

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.2>

З. А. Іванцова

*доктор філософії, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-7110-5967*

УТВОРЕННЯ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ: ВПЛИВ НА КОНСТИТУЦІЙНУ ДОКТРИНУ (ЧАСТИНА ДРУГА)

Стаття присвячена впливу на конституційну доктрину діяльності органів Ради Європи, пошуку першопричин та еволюції ідеї утворення Ради Європи, її органів. У роботі додатково надаються структуровані тези щодо основних етапів утворення Ради Європи згідно позиції зарубіжного дослідника.

Зазначено про існування двох основних концепцій об'єднання Європи, діяльність представників вказаних концепцій ознаменувала утворення Ради Європи.

В праці, на підставі першоджерел, здійснено структурований виклад обставин та періодів утворення окремих органів Ради Європи. Приділено увагу практично кожному органу Ради Європи визначивши підставу та дату утворення, наведено стисло характеристику деяких органів, встановлено значення окремих органів для конституційної доктрини.

Здійснено аналіз первинних документів, конференцій та політичних процесів, що передували утворенню Ради Європи, її органів. Визначено роль конкретних держав у процесі створення Ради Європи та розглянуто засадничі основи, що є підґрунтям утворення відмічених органів Ради Європи.

Визначається роль певних органів Ради Європи для розвитку конституційної доктрини.

У статті робиться висновок про те, що Рада Європи є важливою міжнародною організацією, діяльність якої сприяє не лише належному захисту конституційних прав, але й сприяє розвитку конституційної доктрини. Зважаючи на актуальність теми дослідження в умовах євроінтеграційних процесів України, розвиток доктринальної основи на підставі практичного досвіду, – необхідними є подальші наукові пошуки за вказаною тематикою.

Ключові слова: права людини, євроінтеграція, Рада Європи, органи Ради Європи, Європейський суд з прав людини, історіографія, конституційна доктрина.

Ivantsova Z. A. FORMATION OF THE COUNCIL OF EUROPE BODIES: IMPACT ON CONSTITUTIONAL DOCTRINE (PART TWO)

The article delves into the impact of the Council of Europe bodies on constitutional doctrine, exploring the origins and evolution of the idea behind the establishment of the Council of Europe and its bodies. Additionally, it presents structured theses regarding the key stages of the Council of Europe's formation from the perspective of a foreign researcher.

It acknowledges the existence of two primary concepts for European unity, with the activities of representatives of these concepts marking the establishment of the Council of Europe.

Drawing from primary sources, the work provides a structured account of the circumstances and periods of the formation of individual Council of Europe bodies. Each organ of the Council of Europe is given attention, with their basis and date of establishment identified. A concise description of some bodies is offered, establishing the significance of specific organs for constitutional doctrine.

An analysis of primary documents, conferences, and political processes preceding the formation of the Council of Europe and its bodies is conducted. The role of specific states in this formation process is identified, and foundational principles underlying the creation of these noted Council of Europe bodies are discussed.

The role of certain Council of Europe bodies in the development of constitutional doctrine is outlined. The article concludes that the Council of Europe is a significant international organization whose activities not only contribute to the proper protection of constitutional rights but also foster the development of constitutional doctrine. Given the relevance of this research topic amidst Ukraine's European integration processes, further scholarly inquiries based on practical experience are deemed necessary in advancing doctrinal foundations in this area.

Key words: human rights, European integration, Council of Europe, Council of Europe bodies, European Court of Human Rights, historiography, constitutional doctrine.

Постановка проблеми. Розвиток сучасної конституційної доктрини значною мірою обумовлений діяльністю окремих органів Ради Європи. Фактично сучасна конституційна доктрина здебільшого розвивається як наслідок правозастосування певними організаціями, органами, напри-

клад, Європейським судом з прав людини або ж Європейським комітетом із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Відтак, дослідження першопричин їх утворення, а в подальшому і аналіз діяльності, є значущим

для збалансованого розвитку доктрини й практики адже така взаємодія доктрини і практики створить оптимальні умови для розвитку питання захисту прав людини (визначаються цілі, що реалізуються та виправдовуються на практиці).

На сьогоднішній день існує перевага у розвитку практики над доктриною, відповідно відсутня можливість перевірки і вдосконаленню окремих концепцій на практиці. Таким чином отримані на практиці діяльності органів ради Європи знання та досвід визначають подальші шляхи розвитку доктрини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувана тематика неодноразово частково згадувалася у працях інших вітчизняних та зарубіжних науковців ([1-5, 18, 19, 22]). Однак комплексного завершеного дослідження за даною, конкретно визначеною, темою поки що не було. Водночас, зважаючи на обрану тематику дослідження, при підготовці статті використовувалися й нормативні документи та відомості з офіційних сайтів органів Ради Європи.

Метою статті є аналіз першопричин та еволюції ідеї утворення Ради Європи, дослідження історіографії та правових засад утворення органів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу. Рада Європи є найпершою міжурядовою регіональною організацією Європи, що має найбільшу кількість держав-членів. При цьому, вона відіграє ключову роль у формуванні та розвитку сучасної європейської ідентичності.

Німецький дослідник К. Бруммер (Klaus Brummer) відмічає, що «історію Ради Європи можна розділити на чотири етапи: «Заснування» (1946–1949), «Західноєвропейський клуб» (1949–1989), «Розширення» (1990–1996) і «Між консолідацією та послабленням» (з 1997 року)» [1, с. 21]. К. Бруммер до вказаних етапів включає наступні події, що відображені у таблиці [2, с. 21].

Як відмічалось раніше [3] становлення Ради Європи було пов'язано з існуванням федералістичної концепції об'єднання Європи цілі якої закріплювалися у Гертенштейнській програмі. Водночас мала місце і інша концепція об'єднання Європи, яку представляли не «федералісти», а «уніоністи» («функціоналісти» [4, с. 119]). Так, уніоністи підтримували ідею міжурядової співпраці суверенних національних держав, у яких держави залишали більшу автономію в управлінні своїми справами, однак разом співпрацювали в окремих галузях (наприклад: торгівлі, безпеці та ін.). Конфлікт між федералістами та уніоністами виникав навколо питання стосовно ступеня централізації влади (федералісти підтримували більшу централізацію, уніоністи ж вважали, що влада має залишатися в руках національних урядів).

«Федералісти та уніоністи зустрілися в травні 1948 року під час Гаазького конгресу» [5, с. 22]. Саме ця зустріч ознаменувала початок активного обговорення майбутньої інтеграції держав Європи та створення фундаменту для співпраці між ними.

Як наслідок таких активних обговорень, 5 травня 1949 року у Лондоні підписано Статут Ради Європи. Підписантами Статуту Ради Європи стали десять європейських держав, а саме: Бельгія, Велика Британія, Данія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Франція та Швеція.

Згідно ст. 10 Статуту Ради Європи, «Органами Ради Європи є: і. Комітет Міністрів, ii. Консультативна асамблея. Роботу цих двох органів забезпечує Секретаріат Ради Європи» [6].

Головними органами Ради Європи виступають Комітет Міністрів та Консультативна асамблея (прим. Парламентська асамблея з 1974 р). Комітет Міністрів у відповідності до ст.13 та ст. 15 Статуту Ради Європи виступає як виконавчим так і законодавчим органом Ради Європи. При цьому,

Фаза	Відмітка шляху
1946-1949 Заснування	«Цюрихська промова» Черчилля (1946) Гаазький конгрес (1948) Підписання статуту Ради Європи в Лондоні (1949)
1949-1989 Західноєвропейський клуб	Вихід Греції з Ради Європи (грудень 1969); Повторний вступ у 1974 році Встановлення статусу спеціального запрошеного в Парламентській асамблеї для законодавчих зборів держав Центральної та Східної Європи (травень 1989) Виступ президента СРСР Михайла Горбачова перед Парламентською асамблеєю Ради Європи (липень 1989)
1990-1996 Розширення	Початок «поштовху до розширення» з приєднанням Угорщини (1990) Приєднано всього 17 держав (1990–1996) 1-й саміт Ради Європи (1993)
з 1997 Між консолідацією та послабленням	Призупинення статусу спеціально запрошеного Білорусі в Парламентській асамблеї Ради Європи та заморожування заявки на членство (1997) 2-й саміт Ради Європи (1997) 3-й саміт Ради Європи (2005) Приєднання 47-ї держави-члена: Чорногорія (2007)

Парламентська асамблея є дорадчим та водночас представницьким органом Ради Європи.

Секретаріат Ради Європи та Генеральний секретар є допоміжними органами. Секретаріат Ради Європи виконує ряд організаційних повноважень, наприклад, зберігає тексти конвенцій.

Однак, структура Ради Європи є складною, та окрім вищевказаних органів Ради Європи до її структури належать і інші ключові органи.

Зокрема, заснований у 1959 році та реформований у 1998 році [7] (з метою забезпечення більш ефективного вирішення справ в частині покращення функціонування та швидкості розгляду справ) Європейський суд з прав людини (англ. European Court of Human Rights). Створення Європейського суду з прав людини визначено ст.19 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) відповідно до якої, «для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та Протоколами до неї створюється Європейський суд з прав людини, який далі називається «Суд». Він функціонує на постійній основі» [8].

Європейський суд з прав людини є одним із найпоказовіших органів Ради Європи адже його рішення є обов'язковими для виконання у відповідності до ст. 46 Європейської конвенції з прав людини (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод) [9]. Відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України врегульовані ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [10].

Статус учасника Ради Європи мають Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи. «Ще в 1952 році Рада Європи надала консультативний статус міжнародним неурядовим організаціям» [11].

Дорадчими органами Ради Європи виступають Європейська комісія за демократію через право та Конгрес місцевой та регіональної влади Європи.

Так, в 1990 році Комітетом міністрів Ради Європи засновано Європейську комісію за демократію через право. Вона надає підтримку у розвитку прав людини, демократії та верховенства права, а також реалізовує консультативну допомогу країнам-членам Ради Європи з питань конституційних реформ та правових стандартів. У відповідності до ч. 1 ст. 1 Статуту Європейської комісії за демократію через право, її цілями є: «зміцнення розуміння правових систем держав-учасниць з метою зближення цих систем; сприяння верховенству права та демократії; вивчення проблем, пов'язаних з діяльністю демократичних інститутів, їх зміцненням і розвитком» [12].

Обговорення та створення в 1952 році Спеціального комітету з муніципальних і регіональ-

них справ (англ. Special Committee on Municipal and Regional Affairs) мало наслідком прийняття в 1994 році Комітетом міністрів Ради Європи статутної резолюції [13] про заснування Конгресу місцевих і регіональних влад. Одним з ключових завдань якого на теперішній час виступає впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування [14] та забезпечення застосування її принципів. Конгрес складається із двох палат Палати місцевих органів влади та Палати регіонів, а також має три комітети (моніторинговий (комітет з дотримання зобов'язань державами-членами Європейської хартії місцевого самоврядування), керівний (комітет з управління) та поточний (комітет з поточних справ)). Окрім того, у складі Конгресу функціонують чотири комісії: інституціональна, комісія культури та освіти, комісія соціальної взаємодії та комісія сталого розвитку.

У 1999 році Комітет міністрів Ради Європи заснував офіс Уповноваженого з прав людини [15]. Уповноважений з прав людини має завдання наглядати за дотриманням та захистом прав людини, видавати рекомендації щодо їх захисту, звертає увагу на наявні недоліки в сфері захисту прав людини та ін.

Діяльність Ради Європи здійснюється також через відповідні комітети, що підконтрольні Комітету міністрів, наприклад: Європейський комітет з правового співробітництва (англ. European Committee on Legal Co-operation), Керівний комітет з прав людини (англ. Steering Committee for Human Rights), Керівний комітет з прав людини в галузі біомедицини та охорони здоров'я (англ. Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health), Європейський комітет з проблем злочинності (англ. European Committee on Crime Problems), Керівний комітет з медіа та інформаційного суспільства (англ. Steering Committee on Media and Information Society), Комітет з боротьби з тероризмом (англ. Committee on Counter-Terrorism), Комітет зі штучного інтелекту (англ. Committee on Artificial Intelligence).

У 1973 році було засновано Європейський молодіжний центр у Страсбурзі та в 1995 році в Будапешті. В 1998 року Комітет міністрів Ради Європи прийняв Статут Європейського молодіжного центру та Європейського молодіжного фонду [16]. Зважаючи на виконувани повноваження та свою підпорядкованість, їх також можна віднести до органів Ради Європи.

Вказані органи можна віднести до основних органів Ради Європи, що забезпечують роботу організації, досягнення спільних цілей та дотримання спільних цінностей. Співпрацюючи у сферах прав людини, правової допомоги, демократії, культури та інших аспектах вони відіграють ключову роль у функціонуванні та виконанні завдань Ради Європи.

Утворення окремих органів Ради Європи призвело до кращої захищеності прав людини та збільшило ряд повноважень органів державної влади в цьому контексті. Зазначене пов'язано з тим фактом, що вони можуть приймати рішення, що є обов'язковими для виконання державами та стосуються широкого спектру питань, до яких належать: права людини, демократія верховенство права, а також соціальний захист.

Наприклад, значущою у сфері захисту прав людини видається діяльність Європейського комітету із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, який, здійснюючи інспектування на підставі ст.2 Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню [17], видає відповідні рішення, що також є обов'язковими для виконання державами-підписантами.

Існування вищевказаних органів Ради Європи відіграло одну із ключових ролей як для утвердження конституційного правопорядку так і для розвитку конституційної доктрини.

Вказане, серед іншого, спричинено тим фактом, що окремі органи Ради Європи сприяли розширенню розуміння та визначення поняття прав людини, включаючи нові аспекти, які відображають потреби сучасного європейського суспільства з урахуванням норм міжнародного права.

Фактично діяльність органів Ради Європи сприяла деякій уніфікації стандартів захисту прав людини на національному рівні визначивши напрям розвитку концепцій та методів захисту конституційних прав. Окрім того, їх утворення забезпечило розвиток конституційного права через відповідне включення європейських стандартів та принципів (наприклад, закріплених у конвенціях) у теорію конституційного права.

З цього приводу Н.В. Мішина слушно відмічає, що «постійно розширюється перелік прав, захист яких здійснюється відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року – така динаміка наявна, виходячи з аналізу практики Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також до Конвенції 1950 року додаються відповідні протоколи» [18, с. 133].

Цікавою видається позиція, про те, що рішення Європейського суду з прав людини є джерелом конституційного права. Зокрема, такого висновку у своїх дослідженнях дійшов П.М. Синицин вказавши, що «рішення Європейського суду з прав людини є джерелом конституційного права України, при цьому застосуванню як джерела права підлягають не лише рішення, постановленні Європейським Судом щодо України, але й відносно усіх держав-учасниць ЄСПЛ» [19].

Питанню необхідності впровадження судових реформ в Україні неодноразово приділяла увагу як Європейська комісія «За демократію через право» (наприклад у виступах [20] голови вказаної комісії) так і Генеральна секретарка Ради Європи (наприклад у виступі [21] на одній із прес-конференцій) та ін. органи Ради Європи. В тому числі завдяки такій увазі Ради Європи до здійснення реформ в Україні було, наприклад, запроваджено інститут конституційної скарги, про який позитивно відгукувався [22, с. 36] суддя Конституційного Суду Азербайджанської Республіки Д. Гараджаєв.

Аналізуючи сучасний стан захисту конституційних прав, механізмів та інструментарію такого захисту варто відмітити, що їх розвиток обумовлений не завдяки розвитку конституційної доктрини, а більшою мірою з огляду на практичний захист, що особливо пов'язано з діяльністю такого органу Ради Європи як Європейський суд з прав людини.

Вказане, свідчить про нагальність та об'ємність досліджуваної проблематики адже конституційна доктрина фактично «не встигає» за сучасними викликами, що стоять перед захистом конституційних прав людини. Таким чином відбувається певна адаптація конституційної доктрини (а також відповідних теоретичних концепцій) до сучасних викликів, які існують в реальному часі та підлягають практичному захисту.

Висновки. За таких обставин, створення та завершення формування Ради Європи обумовлено різномірними історичними подіями, що містили суперечливі погляди держав учасниць на її роль та повноваження (наприклад, конфлікт федералістів та уніоністів). Однак, подальша діяльність Ради Європи визначила її посильну роль у захисті прав людини та деякою мірою формуванні конституційного правопорядку на європейському континенті.

На підставі викладеного, можна дійти загального висновку щодо значущості Ради Європи не лише у побудові незалежної Європи, але й у формуванні практичного досвіду для розвитку конституційної доктрини. Особливо актуальним постає питання подальшого збереження балансу між практичним захистом конституційних прав та розвитком конституційної доктрини, в тому числі в частині формування базових принципів, стандартів та інструментарію.

Література

1. Brummer K. Der Europarat: Eine Einführung. Wiesbaden: Springer-Verlag, 2008. 285 s. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=dZ3pGzg2H4YC&printsec=frontcover&hl=uk#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 08.01.2024).
2. Brummer K. Der Europarat: Eine Einführung. Wiesbaden: Springer-Verlag, 2008. 285 s. URL: <https://>

books.google.com.ua/books?id=dZ3pGzg2H4YC&printsec=frontcover&hl=uk#v=onepage&q&f=false (дата звернення: 08.01.2024).

3. Іванцова З.А. Утворення органів Ради Європи: вплив на конституційну доктрину (частина перша). *Juris Europensis Scientia*, 2023. № 5. С. 13-16.

4. Fischer P. 40 Jahre Europarat – Vom gescheiterten Föderator zum «kreativen Trainingscenter» S. 119-126. URL: <https://www.jstor.org/stable/24219822> (дата звернення: 08.01.2024).

5. Brummer K. Der Europarat: Eine Einführung. Wiesbaden: Springer-Verlag, 2008. 285 s. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=dZ3pGzg2H4YC&printsec=frontcover&hl=uk#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 08.01.2024).

6. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text (дата звернення: 30.11.2023).

7. Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. URL: <https://rm.coe.int/168007cda9> (дата звернення: 30.11.2023).

8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#top (дата звернення: 30.11.2023).

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 30.11.2023).

10. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 30.11.2023).

11. The history of the Conference of INGOs of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ecbd2> (дата звернення: 30.11.2023).

12. Resolution RES (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL\(2002\)027-e&lang=DE](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e&lang=DE) (дата звернення: 30.11.2023).

13. Statutory resolution (94) 3 relating to the setting up of the congress of local and regional authorities of Europe. URL: <https://rm.coe.int/09000016804efe6c> (дата звернення: 30.11.2023).

14. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 30.11.2023).

15. Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner> (дата звернення: 30.11.2023).

16. Statute of the European youth Centre and the statute of the European youth foundation. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008f622> (дата звернення: 30.11.2023).

17. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text (дата звернення: 08.01.2024).

18. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.

19. Синицин П. М. Рішення Європейського суду з прав людини як джерело конституційного права України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2019. № 5. С. 19–23. URL: http://apnl.dnu.in.ua/5_2019/6.pdf (дата звернення: 08.01.2024).

20. Венеціанка: Без прозорі ВРП судреформа в Україні приречена. URL: <https://www.dw.com/uk/hlava-venetsianskoi-komisii-bez-prozoroi-vrp-sudova-reforma-v-ukraini-pryrechena/a-57814150> (дата звернення: 08.01.2024).

21. У Раді Європи назвали напрямки для подальших реформ в Україні URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3344866-u-radi-evropi-nazvali-napramki-dla-podalsih-reform-v-ukraini.html> (дата звернення: 08.01.2024).

22. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.