
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

ВИПУСК 117

(ЧАСТИНА I)

ISSN 2308-6912



2 308691 200005 >

КИЇВ – 2013

Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць.
Випуск 117. Частина I (у двох частинах).

К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Інститут міжнародних відносин, 2013. – 157 с.

У збірнику представлені публікації Міжнародної науково-практичної конференції «Європейські механізми захисту прав людини: виклики сучасності», яка була проведена 12 грудня 2013 р. в Інституті міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка кафедрою порівняльного і європейського права.

Редакційна колегія:

Копійка В. В. доктор політичних наук, професор (головний редактор)
Дорошко М. С. доктор історичних наук, професор (заст. головного редактора)
Вергун В. А. доктор економічних наук, професор
Дайнеко В. В. кандидат філологічних наук, професор
Денисов В. Н. доктор юридичних наук, професор
Довгерт А. С. доктор юридичних наук, професор, член-кор. АПрН України
Кисіль В. І. доктор юридичних наук, професор
Коппель О. А. доктор історичних наук, професор
Крижанівський В. П. доктор історичних наук, професор
Крушинський В. Ю. ... доктор політичних наук, професор
Макаренко Є. А. доктор політичних наук, професор
Манжола В. А. доктор історичних наук, професор
Матвієнко В. М. доктор історичних наук, професор
Муравйов В. І. доктор юридичних наук, професор
Пахомов Ю. М. доктор економічних наук, професор, академік НАН України
Перепелиця Г. М. доктор політичних наук, професор
Пирожков С. І. доктор економічних наук, професор, академік НАН України
Пузанов І. І. доктор економічних наук, професор
Рижков М. М. доктор політичних наук, професор
Рогач О. І. доктор економічних наук, професор
Скороход Ю. С. доктор політичних наук, професор
Філіпенко А. С. доктор економічних наук, професор
Фурса С. Я. доктор юридичних наук, професор
Шемшученко Ю. С. ... доктор юридичних наук, професор, академік НАН України
Циганов С. А. доктор економічних наук, професор
Шнирков О. І. доктор економічних наук, професор
Відповідальний редактор: **Макєєнко Л. Ф.**

Адреса редакційної колегії:

04119, Київ, вул. Мельникова, 36/1. Інститут міжнародних відносин.
тел. 483-11-25.

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, імен власних та інших відомостей.

УДК 341.174

Муравйов В. І.* Святун О. В.**

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті проаналізовані особливості системи захисту прав людини в Європейському Союзі та її співвідношення з системою захисту прав людини Ради Європи. Особлива увага приділена правовій природі та змісту Хартії основних прав ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, права людини, Хартія основних прав, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, приєднання.

The article analyzes the system of human rights protection in the European Union and its relationship with the human rights protection of the Council of Europe. The special focus is made on the legal nature and framework of the EU Charter of Fundamental Rights.

Key words: European Union, human rights, Charter of Fundamental Rights, European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, accession.

В статье проанализированы особенности системы защиты прав человека в Европейском Союзе и ее соотношение с системой защиты прав человека Совета Европы. Отдельное внимание уделено правовой природе и содержанию Хартии основных прав ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, права человека, Хартия основных прав, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, присоединение.

Повага та захист прав людини є одним з керівних напрямків діяльності Європейського Союзу відповідно до цілей та принципів цієї організації, закріплених в установчих договорах. Будь-яка європейська країна, яка дотримується принципів свободи, демократії, поваги прав людини та основних свобод, а також верховенства права може звернутися до ЄС із заявою про членство, як це передбачено ст. ст. 6 та 49 Договору про Європейський Союз [1]. Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. Згідно з ними членство в ЄС під кутом зору політичних стандартів вимагає від країни-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу права людини і захист меншин.

* доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

** кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Країни, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції країн-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.

Слід відзначити, що проблема закріплення принципу поваги до прав людини в документах ЄС є досить мало дослідженою у вітчизняній літературі. Серед українських науковців цій проблематиці приділяли увагу Л. Заблоцька, О. Усенко, А. Федорова, Н. Шишкова, О. Дмитренко, А. Юдківська. Більшість досліджень належить англійським, французьким, німецьким та російськими авторами, зокрема таким, як К. Кунерт, Ф. Шоркопф, Ж-К. Жунке, Ф. Джейкобз, Е. Мейер, С. Роос, Ю. Кашкін та інші. Отже, дослідження стандартів захисту прав людини в ЄС є актуальним для української правової науки, оскільки результати такого дослідження можуть бути використані під час визначення пріоритетних сфер удосконалення системи захисту прав людини в рамках нашої держави та наближення цієї системи до європейських стандартів.

В Європейському Союзі не існує цілісного механізму захисту прав людини. Національну систему захисту прав людини, яка функціонує в державах-членах, доповнює система захисту на рівні Євросоюзу. Окрім цього, захист прав і свобод людини здійснюється в межах Ради Європи, учасниками якої є всі держави-члени Євросоюзу. Формування системи правових норм на рівні Євросоюзу, що забезпечують захист прав і свобод людини, йшло поступово, а ця система має значний потенціал для свого розвитку.

На перших етапах своєї діяльності ЄС не приділяв значної уваги питанням захисту прав людини в об'єднанні. Вважалося, що ці питання знаходяться поза межами економічної інтеграції, що знайшло своє віддзеркалення як у відсутності переліку прав людини у установчих договорах про європейські співтовариства, так й у рішеннях Суду ЄС (справи 1/58 Stark [1958]; 36-38,40 Geitling [1960]). Положення права ЄС тлумачилися як такі, що мають пріоритет щодо положень національних конституцій держав-членів, які стосувалися прав і свобод людини. Тому не існувало побоювань з боку інститутів ЄС, що держави-члени можуть вимагати приведення положень права ЄС у відповідність з їх внутрішнім правом щодо захисту прав людини.

З іншого боку, компетенція інститутів європейських співтовариств в сфері захисту прав людини була обмеженою. Суд ЄС не мав кримінальної юрисдикції, що звужувало його можливості займатися питаннями захисту прав і свобод людини. При розгляді справ тільки час від часу йому доводилося займатися політичними і соціальними правами. Тому Суд ЄС не розглядав питання захисту прав людини систематично. Проте саме Суд ЄС почав процес поширення компетенції Співтовариств на сферу захисту прав людини. Певний тиск на нього здійснювали національні конституційні суди, відмовляючись визнавати примат права європейських співтовариств, якщо воно не гарантує захист прав людини.

Вперше принцип захисту прав людини у праві європейських співтовариств був визнаний Судом ЄС у справі C-29/69 Stauder [1970] [2]. Вона стосувалася вимоги з боку одержувача соціальної допомоги скасувати зазначення даних про його особу (ім'я та адреса) на купоні, що надавався для отримання продукції за пільговими цінами в якості соціальної допомоги. Суд ЄС визнав, що рішення Комісії 1969 р., яке надавало державам-членам дозвіл на встановлення пільгових цін для певних категорій населення, не міс-

тять нічого такого, що здатне порушити основні права людини, які охороняються Судом ЄС і закріплені у загальних принципах права європейських співтовариств. Тому тут йдеться не про порушення прав людини з боку інститутів об'єднання, а про необхідність внесення змін до внутрішнього законодавства, яке регламентує користування пільгами. Вимога зазначати на купоні персональні данні порушує права людини і не є необхідною. Тим самим поняття основних прав людини вперше було визнано загальним принципом права Європейських Співтовариств [3].

У справі 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1972], в якій йшлося про запровадження ліцензій на експорт сільськогосподарської продукції в межах спільної сільськогосподарської політики, Суд ЄС визнав, що основні права людини є складовою конституційних принципів, спільних для держав-членів європейських співтовариств. Суд ЄС має захищати основні права людини шляхом застосування відповідних положень конституцій і міжнародних угод з захисту прав людини, учасниками яких є держави-члени. При цьому Суд ЄС вирішив, що він має виводити основні права, враховуючи автономний розвиток основних принципів співтовариств. Охорона цих прав згідно зі спільними конституційними традиціями держав-членів має забезпечуватися в межах структури і цілей європейських співтовариств. Суд ЄС зазначив, що джерелом юридичної сили концепції прав людини є право європейських співтовариств. При цьому Суд ЄС застосовує національні конституції і міжнародні договори держав-членів, які стосуються захисту прав людини, не як джерела права європейських співтовариств, а як джерела пізнання права, з яких він виводить основні права з урахуванням інтересів співтовариств [4].

У справі 136/79 *National Panasonic* [1980] Суд ЄС вирішив, що, хоча Європейська конвенція з захисту прав людини і основних свобод 1950 р. не є складовою права ЄС, її положення повинні виконуватися. Тому будь-які заходи, ухвалені в межах ЄС, не будуть дійсними, якщо вони суперечать Конвенції [5].

Таким чином завдяки практиці Суду ЄС права людини були віднесені до загальних принципів права європейських співтовариств.

Поступово в Європі почали формуватися дві самостійні системи захисту прав людини – в межах Ради Європи і європейських співтовариств. При цьому система захисту, яка створювалась в співтовариствах, була фрагментарною. На перших етапах свого існування вона охоплювала переважно економічні права. Пануючою була ідеологія «ринкової людини».

Подальший розвиток європейської інтеграції, поширення її на політичну сферу, а також сферу юстиції і внутрішніх справ супроводжувався подальшою появою рішень судів держав-членів, в яких вони відмовлялись визнавати примат права співтовариств стосовно внутрішнього конституційного законодавства про права і свободи людини. Це спонукало держави-члени і органи співтовариств звернути більшу увагу на захист прав людини. З'явилася ціла низка документів, в яких була зроблена спроба визначити основні права і свободи людини в межах європейських співтовариств. До них можна віднести Європейську соціальну хартію 1961 р., Декларацію основних прав і свобод 1989 р., Хартію основних соціальних прав працівників 1989 р. тощо.

Важливе значення для визнання прав людини складовою права Європейських співтовариств стало ухвалення Єдиного європейського акту 1986 р. В його преамбулі було закріплено посилання на Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (ЄКПЛ), як на основу для підтримки демократії.

Після заснування Європейського Союзу у 1993 р. активізувалася робота по створенню каталогу основних прав, який би враховував положення Європейської конвенції 1950 р.,

а також містив фундаментальні права, що стосувалися б громадян Союзу. У Договорі про ЄС була включена стаття F, з'явилося положення про повагу з боку Союзу фундаментальних прав людини, гарантованих Європейською конвенцією 1950 р., а також загальних принципів права Співтовариства передбачених спільними для всіх держав-членів конституційними традиціями.

Це положення перейшло у ст. 6 Амстердамського договору про Євросоюз 1997 р. Проте Євросоюз відмовився підписати саму Конвенцію, перекинувши вирішення цього питання на плечі держав-членів.

Організацією, для якої сфера захисту прав і свобод людини традиційно залишається однією з головних, є Рада Європи. Вона була створена у 1949 р. Згідно зі статутом Ради Європи ця організація має сприяти утвердженню духовних і моральних цінностей, які є загальним доробком їхніх народів та джерелом принципів свободи особи, політичної свободи і верховенства права, що лежать в основі справжньої демократії [6].

З самого початку свого існування європейські співтовариства започаткували тісні стосунки з Радою Європи. У Договорі про заснування Європейського співтовариства була передбачена навіть окрема ст. 303 [8] (зараз стаття – 220 Договору про функціонування ЄС), яка закріплювала необхідність встановлення відповідних форм співпраці з Радою Європи. Як показує практика, європейська країна не може приєднатися до Євросоюзу, якщо вона не є членом Ради Європи. В межах Ради Європи створена і діє ефективна система захисту прав людини. Основними документами, на яких вона базується, є Європейська конвенція 1950 р., Європейська соціальна хартія 1961 р., Європейська конвенція проти тортур і нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження та покарання 1983 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. Виконання цих документів з боку держав-членів Ради Європи забезпечує система контролюючих органів, що наділені відповідними повноваженнями.

Серед документів, ухвалених Радою Європи, найбільше значення має Європейська конвенція про захисту прав людини та основних свобод 1950 р. [10]. Вона встановлює стандарти поведінки держав-учасниць у сфері захисту прав і основних свобод людини. Конвенція не тільки містить переважну частину прав, які закріплені у Загальній декларації прав людини 1948 р. Їх забезпеченню у державах-членах сприяє Європейський суд з прав людини, чиї рішення є обов'язковими для виконання у державах-учасницях Європейської конвенції.

ЄС визнає Європейську конвенцію 1950 р., але не є її учасником, і тому Конвенція не становить частину права Євросоюзу. Хоча Союз не претендує на провідну роль у захисті прав людини в Європі, існує певна конкуренція між Радою Європи і Євросоюзом. Проти приєднання до Європейської конвенції без внесення змін до установчих документів про європейські інтеграційні об'єднання виступив Суд ЄС. Одною з важливих причин такої позиції було те, що таке приєднання передбачало б запозичення норм без врахування специфіки ЄС і його права. Ще однією причиною стала відсутність у Європейській конвенції 1950 р. розгорнутого каталогу соціальних, економічних та культурних прав, які містяться у іншому документі Ради Європи – Європейській соціальній хартії 1961 р., переглянутої у 1996 р. З іншого боку, Суд не бажав підпорядковувати свою юрисдикцію Європейському суду з прав людини. Оскільки громадяни ЄС за захистом своїх прав можуть звертатись до судових органів ЄС та Європейської конвенції 1950 р., то виникає проблема, чиє рішення буде мати пріоритет у випадку колізії. Вирішення цих питань певною мірою було знайдено з підписанням Лісабонських договорів і Хартії ЄС основних права у редакції 2007 р.

Ще до підписання Лісабонських договорів вже були зроблені перші кроки для розмежування компетенції Європейського суду з прав людини і Суду ЄС. Європейський суд з прав людини у низці своїх рішень обґрунтував доктрину обмеженого втручання у сферу компетенції ЄС, якщо правопорядок Союзу забезпечує еквівалентний захист прав людини у об'єднанні. Суть її полягає у визнанні з боку Європейського суду з прав людини еквівалентного захисту, якщо особи, які знаходяться на території Союзу, мають можливість оскаржити в Суді акти інститутів ЄС, які порушують права люди, гарантовані Європейською конвенцією 1950 р.

В основі системи норм і механізмів захисту прав і свобод людини в ЄС лежать різні документи, що мають як обов'язковий, так і декларативний характер.

Договір про Євросоюз (ДЄС) містить кілька положень стосовно забезпечення прав людини. У ст. 2 зазначено, що Союз засновується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і поваги до прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для усіх держав-членів у суспільстві де домінують плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність і рівність між жінками і чоловіками. Ст. 6 ДЄС закріплює принцип поваги до основних прав і свобод людини. В ній підкреслюється, що основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод і передбачені конституційними традиціями, спільними для всіх держав-членів, становлять загальні принципи права Союзу [1].

Договір про функціонування ЄС (ДФЄС) [1] включає частину другу «Громадянство Союзу». Окрім становлення інституту громадянства Євросоюзу, в цій частині Договору закріплені такі права і свободи громадян Євросоюзу, як право на вільне пересування та постійне проживання на території держав-членів, право брати участь у голосуванні і балотуватися в кандидати на муніципальних виборах держави-члена і виборах Європарламенту, право на дипломатичний та консульський захист, право на звернення до інститутів чи органів Євросоюзу.

Частина третя ДФЄС закріплює свободу пересування працівників та свободу на заснування, принцип рівності в оплаті праці чоловіків і жінок.

ДФЄС також закріплює гарантії захисту прав і свобод людини: компенсації збитків особі, завданих діяльністю ЄС та його посадовими особами (ст. 340).

Рішення Суду ЄС визначають основні принципи захисту прав і свобод особи в Євросоюзі.

Серед документів, що мають декларативний характер, слід виділити Декларацію основних прав і свобод та Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників.

Особливий статус в праві ЄС має Хартія ЄС основних прав 2007 р. [7]. Вона включає розгорнутий каталог основних прав і свобод цих прав, які визнаються за кожною особою, що знаходиться на території Євросоюзу і охоплює громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні права. Завдяки Хартії усі вони отримали однаковий юридичний режим, що означало остаточний відхід від концепції «ринкової людини».

Хартія має статус установчих договорів, хоча не є їх складовою.

В основу Хартії покладено новий світоглядний підхід на людину і її місце у світі. У Преамбулі Хартії проголошується, що у центрі діяльності Союзу знаходиться людина та її інтереси. На відміну від переважної більшості міжнародно-правових документів, де за основу класифікації основних прав взято предмет суб'єктивного права, класифікація прав і свобод в Хартії зроблена на основі цінностей, на захист яких вони спрямовані. До таких цінностей віднесені людська гідність, свобода особи, рівність, солідарність. Права і сво-

боди особи, які захищають ці цінності, закріплені у розділах під відповідними назвами (глави I-IV). Окремі розділи присвячені громадянству та правосуддю (глави V та VI).

Комплекс основних прав і свобод особи поділяється на кілька категорій. Це особисті права і свободи; політичні права і свободи; економічні, соціальні і культурні права; основні обов'язки. Їх доповнюють гарантії прав і свобод особи.

Принцип рівності має забезпечувати однакові умови реалізації усіх прав і свобод особи, перешкодити дискримінації. Його основними елементами є юридична, соціальна і політична рівність. Статті 20, 21, 23 спрямовані на реалізацію формально однакових стартових можливостей для осіб. Окрім цього врахована ідея позитивної дискримінації, або компенсації для осіб, які в силу об'єктивних причин, пов'язаних з їхнім станом у суспільстві, потребують створення для них спеціальних умов і надання додаткових правових можливостей. Це стосується прав дітей (ст. 24), людей похилого віку (ст. 25), осіб із фізичними і розумовими вадами (ст. 26).

Стаття 22 документу покликана гарантувати культурну, релігійну і мовну різноманітність. Рівність у цій сфері спрямована на створення панєвропейської культури прав людини з метою забезпечення подальшої інтеграції в ЄС на основі визнання загальнолюдських цінностей.

Юридична рівність, або рівноправ'я, передбачає рівність усіх перед законом. Соціальна рівність – це рівність незалежно від приналежності до певної соціальної групи (статі, раси, віросповідання, віку, сексуальної орієнтації тощо). Політична рівність – це рівність незалежно від громадянства особи.

Особисті права і свободи (глави I і II) належать до природних прав і притаманні будь-якій особі від народження. Вони охоплюють право на людську гідність, право на життя, право на цілісність особи, право на свободу і особисту недоторканість, право на повагу приватного і сімейного життя, право на захист персональних даних, право на шлюб і створення сім'ї, свободу думки і віросповідання, свободу виразу думок і свободу інформації, свободу пересування і вибору місця перебування, право на притулок.

У розділі II «Свободи» до традиційних (негативних) прав, таких як право на вільне висловлювання думки, свобода віросповідання, свобода зібрань тощо, додані права другого покоління (позитивні), зокрема, право на працю, право на житло тощо. Реалізація останніх вимагає сприяння з боку суспільства та держави.

Політичні права і свободи тісно пов'язані з функціонуванням держави і європейських інтеграційних об'єднань. На рівні Євросоюзу існує їхня чітка прив'язка до європейського громадянства. До них належать виборчі права, свобода зборів і асоціацій, право на добре управління, право на доступ до офіційної документації, право петицій.

Економічні, соціальні і культурні права базуються на принципі соціальної держави. Вони закріплені у главах II «Свободи», III «Рівність» і IV «Солідарність». До таких прав належать право власності; свобода економічної діяльності; трудові і пов'язані з ними права найманих працівників; соціально-економічні права осіб, які потребують підвищеного соціального захисту; право на захист сім'ї, материнства і дитинства; право на соціальне забезпечення і соціальну допомогу; право на охорону здоров'я; право на доступ до служб загальноекономічного значення; свобода мистецтва і науки; право на освіту; екологічні права; права споживачів.

До основних обов'язків Хартія відносить обов'язок поважати і захищати людську гідність; враховувати думку дитини; отримувати обов'язкову безкоштовну освіту; захищати і підвищувати захист навколишнього середовища.

Хартія також включає положення щодо зловживання правом (ст. 54). Воно полягає у недопущенні з боку представників влади чи приватних осіб ліквідації чи надмірного обмеження прав і свобод інших осіб.

Гарантії прав і свобод в Європейському Союзі охоплюють інституційні процесуальні та матеріальні заходи.

До інституційних гарантій відносяться судовий захист та позасудові механізми захисту: Омбудсман Європейського Союзу, Комісія, Європейський контролер з захисту даних, Загальний контрольний орган в межах Європолу, дипломатичні та консульські представництва держав-членів у третіх країнах.

Процесуальні гарантії включають право особи на справедливий і публічний розгляд його справи протягом розумного часу незалежним і неупередженим судом (ст. 47.2); право на юридичну допомогу (ст. 47.2); презумпція невинності (ст. 48.1); принцип законності і пропорційності злочинів і кари (ст. 49); принцип недопущення повторного притягнення до кримінальної відповідальності за злочин, за який особа вже була покарана чи виправдана у державах-членах (ст.50); заборона позбавлення свободи за борги; право на апеляцію стосовно кримінальних справ.

Матеріальні гарантії полягають у компенсації збитків, завданих особам з боку інших осіб. Майнову відповідальність можуть понести фізичні і юридичні особи, органи ЄС та держави-члени.

Майнова відповідальність фізичних і юридичних осіб регулюється переважно внутрішнім правом держав-членів.

Майнова відповідальність держав-членів за порушення суб'єктивних прав, встановлених нормами права Євросоюзу, передбачена нормами права ЄС, а також судовою практикою (справа *Francovich*).

Майнова відповідальність ЄС може виникнути в результаті діяльності або бездіяльності інститутів і органів об'єднання. Вона передбачена у ст. 340 ДФЄС.

Розділ VII «Загальні положення, що регулюють тлумачення та застосування Хартії» (ст. 50 – 54) є заключним. Його призначення: визначити умови та порядок застосування Хартії органами ЄС та державами-членами, а також врегулювати непросте питання про співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, прийнятих на універсальному, європейському та внутрішньодержавному рівнях.

Передусім слід відзначити обмеженість сфери застосування Хартії (параграф 1 ст. 51). Незважаючи на те, що Хартія закріплює основні права та принципи правового статусу людини і громадянина у всіх сферах, формальними її «адресатами» визнаються тільки інститути, органи та установи самого ЄС, з одного боку, та держави-члени, з іншого боку.

При цьому держави-члени ЄС виступають «адресатами» норм Хартії лише тоді, коли вони «перетворюють на життя право Союзу», тобто діють на виконання приписів його установчих документів, міжнародних угод, правових актів та судової практики Суду ЄС, яка їх тлумачить.

У сферах, що не регулюються правом ЄС (наприклад, вибори національних парламентів, релігійні або шлюбно-сімейні відносини), положення Хартії для держав-членів не мають сили. Якщо в цих сферах порушені основні права та свободи людини і громадянина (наприклад, свободи совісті та віросповідання), тоді зацікавлена особа повинна шукати захист на підставі норм інших документів, наприклад, положень конституцій відповідної держави та/або Європейської конвенції про права людини.

Ст. 53 Хартії гарантує непорушність інших джерел основних прав та свобод людини і громадянина. Тут йдеться про міжнародно-правові акти універсального та регіонального

характеру (міжнародні пакти ООН 1966 р. про громадянські та політичні права, про економічні, соціальні та культурні, Європейська конвенція прав людини, Європейська соціальна хартія та інші правозахисні конвенції Ради Європи тощо), про національне конституційне право (основні права, інкорпоровані до конституцій держав-членів, включаючи конституції суб'єктів федерації, наприклад, в ФРН), і, врешті, про інші джерела самого права Європейського Союзу, що містять основні права людини і громадянина.

Окремо встановлюється засіб застосування та тлумачення положень Хартії, зокрема, положень, запозичених з інших джерел основних прав. Якщо яке-небудь право одночасно закріплене в тексті Хартії та в установчих документах ЄС, то воно повинно реалізовуватися на умовах та в межах, визначених саме установчими документами (параграф 2, ст. 52). Це стосується, перед усім, основних прав громадян Союзу, які, як вже зазначалося вище, були запозичені Хартією із Частини другої ДФЄС. Те ж саме стосується, наприклад, права громадян Союзу займатися трудовою діяльністю в будь-якій державі-члені (п. 2 ст. 15 Хартії), яке виступає ключовим елементом свободи пересування працівників в рамках єдиного внутрішнього ринку ЄС.

Якщо права, закріплені в Хартії, «кореспондують» правам, закріпленим Європейською конвенцією прав людини та протоколами до неї, то їх зміст та дія визнаються рівнозначними один-одному (п. 3 ст. 52). Це стосується, переважним чином, особистих та політичних прав (право на життя, право на недоторканість особистості, свобода зібрань тощо). Більшість цих прав в тексті Хартії є рецепцією відповідних формулювань Конвенції Ради Європи. У той же час, подібна прив'язка Хартії основних прав до ЄКПЛ не перешкоджає ЄС розширювати зміст або гарантії відповідних прав порівняно з тими, що передбачені в Конвенції (п. 3 ст. 52). Європейська конвенція з прав людини в її тлумаченні Європейським Судом з прав людини зберігає за собою роль мінімального стандарту основних прав, до якого Союз повинен приєднатися в якості повноправного учасника. Відповідно, в питаннях тлумачення та застосування прав людини в Європейському Союзі спостерігається чітка тенденція наближення права Союзу до стандартів Ради Європи.

Врешті, для тих норм Хартії, які впливають із загальних конституційних традицій держав-членів (наприклад, ст. 20 «Принцип рівності перед законом»), передбачено, що їх тлумачення повинно здійснюватися узгоджено (в гармонії) з цими традиціями.

Крім вищезазначених принципів в розділі VII Хартії основних прав закріплені інші «загальні положення». Вони встановлюють, що Хартія не має за мету розширення компетенції або сфери застосування права ЄС за рамки, визначені його установчими документами (п. 2 ст. 51); передбачаються підстави та межі дозволеного обмеження прав та свобод, закріплених в Хартії (п. 1 ст. 52); забороняється зловживати правами (ст. 54); вимагається враховувати законодавство та правозастосовну практику держав-членів в тих випадках, коли Хартія прямо відсилає до відповідного законодавства та/або практики – наприклад, під час реалізації права вступати в шлюб та створювати сім'ю, права на альтернативну службу, багатьох соціальних прав (п. 6, ст. 52).

Спеціальне правило передбачене для тих статей Хартії, які формулюють не права особистості, як такі, а більш абстрактні принципи, принцип визнання та поваги права літніх людей на гідне життя (ст. 25), забезпечення високого рівня захисту споживачів (ст. 38) та інші. Ці норми-принципи діють не напряму, а через правові акти, які Союз та держави-члени повинні видавати для їх реалізації. Фізичні та юридичні особи можуть посилалися на норми-принципи Хартії в судах, але лише з метою тлумачення та контролю правомірності відповідних актів публічної влади (п. 5 ст. 52).

Особливі умови застосування Хартії Європейського Союзу основних прав встановлені також для двох держав-членів, які досягнули для себе деяких винятків в цій сфері під час підготовки Лісабонського договору. Цими державами, як вже зазначалося, є Польща та Великобританія, а присвячений ним протокол носить назву «Протокол про застосування Хартії основних прав Європейського Союзу до Польщі та Сполученого Королівства» (Протокол № 30) [8]. Особливості застосування Хартії до цих країн полягають у наступному. На території Польщі та Великобританії Хартія не отримує пріоритету над внутрішнім правом цих держав-членів, тобто фактично виводиться з-під дії принципу верховенства (примата) права ЄС. Згідно з пар. 1 ст. 1 Протоколу Суд ЄС, а так само і польські або британські судові органи не уповноважені визнавати положення національного законодавства, інших внутрішніх актів, національної правозастосовної практики та адміністративних заходів цих країн не чинними або такими, що не підлягають застосуванню на підставі їх невідповідності Хартії. Ця заборона, однак, не стосується інших джерел права Європейського Союзу, навіть якщо вони закріплюють положення, аналогічні тим, що містяться в статтях Хартії. Подібні джерела (установчі документи, регламенти, директиви та інші правові акти ЄС, міжнародні угоди Союзу тощо) в повній мірі охоплюються дією принципу верховенства права у всіх державах-члена, в тому числі в Польщі та Великобританії.

Соціальні права, що впливають з розділу IV «Солідарність», породжують суб'єктивні права, які підлягають судовому захисту в Польщі та Великобританії, лише тоді, коли аналогічні права передбачені в національному законодавстві цих країн. Режим, подібний до соціальних прав, встановлений для всіх положень Хартії, які відсилають до національного законодавства та національної практики (наприклад, право вступати в шлюб та створювати сім'ю – ст. 9). Ці положення застосовуються до Польщі та Великобританії лише в тій мірі, в якій передбачені ними права та принципи визнані законодавством або правозастосовною практикою цих країн.

Втім, підписуючи Лісабонський договір, Польща зробила Декларацію (Декларація № 61) про те, що Хартія не зачіпає жодним чином право держав-членів приймати законодавство у сфері публічної моралі, сімейного права, а також захисту людської гідності та поваги фізичної та моральної недоторканості людської особистості [9]. Крім того, у Декларації (№ 62) стосовно Протоколу про застосування Хартії основних прав Європейського Союзу до Польщі та Сполученого Королівства Польща проголосила, що беручи до уваги традицію громадського руху «Солідарність» та його важливого внеску до боротьби за соціальні та трудові права, Польська Республіка повністю поважає соціальні та трудові права, як вони передбачені у праві Європейського Союзу, а особливо тих, що закріплені в Розділі IV Хартії основних прав ЄС [10].

Певні поступки щодо застосування Хартії основних прав на своїй території наприкінці жовтня 2009 р. отримала Чеська Республіка, завдяки чому Чеський президент Вацлав Клаус погодився підписати закон про ратифікацію Лісабонського договору. При цьому Чехія зробила наступну Декларацію (№ 53). Чеська Республіка звертає увагу, що положення Хартії основних прав Європейського Союзу адресовані інститутам та органам Євросоюзу із відповідним дотриманням принципу субсидіарності та розподілу компетенції між ЄС та його державами-членами. Чеська Республіка стверджує, що її положення адресовані державам-членам тільки, якщо вони імплементують право Союзу, а не коли вони приймають національне законодавство незалежно від права Союзу. Чеська Республіка також наголосила, що Хартія розширює сферу застосування права ЄС та не передбачає нових повноважень для самого Союзу. Вона не зменшує сферу застосування національ-

ного права та не обмежує будь-які чинні повноваження національних органів влади у цій галузі. Чеська республіка наголосила, що оскільки Хартія визнає фундаментальні права та принципи, як вони випливають із спільних конституційних традицій держав-членів, ці права та принципи повинні тлумачитися в гармонії з цими традиціями.

Врешті-решт Чехія ще раз звернула увагу, що ніщо в Хартії не повинно тлумачитися як таке, що обмежує або несприятливо впливає на основні права та свободи людини, як визнано у відповідній сфері застосування правом ЄС та міжнародними договорами, сторонами яких є сам Союз або всі держави-члени, включаючи Європейську конвенцію про права людини та основні свободи, та конституціями держав-членів [11].

Хоча Хартія основних прав від початку не мала юридичної обов'язковості, вона весь час здійснювала значний вплив на інститути, які її прийняли. Навіть до урочистого проголошення трьома інститутами ЄС, у жовтні 2000 р. Європейська Комісія в своєму Повідомленні про правову природу Хартії основних прав Європейського Союзу заявила, що вона буде застосовувати Хартію як таку, що має квазіюридичну силу [18]. А через декілька місяців – 13 березня 2001 р., Комісія прийняла рішення, що будь-яка законодавча ініціатива щодо прийняття нових норм та будь-який проект, який має бути прийнятий, як частина звичайної процедури прийняття рішень, повинен бути спершу підданий перевірці на відповідність положенням Хартії основних прав ЄС. Крім того, пропозиції щодо прийняття нормативних актів або проекти документів, які безпосередньо стосуються основних прав, повинні містити декларативну частину, як формальне зазначення відповідності положенням Хартії.

У квітні 2005 р. Комісія прийняла Повідомлення, за допомогою якого вона намагалася ще більше покращити відповідність законопроектів вимогам Хартії. Це останнє Повідомлення визначає розподіл повноважень між Керівним департаментом, Юридичною службою Комісії, Генеральною дирекцією з юстиції, свободи та безпеки (DG JLS) і Генеральною дирекцією із зовнішніх зносин (RELEX) щодо встановлення такої відповідності. Більш того 15 червня 2005 р. Комісія прийняла новий перелік Керівних принципів щодо підготовки оцінки впливу, яку вона додає до своїх законопроектів. Дотримуючись класичного поділу між економічними, соціальними наслідками та впливом на навколишнє середовище, переглянуті Керівні принципи почали спрямовувати набагато більше уваги потенційному впливу різних підходів на дотримання та забезпечення прав, свобод та принципів, закріплених у Хартії основних прав ЄС [19].

Європейський парламент також враховував Хартію у своїй діяльності під час процедури спільного прийняття рішень з Радою, під час реалізації свого права щодо скасування актів колишнього Співтовариства, і врешті щодо реалізації своєї політичної ролі в рамках моніторингу інститутів та держав-членів ЄС, яких він намагався притягнути до відповідальності за порушення прав людини. Правило 34 Правил процедури Парламенту передбачає, що «під час перегляду законопроектів, Парламент приділяє особливу увагу дотриманню прав людини та зокрема тому, чи відповідають нормативні акти положенням Хартії основних прав ЄС». Із набуттям чинності Ніццького договору від 1 листопада 2003 р., Парламент, крім того, був наділений компетенцією звертатися за скасуванням актів колишнього Співтовариства, які були прийняті без надання оцінки на відповідність положенням Хартії.

В якості прикладів діяльності Європейського парламенту щодо дотримання положень Хартії можна навести скасування Директиви 2003/86/ЄС про права на возз'єднання сім'ї, оскарження рішення Комісії та Ради щодо надання дозволу на передачу записів про імена

пасажирів прикордонним органам США та Директиви 2005/85/ЄС щодо мінімальних стандартів у процедурах держав-членів стосовно надання та скасування статусу біженця.

Стосовно Директиви 2003/86/ЄС про права на возз'єднання сім'ї Суд ЄС виніс рішення у справі C-540/03 Європейський парламент проти Ради [2006], в якому вперше він явно визнав, що на Хартію основних прав можна посилатися у скарзі до Суду, в тій мірі, як вона формулює *acquis* основних прав, що визнаються правовим порядком Союзу. У параграфі 38 зазначається:

«Хартія була урочисто проголошена Парламентом, Радою та Комісією 7 грудня 2000 р. Хоча Хартія не є юридично обов'язковим документом, однак, на законодавчому рівні Співтовариство визнало її важливість шляхом відзначення у другому пункті преамбули Директиви, що Директива дотримується принципів, визнаних не тільки в ст. 8 Європейської конвенції з прав людини, а й в Хартії. Більш того, головною метою Хартії, як це випливає з преамбули, є підтвердити «права, як вони впливають, зокрема, з конституційних традицій та міжнародних зобов'язань спільних для держав-членів, Договору про Європейський Союз, Договору про заснування Європейського Співтовариства, Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Соціальних хартій, прийнятих Співтовариством та Радою Європи, а також практики Суду та Європейського Суду з прав людини» [16].

Це рішення було згодом підтверджене у справі C-131/03 P. R. J. Reynolds Tobacco Holdings v. Commission [2006] шляхом посилання на ст. 47 Хартії «Право на ефективний засіб правового захисту», проголосивши, що «хоча цей документ не є юридично обов'язковим, однак він свідчить про важливість прав, які він закріплює, у правовому порядку Співтовариств» [17].

В «новому» Європейському Союзі Хартія основних прав стає одним з базових актів цього інтеграційного утворення і прирівнюється за своєю юридичною силою до установчих документів ЄС (пар. 1 ст. 6 ДЄС). При цьому Хартія залишається формально самостійним джерелом права, яке не входить до структури ДЄС або ДФЄС.

Нова редакція Хартії основних прав Європейського Союзу була затверджена 12 грудня 2007 р. трьома політичними інститутами ЄС, від імені яких був виданий її первісний текст – Європейським парламентом, Радою та Комісією.

Ще під час підготовки первісної редакції Хартії основних прав ЄС було вирішено додати до неї текст постатейного коментарю під назвою «Роз'яснення Хартії основних прав» (Explanations) [20]. Роз'яснення, як і сама Хартія, були підготовлені в 2000 р. в рамках Конвенту і опубліковані від імені Президіуму (керівництва) цього органу. Їх оновлена редакція була укладена в 2002-2003 рр. в ході роботи на проектом Європейської конституції 2004 р.

Основний зміст Роз'яснень полягає у вказівці на джерела, які слугували зразком для конкретних статей Хартії (Європейська конвенція з прав людини, конституційні традиції держав-членів, установчі документи та прецедентне право ЄС, інші універсальні та європейські документи).

Завдяки Роз'ясненням судові та інші правозастосовчі органи ЄС та держав-членів отримали можливість максимально швидко, без додаткових пошуків та аналізу, визначити особливості дії та змісту кожного основного права або принципу, включеного до Хартії.

В ході роботи на проектом Європейської конституції 2004 р. було прийнято рішення підвищити статус Роз'яснень, надавши їм характер офіційного інтерпретаційного документу. У відповідності до цього підходу, підтвердженого Лісабонським договором 2007 р., «Роз'яснення Хартії основних прав» повинні спрямовувати процес її тлумачення та вра-

ховуватися судами Союзу та держав-членів. Цей принцип наразі закріплений як в самій Хартії (преамбула та пар. 5 ст. 52), так і в установчих документах ЄС (пар. 1 ст. 6 ДЄС).

У Протоколі № 8 до ДФЄС передбачається, що угода про приєднання Союзу до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) [4] включатиме положення, спрямовані на збереження специфічної природи ЄС та його правової системи. Зокрема, це стосується спеціальних положень щодо можливої участі Союзу у контролюючих органах ЄКПЛ, а також що судові позови, позивачами в яких будуть держави-нечлени ЄС та індивідуальні особи, будуть подаватися відповідним чином оформлені, проти держав-членів ЄС та/або Союзу.

Така угода повинна забезпечити, що приєднання Союзу до ЄКПЛ не вплине негативним чином на компетенцію Союзу та повноваження його інститутів. Вона також забезпечуватиме, що жодним чином не зміниться статус держав-членів по відношенню до ЄКПЛ, особливо що стосується протоколів до неї, заходів, які вживаються в якості відступу від зобов'язань за Конвенцією під час надзвичайних ситуацій відповідно до ст. 15 ЄКПЛ та застережень, зроблених державами-членами відповідно до ст. 57 ЄКПЛ.

Після приєднання Союзу до ЄКПЛ громадяни та інші суб'єкти основних прав, гарантованих цією Конвенцією, вперше отримають можливість подавати до Європейського суду з прав людини скарги на дії та бездіяльність не тільки національної влади (органів держав-учасниць ЄКПЛ), але й наднаціональних інстанцій (інститутів, органів, установ ЄС). При цьому в обох випадках буде зберігатися нині діюча умова про необхідність проходження спочатку внутрішніх процедур оскарження (у випадку ЄС – позовів до Суду ЄС).

Таким чином, за останні 60 років Європейський Союз пройшов тривалий шлях становлення своєї власної системи захисту прав людини: від повного відхилення ідеї, що захист прав людини може користуватися перевагою перед положеннями права ЄС, до розробки власного каталогу прав людини, яким стала Хартія основних прав. Крім того, набуття чинності Лісабонським договором запровадило правові підстави для приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини. Все це ставить перед Україною питання про необхідність удосконалення своєї власної системи захисту прав людини, оскільки у відповідності до критеріїв вступу до ЄС лише держава із відповідним рівнем дотримання прав та основних свобод людини може стати повноправним членом Євросоюзу.

Список використаних джерел

1. Лісабонські консолідовані договори про Європейський Союз і функціонування Європейського Союзу // Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 527-691.
2. Judgment of the Court of 12 November 1969. Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany. Case 29-69 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61969CJ0029:EN:HTML>.
3. Foster Nigel. European Law. Directions. Second Edition. / Foster Nigel. – New York: Oxford University Press, 2008. – P. 82.
4. Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 11-70 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970CJ0011:EN:HTML>.

5. Judgment of the Court of 26 June 1980. National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities. Competition: investigations by the Commission. Case 136/79 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979CJ0136:EN:HTML>.
6. Statute of the Council of Europe, 1949 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>.
7. Charter of Fundamental Rights of the European Union. // Official Journal. – 2007 – 14. 12. – С 303. – р. 0001-0016.
8. Protocol (No 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 313-314.
9. Declaration (No 61) by the Republic of Poland on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 360.
10. Declaration (No 62) by the Republic of Poland concerning the Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in relation to Poland and the United Kingdom. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 360.
11. Declaration (No 53) by the Czech Republic on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 357-358.
12. Protocol (No 8) relating to Article 6(2) of the Treaty of the European Union on the Accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 273.
13. Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights. Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25-28 June 2002). – DG-II(2002)006, [CDDH(2002)010 Addendum 2]. – 37 p.
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними Протоколами №№ 11 та 14. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/UKR_CONV.pdf.
15. Протокол N 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 27. – с. 229.
16. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. European Parliament v Council of the European Union. Immigration policy. Right to family reunification of minor children of third country nationals. Directive 2003/86/EC. Protection of fundamental rights. Right to respect for family life. Obligation to have regard to the interests of minor children [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003CJ0540:EN:HTML>.
17. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 September 2006. R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. and Others v Commission of the European Communities. Case C-131/03 P [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5012df8ed6c7140f1b02ca0fa58c053c4.e34KaxiLc3eQc40Lax-qMbn4Oa3aQe0?text=&docid=65655&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&oc=c=first&part=1&cid=1264146>.

18. Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2001/EN/2-2001-380-EN-3-0.Pdf>.
19. Communication from the Commission. Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals. Methodology for systematic and rigorous monitoring (COM/2005/0172 final), Brussels, 27.04.2005. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0172:FIN:EN:HTML>.
20. Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. // Official Journal of the European Union. – 14 December 2007. – С 303. – Р. 17-35.

УДК 336.714 (477)

Білас І. Г.*

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ ПРАВАМ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються та аналізуються сучасні виклики і загрози правам людини, що формуються в умовах процесів глобалізації світу. Здійснюється порівняльний аналіз потенційних загроз правам людини на міжнародному та національному (на прикладі України) рівнях, коли під впливом глобалізації відбуваються трансформації у міжнародній системі безпеки.

Ключові слова: глобалізація, виклики, загрози, права людини, трансформація, міжнародна система, міжнародне регулювання, механізм захисту, превентивні заходи, конструктивна консолідація, позитивні загальнолюдські цінності.

The article discusses and analyzes the current challenges and threats to human rights, that are formed under conditions of world globalization process. A comparative analysis of potential threats to human rights at national and international (under the example of Ukraine) levels have been made, when under the influence of globalization, the transformation are taking place in the international security system.

Key words: globalization, challenges, threats, human rights, transformation, international system, international regulation, the mechanism of protection, preventive measures, constructive consolidation, positive fundamental human values.

В статье рассматриваются и анализируются современные вызовы и угрозы правам человека, которые формируются в условиях нынешних глобальных процессов. Осуществляется сравнительный анализ потенциальных угроз правам человека на международном и национальном (на примере Украины) уровнях, когда в силу воздействия глобализации происходит трансформация международной системы безопасности.

Ключевые слова: глобализация, вызовы, угрозы, права человека, трансформация, международная система безопасности, международное регулирование, механизм защиты, превентивные меры, конструктивная консолидация, позитивные общечеловеческие ценности.

Актуальність дослідження сучасних викликів і загроз правам людини, що формуються в умовах процесів світової глобалізації, полягає в тому, що фундаментальною основою міжнародної безпеки та її складовою частиною є основоположні права і свободи людини на забезпечення яких спрямована міжнародно-правова діяльність по формуванню

* доктор юридичних наук, доктор історичних наук, професор кафедри порівняльного європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений юрист України.

дієвого й результативного, універсального механізму їх захисту, превентивного адекватного реагування на ці виклики й загрози з метою їх локалізації та усунення.

На міжнародну безпеку, як і на національну безпеку країн, дедалі більше впливають процеси глобалізації. Вони визначають головні тенденції розвитку світової економіки та політики, а також призводять до кардинальних змін у міжнародному безпековому середовищі, яке стає дедалі більш динамічним і суперечливим.

Під впливом глобалізації відбуваються трансформації у міжнародній системі безпеки, розширюється склад учасників міжнародного політичного процесу. Поряд з національними державами на сучасній світовій арені діють міжнародні об'єднання, організації та інші недержавні суб'єкти. Водночас відбувається послаблення базових інститутів міжнародного регулювання, які виявляють недостатню ефективність у протидії сучасним викликам і загрозам.

Ключові позиції в наднаціональних та транснаціональних інституціях займають провідні держави світу, які здебільшого і домінують у глобальних економічних процесах та впливають на вирішення проблем міжнародної безпеки. Водночас відбувається посилення впливів транснаціональних корпорацій та фінансових груп на економічний і суспільно-політичний розвиток національних держав, що супроводжується зниженням ролі останніх у вирішенні широкого кола питань політики та безпеки на світовому, регіональному і національному рівнях. Все це пропорційно відображається та впливає на стан забезпечення основоположних прав і свобод людини як на міжнародному, так і на національному рівнях.

На тлі посилення взаємодії і взаємної залежності країн світу формуються нові «центри сили», конкуренція між якими за вплив та ресурси постійно зростає. Збільшується рівень відкритості міжнародної системи, що відкриває нові безпрецедентні можливості і водночас формує нові загрози та виклики безпеці на глобальному, регіональному та національному рівнях. Нагальною потребою стає створення більш гнучких систем безпекової взаємодії, здатних швидко й ефективно реагувати на нові виклики.

Нове розміщення й співвідношення політичних сил порушує баланс сил і інтересів у світі, змінює характер, масштаби й зміст колишніх викликів, загроз та ризиків. Регіональні й локальні безпекові виклики дедалі більше глобалізуються, набуваючи все більш комплексного характеру.

Процеси глобалізації перетворилися на найважливіший фактор впливу на безпекову та оборонну політику провідних країн світу на найближчу, середньострокову й довгострокову перспективу, що ставить перед нашою державою нагальне завдання визначити та оцінити характер і значущість сучасних викликів і загроз для її національної безпеки, складовою якої є основоположні права і свободи людини.

У глобалізованому суспільстві негативні наслідки глобалізації значно більше вражають державу, яка залишилася поза межами простору розвинених країн світу. Україна знаходиться на стику країн, які отримують переваги глобалізації, і тих, які зазнають її негативних наслідків. Об'єктивна неможливість швидкої інтеграції України до Європейського Союзу перетворює її на плацдарм для з'ясування стосунків між Заходом і Сходом. Ситуація невизначеності, у якій з огляду на це опинилася Україна, диктує свої правила гри, за якими наша держава має здійснювати непослідовну та прив'язану до політичної й економічної кон'юнктури політику. В умовах дестабілізації міжнародного простору безпеки це підвищує вірогідність реалізації потенційних безпекових викликів для України.

Складність різноспрямованих чинників, що діють у глобальному міжнародному середовищі, вимагають створення нових концептуальних підходів до безпеки. Особливістю

глобалізаційних загроз та викликів є те, що вони можуть походити зі сфери, що не контролюється окремими державами, а, на відміну від загроз геополітичного типу, формуються поза державними суб'єктами, які внаслідок глобалізаційних процесів набувають міжнародної ваги і прагнуть впливати на політику окремих держав.

Сучасний технологічний, економічний, інформаційний розвиток призвів до появи широкого спектру загроз нового типу і підсилив дію вже відомих загроз, таких як тероризм, «неспроможні» держави, розповсюдження зброї масового ураження, кібертероризм. Це посилює невизначеність міжнародного простору безпеки, а в деяких випадках провокує окремих міжнародних суб'єктів на випереджувальне застосування силової політики. Теперішні безпекові загрози мають тенденцію перетворюватися на транскордонні й транснаціональні, а загрози економічного та екологічного характеру є глобальними за своєю природою.

Загалом, загрози безпеці припускають класифікацію на різних підставах: за масштабами поширення (глобальні, регіональні, локальні), за співвідношенням суб'єктів, що є джерелом загрози та її ціллю (симетричні – джерелом та ціллю яких є держави, і асиметричні – створювані позадержавними суб'єктами і спрямовані на держави), за історичною вкоріненістю (традиційні й нетрадиційні), за відносним часом появи (традиційні й нові) тощо. Інколи у фокусі уваги опиняється одразу кілька ознак, наприклад, масштаб та зміст конфлікту, спричиненого дією загрози, разом з характером учасників (загрози геополітичні, міжцивілізаційні, міжнаціональні, міжетнічні тощо). Зрозуміло, що такий підхід припускає віднесення однієї й тієї самої загрози до різних типів. Наприклад, тероризм виступає одночасно як загроза асиметрична, нетрадиційна і нова. При цьому кожна з підстав класифікації загроз має відносний характер.

У період існування біполярного світу головною загрозою міжнародній безпеці вважалось ядерне протистояння між «західним» та «східним» блоками. Це не виключало існування таких загроз як тероризм, організована злочинність, нелегальна міграція, економічна нестабільність, загрози довкіллю тощо, але проблеми воєнного протистояння надавали їм другорядного статусу. І тільки по закінченні «холодної війни» усі ці загрози були усвідомлені як головне джерело ризиків для глобальної безпеки [1]. Ці загрози позначають також як нові, або нетрадиційні, які, разом із традиційними воєнними загрозами, визначають характер сучасного безпекового середовища.

Внаслідок стрімких змін, що відбуваються в структурі сучасного міжнародного безпекового середовища, існує потреба подальшого концептуального уточнення типів новітніх загроз. Відповідно, крім розподілу на «традиційні» та «нетрадиційні», сучасні безпекові загрози ще характеризують як «жорсткі» (hard security threats) та «м'які» (soft security threats). Власне, «м'які» і «жорсткі» загрози корелюють з розрізненням двох типів безпеки – відповідно «жорсткої» (hard security) і «м'якої» (soft security). «Жорстка» безпека включає воєнні та оборонні аспекти національної безпеки держави, натомість «м'яка» безпека зосереджується на потенційних політичних, соціальних та економічних викликах національній безпеці [2; 6]. Іншими словами, «м'яка» безпека включає до себе практично все, крім суто оборонних питань [3]. Водночас ці види загроз сумарно впливають на основоположні права й свободи людини та вимагають превентивного реагування з метою їх мінімізації та локалізації.

Фактично йдеться про визначення загроз за ступенем і масштабом їхніх наслідків, а також за засобами, які при цьому використовуються, та чинниками, які в них задіяні. Так, війна, тероризм та розповсюдження зброї масового ураження потрапляють до категорії «жорстких», натомість зміни клімату, занепад довкілля, проблеми бідності, поширення

інфекційних захворювань вважають «м'якими». Цей перелік не є вичерпним, до «м'яких» загроз зараховують й нелегальну міграцію, торгівлю людьми, міжетнічні конфлікти, а також кібертероризм, який здатний заподіяти величезну шкоду економічній та соціальній структурі країн, проти яких він спрямований.

Між «жорсткими» і «м'якими» загрозами немає чіткої межі [4], окрім того важливо, що їхня дія в багатьох випадках має ефект взаємного підсилення. Найважливіше, що «м'які» загрози за певних умов здатні легко перетворюватися на «жорсткі», а деякі загрози здатні належати до обох типів одночасно. Випадки, коли кошти, отримані від торгівлі наркотиків та нелегальної міграції, використовуються на фінансування незаконної діяльності терористичних угруповань, можуть бути прикладом того, як терористичні організації перетворюють «м'які» загрози на «жорсткі». Через це тероризм на сьогодні розглядається водночас і як «жорстка», і як «м'яка» загроза [5].

В умовах глобалізації «м'які» загрози безпеці постійно збільшують свою вагу. На думку експертів, дія деяких з таких загроз особливо помітно виявляється на теренах посткомуністичних держав [6; 35-51], які перебувають у стані трансформації. Таким чином, Україна потрапляє до зони підвищеного ризику з погляду дії «м'яких» загроз, притаманних глобальному середовищу безпеки [7].

Крім поділу сучасних загроз на традиційні й нетрадиційні та «жорсткі» і «м'які», зберігають своє значення й інші характеристики, зокрема оцінка загроз за масштабами дії, поділ їх на внутрішні й зовнішні, тощо. Проте у нинішніх умовах ці ознаки не мають сталого характеру, наприклад, відсутня чітка межа між внутрішніми та зовнішніми загрозами.

За масштабами дії можна говорити про загрози глобального (загроза світової війни, міжнародний тероризм, виснаження світових енергоресурсів, екологічні катастрофи тощо), регіонального (регіональні конфлікти) та локального (у межах окремої держави) типу. За своїм характером виокремлюють загрози та виклики геополітичного (порушення балансу сил, розподіл світу на сфери впливу, політичний контроль над іншими державами тощо), міжцивілізаційного (конфлікт цивілізацій, світових релігій, Заходу і Сходу тощо) або міжнаціонального (конфлікт між державами) чи міжетнічного (між окремими етносами) рівня.

Таким чином слід констатувати, що усі перелічені загрози або виклики є традиційними, тобто такими, що супроводжують людство на протязі тривалого історичного часу. У процесах їх подолання світова спільнота набула великий досвід, часто шляхом масштабних зіткнень – релігійні та світові війни, створення та крах колоніальних імперій, ядерне протистояння часів «холодної війни», тощо.

Для запобігання та протидії таким загрозам створені світові та регіональні міжнародні організації з їх потужними і розгалуженими структурами. Свою функцію у міждержавному спілкуванні виконують норми міжнародного права та договірна система. Склалися також норми поведінки держав, які діють у міжнародному середовищі відповідно до рівня їх цивілізованості.

Водночас, процеси глобалізації вносять корективи у розуміння традиційних загроз, характер їх дії і наслідки. Основними джерелами руйнівних конфліктів на межі тисячоліть Є. Камінський вважає, зокрема, розрив у темпах економічного розвитку різних країн у комбінації з демографічним вибухом у менш розвинених державах, забруднення навколишнього середовища у відсталих країнах, перспектива воєнних операцій терористів, технологічне відставання як фактор розколу міжнародного співтовариства, потенціал тотального фінансового колапсу [8; 3].

Поруч з традиційними на перший план виходять нові, асиметричні загрози, або, за іншою класифікацією, м'які, що, як правило, формуються шляхом нарощування суперечностей у світовій політиці та економіці на основі нерівномірного розвитку країн – міжнародний тероризм, нелегальне поширення наркотиків та зброї, неконтрольована міграція, інформаційні війни, нарощування розриву між провідними країнами та іншими країнами світу тощо, які впливають на регіональну і глобальну безпеку і є тіньовою стороною глобалізації світових процесів. Сучасна ситуація в сфері безпеки визначається переміщенням центру ваги з класичних (зокрема, збройного вторгнення) до нетипових (асиметричних), або «м'яких» загроз. Серед глибинних причин виникнення нових загроз – бідність, недостатність ресурсів, економічна неспроможність, егоїзм розвинених країн, неврегульованість конфліктних ситуацій тощо. З іншого боку, такі загрози можуть формуватися внаслідок створення відповідних умов у межах тієї або іншої країни, або, навіть, за сприяння тих або інших держав.

Новітні загрози мають комплексний характер та переважно спрямовані проти окремої людини, її прав та інтересів, а також проти нормального життя і розвитку суспільства і держави. У кожній з названих сфер формуються відповідні, більш конкретні виклики та загрози, які істотно впливають на міжнародну безпеку в цілому або діють в окремих регіональних системах міжнародних відносин.

Виклики для прав та свобод людини в Україні в сфері дії нових безпекових загроз. Насамперед слід зазначити, що не всі внутрішні загрози мають зв'язок з процесами глобалізації, і не всі глобалізаційні виклики та загрози мають однакове значення для тих або інших держав. Так, наприклад, певні прояви організованої злочинності можуть мати лише внутрішнє значення. Нелегальна міграція становить більшу небезпеку для розвинених країн Заходу, тоді як для України більший ризик має транзит мігрантів через її територію. З іншого боку, міжнародний тероризм в умовах України має значення лише як потенційна загроза, хоча для низки західних країн це реальність. Водночас, у сучасних умовах будь-яка держава не може «дозволити собі розкіш очікувати, доки «м'які» загрози перетворюються на «жорсткі», незалежно від того, наскільки віддаленими вони є, бо в добу глобалізації відстань стає відносним поняттям» [9].

У сучасних умовах Україна, як і інші нові незалежні держави, зіткнулася із вкрай гострим протиріччям: з одного боку, інтереси становлення і зміцнення державності вимагають інтенсифікації процесів культурного відродження і розвитку національної ідентичності, з іншого – процес модернізації соціально-економічної системи потребує найширшої відкритості країни, внаслідок чого суспільство стає об'єктом інтенсивних, далеко не завжди бажаних, політичних, економічних, соціальних та культурних впливів.

Істотною відмінністю сучасного міжнародного середовища безпеки є та обставина, що нації сьогодні зіштовхуються скоріше з ризиками і небезпеками, аніж з ворогами, що є величезним зрушенням у їхній власній природі [10; 18]. У сучасних умовах шукати зовнішнього ворога у вигляді тієї або іншої країни, або блоку держав виглядає дещо архаїчним, хоча це може мати місце з огляду на потреби самопіару тих або інших політичних сил. У цьому ключі важливо, що серед державницьки налаштованих політиків України відсутнє трактування будь-яких інших держав у якості ворогів, хоча і зазначаються прояви недружньої політики з того або іншого боку. У законі «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) у якості загрозливих визначаються лише певні дії з боку інших держав, але не самі держави. Тут, зокрема, визначено і конкретизовано загрози в найважливіших сферах життєдіяльності держави. До зовнішніх загроз віднесено територіальні претензії, зовнішній тиск на політику держави, іноземне втручання у внутрішні справи, зовнішні

дії, спрямовані на послаблення економічного суверенітету держави, інформаційні спецоперації проти стабільності у державі і встановлення зовнішнього контролю за її інформаційним простором та інші. До внутрішніх загроз відносять корупцію, організовану злочинність, політичну нестабільність, демографічну деградацію, сепаратизм, слабкість державних інститутів тощо.

До особливого типу загроз можна віднести політичні, економічні, військово-політичні загрози національним інтересам і безпеці України, які, будучи за формою прояву внутрішніми, за джерелами виникнення є зовнішніми. До них можна віднести кризи у поставчанні і транзиті енергоносіїв, зовнішню підтримку внутрішньої нестабільності та сепаратизму, діяльність міжнародного криміналу, терористичних організацій на території України та інші. Слід зазначити, що відсутність чіткої межі між внутрішніми та зовнішніми загрозами є однією з суттєвих ознак сучасного безпекового середовища.

В ієрархії сучасних викликів і загроз правам людини окреме місце посідає конфлікт ціннісних систем, який не зникає з порядку денного світового розвитку, а лише набуває іншого виміру – міжцивілізаційного протистояння або зіткнення світових центрів (полюсів) сили. Під впливом процесу глобалізації у сучасному світовому розвитку відбуваються динамічні, часом радикальні зміни, які потребують нових підходів та істотного переосмислення.

Базовим принципом сучасного політичного мислення стає те, що формування дієвої системи стабільного світу можливе лише за умов реалізації концепції рівної безпеки для всіх людей, а не тільки для окремих держав або блокових структур. Ці уявлення становлять основу для імплементації принципу захисту прав людини як одного з головних у системі міжнародної безпеки.

У сучасних умовах набуває більшого прискорення процес глобалізації культури, що стимулює, відповідно, новий тип ціннісного конфлікту: культура масового споживання вступає у все більшу суперечність з традиційними цінностями культури різних народів, що призводить до напружених ситуацій у ментальній сфері. З одного боку, є небезпека розчинитися у світовій масовій культурі, а з іншого – дотримуючись традиційних настанов, опинитися на узбіччі прогресу.

Конфлікт цінностей за схемою «захід та інші» проявляється, зокрема, у спробах силовим шляхом нав'язати цінності західної демократії і ліберальної економіки іншим культурам і цивілізаціям, які перебувають в іншому ціннісному вимірі і не готові беззастережно адаптувати цінності Заходу. Це було відчутно під час кампаній в Іраку та Афганістані, де спротив був обумовлений не тільки силовими та політичними чинниками, але й культурно-цивілізаційними.

З іншого боку у цих конфліктах значну роль відіграє такий глобалізаційний чинник як боротьба за ресурси. У сучасних умовах світові ресурси завжди будуть притягуватися до багатих країн, а отже буде посилюватися диференціація багатих і бідних країн. Це, на думку В. Горбуліна, «може остаточно підірвати віру у міф щодо універсальності західних цінностей лібералізму і демократії, викликати новий сплеск політичної активності незхідних суспільств, у тому числі у вигляді ісламського фундаменталізму»[11; 302].

Аналізуючи конфлікти цінностей, що породжують нові виклики та загрози основоположним правам людини, слід звернути увагу на сучасні протистояння між державами у їх прагненні до світового та регіонального лідерства. Зокрема, заперечуючи можливість всеохоплюючого домінування США на світовій арені, Росія начебто прагне до створення такого багатопольного світового порядку, де не буде диктату однієї держави чи групи держав. Але, разом з тим, РФ продовжує вважати регіони свого близького оточення, країни

СНД зоною свого виключного геополітичного впливу, де фактично припускається її диктат. Російська зовнішньополітична доктрина припускає силове втручання «на захист» російськомовного населення в інших державах СНД, що було підтверджено під час російсько-грузинського конфлікту серпня 2008 р. За існуючих умов, характерною ознакою зовнішньої політики Російської Федерації є намагання утримати геополітичний контроль за ситуацією в межах пострадянського простору, що суперечить євроінтеграційному курсу України та низки інших держав цього простору.

В основі цього конфлікту, так само як і кризових ситуацій в українсько-російських відносинах, фактично лежить конфлікт цінностей – системи державницького авторитаризму в РФ та системи демократичних цінностей в Україні. Глобалізаційна складова конфліктних напружень у відносинах – у визначенні шляхів інтеграції пострадянських держав у світову макроцивілізаційну систему – безпосередньо, у якості суверенних держав, або опосередковано, через євразійську регіональну модель під контролем Росії. У контексті російської геостратегії, Україна має увійти в інтеграційне формування на пострадянському просторі під домінуванням Росії. Зрештою, це повністю підтвердилось під час вільнюського саміту Європейського Союзу, коли під тиском РФ, Президент України В. Янукович відмовився від підписання угоди про асоційоване членство України з ЄС.

На національному рівні Україна стикається з проявами сепаратизму, а також із небажаними наслідками міжетнічних та міжконфесійних процесів, що відбуваються на ціннісній основі. Відмічають також значні відмінності в менталітеті та ціннісних орієнтаціях населення західної і північної частини країни, з одного боку, та південно-східних регіонів – з іншого. Самі по собі ці суперечності можуть бути подолані внаслідок зваженої державної політики, але в умовах зовнішнього тиску та глобалізаційного вибору України між різними зовнішніми векторами розвитку ці тенденції можуть набути небезпечних масштабів й поставити під знак питання територіальну цілісність та єдність держави.

Нова парадигма формування світового порядку та міжнародних відносин виходить з того, що світовий геополітичний простір поділений не стільки між великими державами із сферами їх впливу, а скоріше – внутрішніми лініями напруженості між зоною, *де панує закон і міжнародне право*, де пріоритетними є права людини, і зоною, яка характеризується зневагою до закону, ігноруваннями та нехтуваннями правами і свободами людини, численними локальними конфліктами, гіпертрофією сил кримінального гатунку тощо – всім тим, що несе загрозу безпеці, стабільності і розвитку людської цивілізації.

Процеси глобалізації, які штовхають до все більшого усвідомлення принципів єдності світу та неподільності безпеки, вимагають, щоб місце конфронтаційної моделі міжнародних відносин зайняла нова система світового порядку, яка будуватиметься вже не на протистоянні різних світових потуг, а на їх консолідації. Зрозуміло, що реально така консолідація відбуватиметься під гаслами боротьби проти спільних загроз, але дії в напрямку «консолідації проти» з часом може перетворитися на більш глибоку, *конструктивну «консолідацію за» на основі позитивних загальнолюдських цінностей*.

Переважає більшість дослідників сучасних процесів у сфері міжнародних відносин вважає, що національна безпека зараз не може бути гарантована без тісної співпраці з впливовими міжнародними структурами безпеки субрегіонального, регіонального та глобального рівнів. Але ефективність функціонування міжнародних структур безпеки значною мірою стримується недосконалістю існуючих механізмів міжнародного правопорядку, що ставить під знак питання міжнародне право в цілому.

Можна говорити про необхідність формування такого світового порядку, в якому домінуватиме система міжнародного права (відповідним чином оновлена й розвинена),

котра має ефективну силову підтримку з боку міжнародних структур безпеки. В глобальному вимірі – це крок до створення більш ефективної, ніж Рада Безпеки ООН, форми світового уряду.

Аналіз реальних характеристик глобалізаційних процесів підводить до положення про взаємопов'язаність усіх основних складових глобалізації – глобальної економіки, міжнародної політики, світового інформаційного простору, соціально-економічного і гуманітарного розвитку людства. Внаслідок процесів глобалізації та радикальних змін у міжнародній політичній системі формується новий світоустрій, який визначатиме головні засади міжнародної стабільності загалом та безпеки кожної країни зокрема.

Провідною суперечністю глобалізаційних процесів є протиріччя між глобальними потребами світового економічного і політичного розвитку та прагненнями національних держав до збереження власної ідентичності і суверенності. Будь-яка країна, що прагне уникнути маргінального і периферійного стану, має інтенсивно включитися у глобалізаційні та інтеграційні процеси, проте не повинна «розчинитися» у загальному глобалізаційному просторі.

Протиріччя економічних і політичних інтересів глобальних корпорацій і держав-націй створює нові лінії напруги у міжнародній системі. Малі і слабкі країни можуть протиставити могутності глобальних корпорацій лише силу їх внутрішньої консолідації та групової регіональної інтеграції. Внаслідок нерівномірності розвитку окремих країн і регіонів дедалі більшого значення набуває формування асиметрії міжнародних відносин як небезпечне явище сучасної світової політичної системи, що неодмінно тягне за собою недотримання непорушності фундаментальних й основоположних прав і свобод людини.

Особливістю глобалізаційних загроз та викликів є те, що вони походять із сфер, що не завжди піддаються контролю з боку держави, а на відміну від загроз геополітичного типу формуються більше позадержавними суб'єктами. Серед основних загроз та викликів глобалізаційного типу можна виокремити: конфлікт цінностей, маргіналізацію певних країн і регіонів, розпад політичних утворень і виникнення «держав, що не відбулися», глобалізацію криміналу, тероризму, неконтрольоване розповсюдження зброї масового ураження та звичайних озброєнь, інформаційні технології впливу на безпеку держави, загострення локальних конфліктів, нелегальну міграцію, тощо.

Перед серйозними викликами глобалізації Україна має, насамперед, забезпечити внутрішню збалансованість інтересів різних прошарків населення і, усвідомлюючи власні національні інтереси, виступати консолідовано перед зовнішнім світом. В умовах глобалізації Україна, позиціонуючи себе як впливового суб'єкта міжнародних відносин, має шанс використати її переваги для власного розвитку, тоді як залишаючись об'єктом дії зовнішніх сил, отримує лише її негативні наслідки.

Список використаних джерел

1. Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus/ Ed. by Mustafa Aydin. Amsterdam et. al: IOS Press, 2011 ebooks. iospress.nl/Download/Pdf/25365.
2. MoustakisF. Soft Security Threats in the New Europe// George C. Marshal European Centre for Security Studies, Managing the Challenges of Soft Security Threats inthe 21st Century Report of the Conference April 7-9. 2003, p. 6.
3. Becher K. (2005), «Soft security» with Russia after11 September, The International Institute for Strategic Studies. <http://www.iiss.org/publications/russia-regional-perspectives-journal/volume-1---issue-1/soft-securitywith-russia-after-11-september>.

4. Uğur Ziyal. Re-conceptualization of soft security and Turkey's civilian contributions to international security. Turkish policy Quaterly. Summer, 2004. <http://www.turkishpolicy.com/category/86/2004-2>.
5. Alfonso Rincyn, Luis Emilio Ramos, Lucana Estıvez. Soft-security within the Euro-Mediterranean partnership. University Institute for European Studies. CEU San Pablo University. Madrid, Spain, 2006. www.go-euromed.org.
6. Swanstrım Niklas. Traditional and Non-Traditional Security Threats in Central Asia: Connecting the New and the Old// The China and Eurasia Forum Quarterly, Volume 8, No. 2 (2010) pp. 35-51.
7. Див. Alexander Bogomolov, Oleksandr Lytvynenko. A Ghost in the Mirror: Russian Soft Power in Ukraine. Briefing Paper. Chatham House, January 2012. <http://www.chatham-house.org/publications/papers/view/181667>.
8. Камінський Є. Міжнародна безпека у ХХІ столітті: загальний прогноз/ Дослідження світової політики. – 2001. – Вип. 15. , с. 3
9. Uğur Ziyal. Re-conceptualization of soft security and Turkey's civilian contributions to international security. Turkish policy Quaterly. Summer, 2004. <http://www.turkishpolicy.com/category/86/2004-2>.
10. Гіденс Е. Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя/ К. : Альтерпрес, 2004. – с.18.
11. Горбулин В. Без права на покаянне / Харьков : Фолио, 2009, с. 302.

УДК 341.1

Задорожній О. В.*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ТА РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ОСНОВНІ СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена проблемам законодавства України та Російської Федерації у сфері виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Автор здійснює порівняльний аналіз основних нормативно-правових механізмів, що регламентують відповідні відносини в обох державах, їхніх недоліків та перспектив удосконалення.

Ключові слова: Україна, Російська Федерація, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., Рада Європи, Європейський суд з прав людини, виконання судових рішень.

The article is devoted to the legislation of Ukraine and the Russian Federation in the sphere of the execution of ECHR judgments. The author makes a comparative analysis of the principal legal mechanisms regulating respective relations, defects and prospects for the development.

Key words: Ukraine, Russian Federation, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, the Council of Europe, the European Court of Human Rights, execution of judgments.

Статья посвящена проблемам законодательства Украины и Российской Федерации в сфере исполнения решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Автор осуществляет сравнительный анализ основных нормативно-правовых механизмов, регламентирующих соответствующие отношения в обоих государствах, их недостатков и перспектив совершенствования.

Ключевые слова: Украина, Российская Федерация, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Совет Европы, Европейский суд по правам человека, исполнение судебных решений.

Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. передбачає, що держави-учасниці визнають, дотримуються і забезпечують кожній особі, яка перебуває під їхньою юрисдикцією, реалізацію закріплених у Конвенції прав і свобод, а також реальний та ефективний захист останніх за допомогою внутрішньодержавних засобів правового захисту. Розділ II Конвенції 1950 р. (ст. 19-51) присвячений функціонуванню спеціального судового органу – Європейського суду з прав людини, метою діяльності якого є забезпечення дотримання державами-учасниками їхніх зобов'язань, передбачених положеннями вказаного міжнародного договору та протоколами

* кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

до нього. Відповідно до ст. 46 Конвенції 1950 р. держави-учасниці зобов'язані виконувати остаточні рішення ЄСПЛ в будь-яких справах, стороною яких вони є [1].

Досвід української та російської державності пострадянського періоду (1991-2013 рр.) свідчить не лише про схожі тенденції розвитку їхніх правових систем, а і про взаємний вплив цих систем. Схожими є і тенденції, пов'язані із захистом прав та свобод людини в Україні та Росії. Хоча обидві держави є сторонами Конвенції Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод 1950 р. (РФ – з 1998 р. [2], Україна – з 1997 р. [3]), і проблеми порушення закріплених у Конвенції прав та свобод, і проблеми невиконання рішень Європейського суду з прав людини залишаються для них хронічними. Серед основних причин вказаних явищ – недосконалість внутрішньодержавних нормативно-правових механізмів регламентації виконання рішень ЄСПЛ. Різні аспекти цієї тематики досліджені у працях таких вчених-юристів як В. Абдрашитова [4], Н. Блажівська [5], О. Гончаренко [6], А. Деменєва [7], Л. Дешко та Ю. Мазур [8], Ю. Зайцев [9], Н. Муратова [10], А. Ніколаєв [11], Д. Супрун [12] тощо. Водночас, з огляду на невіршеність проблем правової регламентації як в Україні, так і в РФ, існує необхідність розвитку цих напрацювань, яка актуалізується з огляду на потребу в аналізі змін внутрішнього законодавства обох держав, спрямованих на подолання вказаних недоліків, що відбуваються протягом останніх років. При цьому, важливо усвідомлювати і те, що зважаючи на стан судових систем та відомі проблеми із винесенням і виконанням рішень судових органів обох держав, звернення до ЄСПЛ часто є єдиною можливістю для осіб, чії права було порушено, домогтися хоча б часткового відновлення цих прав.

Загальновизнаний принцип обов'язковості остаточного судового рішення, в тому числі і остаточного рішення Європейського суду з прав людини (положення ст. 46 Конвенції 1950 р.) [13] у тій чи іншій формі закріплено у внутрішньому законодавстві усіх держав-учасниць вказаного міжнародного договору. Однак існують істотні відмінності у важливих аспектах процедури виконання рішень ЄСПЛ. З-поміж таких аспектів слід, передусім, відзначити наступні: наявність чи відсутність спеціального закону, який регулює процедуру виконання рішень ЄСПЛ; кваліфікація рішення Європейського суду з прав людини як виконавчого документа; існування спеціальної процедури виконання рішень ЄСПЛ, яка відрізняється від процедури виконання рішень національних судів; наявність «єдиного вікна» для отримання заявником грошової компенсації («справедливої сатисфакції», передбаченої ст. 41 Конвенції); існування спеціальної статті витрат державного бюджету для виплати грошових компенсацій на підставі рішень ЄСПЛ; можливість перегляду рішення національного суду на підставі рішення ЄСПЛ, безпосередньо передбачена процесуальним законом [14].

Україна ратифікувала Європейську конвенцію 1950 р. у 1997 р. В нашій державі діє спеціальний закон, що регулює процедуру виконання рішень ЄСПЛ (Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р.) [15]; рішення ЄСПЛ визнано виконавчим документом, який підлягає виконанню державною виконавчою службою (п. 10 ч. 2 ст. 3 Закону «Про виконавче провадження» 1999 р.) [16]; юридично закріплено систему «єдиного вікна» для виплати компенсації за Рішенням ЄСПЛ (ч. 3 ст. 8 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р.); законодавство містить норми про перегляд рішення національного суду, яке передувало зверненню заявника до ЄСПЛ.

Основним нормативно-правовим актом національного законодавства у цій сфері є Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р [17]. Важливо, що, окрім вказаних положень Закон містить норму про те, що

при розгляді справ українські суди застосовують Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17).

Однак прийняття, внесення змін та застосування Закону 2006 р., на жаль, не забезпечили належне виконання рішень ЄСПЛ в Україні. Враховуючи це, а також вимоги Європейського Союзу у процесі підготовки до укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо впровадження європейських стандартів у вказаній сфері, протягом останніх років здійснювалися спроби вирішити проблеми виконання рішень ЄСПЛ в Україні шляхом внесення змін до внутрішнього законодавства.

Так, у квітні 2012 р. було прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України, що вніс зміни до процедури здійснення кримінального судочинства. Серед іншого, Кодексом передбачено, що кримінальне процесуальне законодавство України та принципи верховенства права у кримінальному провадженні застосовуються з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (ст. 8-9) [18].

Крім цього, Верховною Радою України було прийнято Закони «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»» від 15. 03. 2011 р., [19] «Про гарантії виконання державою судових рішень» від 05. 06. 2012 р., [20] «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16.10. 2012 р., [21] метою прийняття яких проголошено вдосконалення процедури виконання рішень ЄСПЛ в Україні, діяльності органу представництва щодо вжиття додаткових заходів індивідуального характеру, а також Кабінету Міністрів України щодо заходів загального характеру.

Так, Законом 2011 р. було визначено статус стягувача у справах, пов'язаних з заявами до Європейського суду з прав людини. Законом передбачено, що орган представництва протягом десяти днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням статусу остаточного, надсилає стислий виклад рішення стягувачу, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, всім державним органам, посадовим особам та іншим суб'єктам, безпосередньо причетним до справи, за якою прийнято рішення.

Протягом десяти днів від дня отримання повідомлення Суду про набуття Рішенням статусу остаточного орган представництва:

по-перше, надсилає стягувачу повідомлення з роз'ясненням його права подати до Державної виконавчої служби заяву про виплату відшкодування, в якій мають бути зазначені реквізити банківського рахунку для перерахування коштів;

по-друге, надсилає до Державної виконавчої служби оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення ЄСПЛ у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції, оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення Суду щодо справедливої сатисфакції у справі проти України, оригінальний текст і переклад рішення ЄСПЛ щодо дружнього врегулювання у справі проти України, оригінальний текст і переклад рішення Суду про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України.

Державна виконавча служба упродовж десяти днів з дня надходження вказаних документів, відкриває виконавче провадження. Протягом трьох днів з моменту перерахування на депозитний рахунок державної виконавчої служби суми відшкодування державна виконавча служба повідомляє про це стягувача [22].

Однак, незважаючи на прийняття нових нормативно-правових актів, хронічну проблему невиконання рішень ЄСПЛ в Україні не подолано. У Меморандумі від 07. 02. 2013 р. Комітет міністрів Ради Європи зазначив: «Подібне невиконання рішень Суду є приво-

дом для серйозного занепокоєння, і українська влада має взяти на себе зобов'язання вжити індивідуальних заходів, а також надавати інформацію про вжиті заходи без подальшого зволікання» [23].

Серед можливих наслідків подальшого систематичного невиконання державою рішень ЄСПЛ, в тому числі так званих «плотних» рішень (у яких Європейський суд з прав людини вказує на існування структурних проблем, які лежать в основі порушень, а також на конкретні засоби чи заходи, за допомоги яких держава-відповідач має виправити ситуацію) [24] – вжиття фінансових санкцій, позбавлення права голосу членів української делегації в ПАРЕ або навіть виключення з Ради Європи, відповідно до статей 8 і 9 Статуту Ради Європи [25].

У підсумку, у процесі виконання вимог Європейського Союзу щодо необхідності досягнення прогресу у сфері захисту прав людини для підписання Угоди про асоціацію було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень» від 19.09.2013 р. [26]. Він містить ряд норм, спрямованих на забезпечення виконання судових рішень про стягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ.

Однак і застосування вказаного закону не може вирішити проблем надмірної тривалості провадження і затримок у виконанні судових рішень – проблем, яких стосується значна частина заяв громадян України до ЄСПЛ. У національному законодавстві необхідно передбачити компенсаційні заходи особам, потерпілим від затримок. При цьому, по-перше, компенсаційні заходи повинні бути ефективними; по-друге, нормативно-правові акти мають містити належні норми щодо притягнення до відповідальності службових осіб, з вини яких допущені порушення. Це вкрай важливо, адже наразі замість таких службових осіб відповідальність несе Україна: потерпілі подають заяви до ЄСПЛ, останній виносить рішення на їхню користь, що призводить до необхідності відшкодування безпосередньо з бюджету держави, тобто *de facto* з кишені кожного платника податків.

Іншим недоліком української системи контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини є те, що відповідні функції виконує Міністерство юстиції (Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини) під наглядом Комітету Міністрів Ради Європи [27]. Більш ефективною могла б бути діяльність окремої незалежної структури.

Що стосується Російської Федерації, то ця держава ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. у 1998 р [28]. Норми у сфері виконання рішень Європейського суду з прав людини містяться у ряді нормативно-правових актів РФ – Кримінально-процесуальному кодексі 2001 р. [29]. Арбітражному процесуальному кодексі 2002 р. [30]. Цивільному процесуальному кодексі 2002 р. [31]. Постановах Верховного Суду тощо [32]. Водночас, у РФ, відсутній єдиний закон про виконання державою зобов'язань, що випливають з Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини і постанов Європейського суду з прав людини [33]. Додамо – на відміну від України (з поправками на очевидну недосконалість Закону 2006 р. та застереженнями щодо його «комплексності»).

Необхідність прийняття відповідного нормативно-правового акту констатується російськими дослідниками вже досить давно. Пропонуються різні підходи до норм, які мають бути його складовими. Зокрема, виказуються думки, що у такому законі повинні міститися положення, які закріпили би:

- статус постанов та рішень Європейського суду з прав людини в російській правовій системі;

- перелік і процедури реалізації заходів загального та індивідуального характеру з виконання цих постанов;
- ряд обов'язків судових органів та Федеральних Зборів РФ в рамках їхньої компетенції;
- адміністративну та дисциплінарну відповідальність посадових осіб, винних у допущенні порушень Конвенції, встановлених Європейським судом з прав людини, з відсиланням до відповідного акту федерального законодавства[34];
- порядок опублікування постанов Європейського суду з прав людини, винесених щодо Росії, в «Російській газеті» протягом місяця з моменту, коли постанова стала остаточною;
- обов'язок усіх суб'єктів правореалізаційного процесу щодо застосування національного законодавства відповідно до норм Конвенції, виходячи з їхнього тлумачення у правових позиціях Європейського суду [35].

Вказуються і пропозиції про те, що в Російській Федерації повинні розглядатися в якості джерел конституційного права та, відповідно, застосовуватися правові позиції Європейського Суду, що містяться в його рішеннях, винесених не тільки щодо Російської Федерації, а і щодо інших держав-учасниць Конвенції 1950 р. (це може бути закріплено в Законі «Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини») [36].

Певного прогресу щодо вдосконалення законодавства Російської Федерації у сфері виконання рішень ЄСПЛ уже досягнуто. Так, у 2010 р. у РФ було прийнято Закон «Про компенсацію за порушення права на судочинство протягом розумного строку або права на виконання судового акту протягом розумного строку» [37], який дозволяє громадянам РФ звертатися до національних судів для отримання компенсації за затримку виконання судових рішень. При цьому відповідна компенсація не залежить від наявності вини суду, органів, на які покладено обов'язок щодо виконання судових рішень, або ж інших органів державної влади. У свою чергу органи, уповноважені на виконання рішення судів про присудження такої компенсації, мають право пред'явити регресні вимоги до органу чи посадової особи, з вини якої допущено таке порушення [38].

За інформацією Комітету із правових питань і прав людини ПАРЄ, у результаті прийняття Закону 2010 р. відсоток справ проти Росії в цій сфері знизився з 44 до 17% [39].

Загалом, і Україна, і Російська Федерація відзначаються незадовільним станом захисту прав і свобод людини, свідченням чого є показники звернень до Європейського суду з прав людини. Незважаючи на приєднання обох держав до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у 1997-1998 рр. та прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ, чинне внутрішнє законодавство у відповідній сфері характеризується рядом недоліків, які, у значній мірі сприяють невиконанню рішень Суду. Вказані недоліки є як спільними для обох держав, так і відмінними.

У Росії висувуються пропозиції щодо якомога скорішого прийняття єдиного закону про виконання державою зобов'язань, що випливають з Конвенції про захист прав і основних свобод людини і постанов Європейського Суду з прав людини. В Україні аналогічний закон, попри його недосконалість, діє з 2006 р., до нього вносяться зміни, до законодавства, Натомість, у РФ прийнято важливий закон про звернення громадян Російської Федерації до національних судів для отримання компенсації за затримку виконання судових рішень. Цінними рисами Закону є по-перше, відсутність залежності компенсації від наявності вини органів державної влади, і, по-друге, надання органам, уповноваженим на виконання рішення судів про присудження такої компенсації, права

пред'явити регресні вимоги до органу чи посадової особи, з вини якої допущено відповідне порушення. В нашій державі подібного (і необхідного) нормативно-правового акту досі не прийнято, що аж ніяк не сприяє вирішенню проблем захисту відповідних прав, передбачених Європейською конвенцією з прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Список використаних джерел

1. European Convention on Human Rights as amended by Protocols Nos. 11 and 14 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13 // European Court of Human Rights, Council of Europe. – 2002. – 52 p.
2. Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/12011157/12011157.htm>.
3. Закон України «Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.» від 11.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 56. – 1997. – Ст. 265.
4. Абдрашитова В. Теоретико-правовые основы исполнения решений Европейского Суда по правам человека. Дисс...к. ю. н. – М., 2008. – 197 с.
5. Блажівська Н. Є. Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Порівняльний аспект // Вісник Вищої ради юстиції». – № 2. – 2010.
6. Гончаренко О. А. Правова природа «пілотних рішень» Європейського Суду з прав людини // Форум права. – № 4. – 2012.
7. Деменева А. В. Юридические последствия постановлений Европейского Суда по правам человека для Российской Федерации. Дисс. ... к. ю. н. – М., 2010. // Деменева А. В. Реализация Россией индивидуальных мер по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека: пересмотр дел в соответствии с УПК РФ // Международное правосудие. – 2012. – № 2. – С. 91-103.
8. Дешко Л., Мазур Ю. Виконання рішень національних судів: принципи Європейського суду з прав людини // Публічне право. – № 4 (8). – 2012.
9. Зайцев Ю. Проблема виконання судових рішень у практиці Європейського суду з прав людини / Виконання судових рішень. – К. : Юстініан, 2002.
10. Муратова Н. Г. Решения Европейского суда по правам человека и их значение для судебного надзора по уголовным делам Российской Федерации // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе РФ: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: УрГЮА, 2003.
11. Николаев А. М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации. Дисс... д. ю. н. – М., 2012.
12. Супрун Д. Основні аспекти входження України в юрисдикційний механізм Європейської конвенції з прав людини // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л. Жуковської. – К. : ЗАТ «ВПОЛ», 2004.
13. European Convention on Human Rights as amended by Protocols Nos. 11 and 14 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13 // European Court of Human Rights, Council of Europe. – 2002. – P. 27.
14. Блажівська Н. Є. Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Порівняльний аспект // Вісник Вищої ради юстиції. – № 2. – 2010.

15. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – ст. 260.
16. Закон України «Про виконавче провадження» від 21. 04. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – ст. 207.
17. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23. 02. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – ст. 260.
18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 9-10, № 11-12, № 13. – 2013.
19. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 15. 03. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011, № 39, ст. 391.
20. Закон України «Про гарантії виконання державою судових рішень» від 05. 06. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 17. – 26. 04. 2013. – С. 940.
21. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16. 10. 2012 р. // Офіційний вісник України. – № 93. – 14. 12. 2012 – С. 66.
22. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 15. 03. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 39. – С. 391.
23. Committee of Ministers Memorandum of 07.02.2013. CM/Inf/DH(2013). Ministers' Deputies Information documents // Council of Europe official site [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2029771&Site=CM#P10_138.
24. Дешко Л., Мазур Ю. Виконання рішень національних судів: принципи Європейського суду з прав людини // Публічне право. – № 4 (8). – 2012. – С. 168.
25. Туан Д'єдон Г., Рева В. Європейський суд з прав людини: нові виклики. // Юридичний журнал «Юстініан». – № 4. – 2013.
26. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень» від 19. 09. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 25. 10. 2013. – № 80. – С. 11.
27. Туан Д'єдон Г., Рева В. Європейський суд з прав людини: нові виклики // Юридичний журнал «Юстініан». – № 4. – 2013.
28. Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».
29. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18. 12. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 02. 11. 2013, с изм. от 19. 11. 2013). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154031.
30. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02. 11. 2013). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154015.
31. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14. 11. 2002 № 138-ФЗ (действующая редакция от 25. 11. 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/gpkrf>.

32. Муратова Н. Г. Решения Европейского суда по правам человека и их значение для судебного надзора по уголовным делам Российской Федерации. // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе РФ: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Екатеринбург : УрГЮА, 2003. – С. 65.
33. Абдрашитова В. Теоретико-правовые основы исполнения решений Европейского Суда по правам человека. Автореф. Дисс...к.ю.н. – М., 2008. – С. 12.
34. Деменева А. В. Юридические последствия постановлений Европейского Суда по правам человека для Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 98.
35. Абдрашитова В. Теоретико-правовые основы исполнения решений Европейского Суда по правам человека. Автореф. Дисс...к. ю. н. – М., 2008. – С. 15.
36. Николаев А. М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации. Автореф. дисс.. д. ю. н. – М.: 2012. – С. 36.
37. Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99919.
38. Ярослав Романюк: «Невиконання судових рішень нівелює кінцеву мету правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав». Виступ Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка на парламентських слуханнях про стан виконання судових рішень в Україні 22 травня 2013 року // Офіційний сайт Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2378856879AFF607C2257B740031AA41?opendocument>.
39. Туан Д'єдон Г., Рева В. Європейський суд з прав людини: нові виклики // Юридичний журнал «Юстініан». – № 4. – 2013.

УДК: 341.1

Шпакович О. М.*

КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ АКТІВ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Міжнародні-правові акти укладені за участю міжнародної організації мають певні особливості порівняно з міжнародними угодами, укладені традиційним способом. По-перше, такі правові акти у формі конвенцій накладають відповідні обов'язки і надають певні права не тільки державам, що ратифікували конвенцію, але й міжнародній організації, в рамках якої вона була розроблена. По-друге, тексти таких конвенцій можуть бути переглянуті не лише їхніми учасниками, але всіма членами міжнародної організації, присутніми на сесії найвищого органу, які не є учасниками конвенції. Вивчення різних спектрів критеріїв класифікації актів міжнародних організацій (на прикладі Ради Європи) є актуальним для подальшого розвитку не тільки права міжнародних організацій, а й відносин між державами і міжнародними організаціями.

Ключові слова: міжнародна організація, рішення міжнародної організації, резолюція міжурядової організації, конвенції Ради Європи, статутні конвенції Ради Європи, договори Ради Європи, часткові угоди Ради Європи, європейські стандарти з захисту прав людини, міжнародні стандарти.

International legal acts concluded with the international organizations have some features in comparison with the international agreements concluded by the traditional method. First, the following acts in the form of conventions impose appropriate obligations and give certain rights not only states to ratify the Convention, but also international organizations, in which it was developed. Secondly, the texts of conventions can be viewed not only their members, but all members of the international organizations present at the session of the highest governance body that are not parties to the Convention. Exploring different spectra classification of criteria acts of international organizations (for example, Council of Europe) is important for the further development of not only the law of international organizations, but relations between states and international organizations.

Key words: international organization, the decision of international organization, resolution of intergovernmental organization, Council of Europe conventions, statutory Council of Europe conventions, treaties of the Council of Europe, partial agreement of the Council of Europe, European standards of human rights, the international standards.

Международно-правовые акты заключены с участием международной организации имеют определенные особенности по сравнению с международными соглашениями, заключенные традиционным способом. Во-первых, такие правовые акты в форме конвенций накладывают соответствующие обязан-

* доктор юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

ности и предоставляют определенные права не только государствам, которые ратифицировали конвенцию, но и международной организации, в рамках которой она была разработана. Во-вторых, тексты таких конвенций могут быть пересмотрены не только их участниками, но всеми членами международной организации, присутствовавшие на сессии высшего органа, которые не являются участниками конвенции. Изучение различных спектров критериев классификации актов международных организаций (на примере Совета Европы) является актуальным для дальнейшего развития не только права международных организаций, но и отношений между государствами и международными организациями.

Ключевые слова: международная организация, решение международной организации, резолюция межправительственной организации, конвенции Совета Европы, уставные конвенции Совета Европы, договоры Совета Европы, частичные соглашения Совета Европы, европейские стандарты по защите прав человека, международные стандарты.

Постановка проблеми. Міжнародні організації виступають активним суб'єктом міжнародного права і їх діяльність суттєво впливає на сучасну архітектуру міжнародного права. Діяльність міжнародної організації базується не лише на інституційній системі органів міжнародної організації, а й правових актах, які вони ухвалюють.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова природа міжнародних організацій, особливості їх організаційної структури, функції міжнародних організацій, їх правосуб'єктність, договірність правоздатність, правотворча діяльність стали предметом дослідження таких українських та російських учених, як В. Бліщенко, В. Василенко, О. Київець, З. Клепацький, Л. Левіна, І. Лукашук, О. Мещерякова, М. Микієвич, В. Мицик, В. Моравецький, В. Муравйов, Т. Нешатаєва та ін. У зарубіжній доктрині міжнародного права деякі аспекти тією чи іншою мірою досліджували такі вчені, як Х. Альварес, С. Амерасінх, Д. Анцілотті, П. Беккер, Н. Блоккер, Х. Барберіс, І. Деттер, К. Кольяр, В. Моравецький, Ф. Снайдер, Ж. Ссель, У. Фельд, Дж. Фіцморіс, Т. Хартлі, Р. Хіггінс, Г. Шван, Д. Шелтон, Г. Шермерс, Й. Фровайн та ін. Але дискусія поміж дослідниками цього питання полягає у ідентифікації з поняттям «рішення» усіх рішень міжнародної організації, незалежно ані від їхнього характеру, ані від способу прийняття.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Виходячи з того, що хоча і достатньо досліджувалася правова природа міжнародних організацій, але у зв'язку з тим, що сьогодні функціонує велика кількість міжнародних організацій та ухвалюється велика кількість актів органами організацій, дослідження критеріїв класифікації актів міжнародних організацій є необхідним як для української науки міжнародного права, так і для подальшої співпраці України з різними міжнародними організаціями.

Формулювання цілей статті. В статті теоретично обґрунтовані та проаналізовані різні критеріїв класифікації актів міжнародних організацій на прикладі Ради Європи.

Право міжнародних організацій не містить загального визначення поняття «рішення міжнародних організацій». Так, польський юрист В. Моравецький вважає рішення як лише висновки керівних органів міжнародних організацій, а документи допоміжних органів – підготовчим етапом, чи елементом, процесу розробки рішення. Адже рішення керівних органів, на його думку, виражають волю всієї організації, а рішення допоміжних органів – лише певної частини її членів [13].

Поряд з цим, необхідно погодитися з Г. Шермерсом, який до рішень міжнародної організації можна відносити лише ті, які є обов'язковими для виконання всіма членами об'єднання. Водночас документи допоміжних органів є підготовчими для прийняття того чи іншого остаточного рішення. З огляду на це можна говорити про багатоступеневий процес прийняття рішень та, відповідно про їхнє значення і правову природу [6, с. 34].

В науковій літературі має місце доволі широкий спектр критеріїв класифікації рішень міжнародних організацій. Найпоширенішими є критерії географічного простору, юридичного характеру, за сферою застосування, за спрямованістю (адресатом), за методом чи технікою ухвалення.

Так, З. Клепацький класифікує поняття рішення міжнародних організацій, застосовуючи критерій адресатності, тобто, кому спрямоване рішення. Він надає наступний поділ рішень:

- для держав-членів організації;
- для усіх держав;
- для групи держав;
- для однієї держави;
- для держав, що не є членами організації;
- для органів міжнародних організацій;
- для інших міжнародних організацій;
- для населення певної території;
- для світової громадськості;
- для юридичних і фізичних осіб держав-членів організації [6, с. 35].

Отже, виходячи з цього, необхідно погодитися з даною класифікацією, оскільки в ній досить широко і повно надається тлумачення «рішення міжнародних організацій».

В науці міжнародного права і практиці міжнародних організацій не вироблено загальноприйнятого поняття «рішення міжнародних організацій», не розроблені загальні критерії, яким повинні відповідати ті чи інші їх види.

Це без сумніву ускладнює аналіз юридичної сили рішень. В такому випадку треба керуватися положеннями статуту або установчих документів організації, в яких, як правило, може визначитися природа природа цих рішень, їхня форма та процедури ухвалення.

Таким чином, правові акти міжнародних організацій можуть бути класифіковані за такими критеріями: юридична сила, адресат, географічна спрямованість, метод їх прийняття і сфера питань, до яких належить рішення.

За юридичною силою вони бувають – обов'язкові і необов'язкові. За сферою, до якої належить рішення – процедурні та з питань суті діяльності. За адресатом – зовнішні та внутрішні. За географічною спрямованістю – національні, регіональні, міжрегіональні та універсальні. За методом прийняття – прийняті одностайно, більшістю голосів, на основі консенсусу та прийняті зваженим голосуванням [16, с. 27]. За критерієм предмета – політичні, економічні, з технічних питань, з наукових питань та питань культури. За критерієм функціональних органів – виконавчі, керівні, контрольні та адміністративні [7, с.12-14].

Відмінності між актами, які ухвалюють різні міжнародні організації, полягає в їх юридичній силі, у тому, якою мірою вони є обов'язковими для виконання відповідно до положень статуту відповідної організації. Як правильно зазначає Л. Левіна, «одним і тим же терміном у міжнародних організаціях можуть позначатись неадекватні за своєю юридичною природою акти, внаслідок чого критерієм визначення юридичної сили актів міжнародної організації можуть бути положення статуту, яким заснована організація, а не загальноживане значення терміну» [5].

Як правило, в статутах міжнародних організацій зазвичай обирається конкретна правова форма: рекомендація, резолюція тощо. Водночас рішення міжнародної організації називають актом [10, с. 213], що підкреслює наявність у організації самостійної волі, відокремленої від волі держав-членів.

Є. Амерасінх розуміє під актами міжнародної організації «рішення» або «резолюції», які ухвалюються вищими органами організації. Він стверджує, що такі акти служать доповненням до положень установчих договорів, є обов'язковими не лише для держав-членів, а й для органів і персоналу організації, і складають найвищий рівень внутрішнього права. Усі ці правові акти складають автономну систему, яка є внутрішнім правом організації, навіть якщо вони загальні за формою і спрямовані на регулювання різних або певного числа ситуацій, які можуть виникнути в майбутньому, або ж застосовуються тільки в конкретних випадках [13].

Більш правильною, на нашу думку, є точка зору О. Шібаєвої про те, що резолюція є таким видом акту міжнародної організації, який є результатом діяльності її керівних органів, які, в свою чергу, встановлюють правил процедури, затверджують бюджет організації, розподілять витрати між членами, ухвалюють рішення про прийом в члени організації, про виключення з членів організації та ін. [17]. Автор також вказує, що питання про юридичну силу актів, що ухвалюються органами міжнародних організацій визначається в їх установчих документах. Установчі документи передбачають порядок їх ухвалення та юридичну природу. А це означає, що рішення повинно бути прийнято компетентним органом організації, відповідно до установчого договору. У свою чергу, такий правовий акт, як рекомендація – це акт, який не підлягає примусовому виконанню, тобто не є обов'язковим, але при цьому є ефективним регулятором міждержавних відносин в силу морального впливу на державу. Особливо важливо відмітити, що рішення і рекомендації, як зазначає О. Шібаєва «є ні чим іншим, як наслідками реалізації тих зобов'язань, які узяли на себе держави при ратифікації установчого договору, а не якими-небудь новими юридичними зобов'язаннями для держав» [18, с. 51].

Досліджуючи питання про правову природу резолюцій міжнародних організацій, Х. Барберіс зазначає, що найменування документу, що виражає волю організації, може бути різним: рекомендація, резолюція, директива, декларація, пропозиція, рішення, правило та ін. Це найменування залежить від положень установчого договору організації і змісту кожного акту. Так, деякі з них є рекомендації наслідувати певну поведінку, просто пропозиція або заклик; інші містять визначення або підтвердження права або накладають обов'язки. Адресати цих норм також можуть бути різними. Деякі резолюції адресовані службовцям організації або певним адміністративним органам, інші – державам-членам або іншим міжнародним організаціям. Крім того, на характер резолюцій впливає і те, яким органом вони ухвалюються [15].

Й. Фровайн вважає, що резолюції ухвалюються для розвитку внутрішньої структури організації, вироблення правил процедури, створення допоміжних органів. Прийняття резолюцій сприяє досягненню консенсусу держав-членів, у тому числі, відносно нових видів діяльності, що підпадають під сферу компетенції організації. Аналізуючи питання про обов'язкову силу резолюцій, він робить висновок, що резолюції в усіх випадках мають обов'язкову силу для працівників міжнародної організації. Також резолюції є обов'язковими для органів міжнародної організації [5]. Проте, автор обходить увагою питання про обов'язковість резолюцій, що ухвалюються органами міжнародної організації для її держав-членів, у зв'язку з чим його позиція представляється неповною.

Також серед актів органів міжнародної організації досить вагомою є роль рекомендацій. На думку Т. Нешатаєвої, висловлену стосовно міжнародних фінансових організацій, з правової точки зору застосування рекомендаційних, а не обов'язкових актів в їх діяльності є закономірним та зумовленим кількома причинами. По-перше, специфіка предмета правового регулювання (міжнародні економічні відносини) потребують особливих методів регулювання, оскільки юридично обов'язкові рішення повинні виконуватися за будь-яких обставин, навіть тоді, коли вони не відповідають потребам економічного розвитку в певний період часу. По-друге, процес розробки та прийняття рекомендаційного рішення проходить в умовах тісного співробітництва організацій та держав-членів. По-третє, регулювання економічних відносин (економіки) – динамічної системи, що постійно змінюється – потребує оперативної зміни правової бази, що успішно забезпечується демократичним прийняттям актів рекомендаційного характеру, в той час як ухвалення обов'язкового рішення ускладнено процедурними інститутами. Вищенаведені причини використання рекомендаційних норм у практиці діяльності міжнародних фінансових організацій розповсюджуються і на інші міжнародні організації [11].

Не можна погодитися з точкою зору Т. Нешатаєвої, оскільки сьогодні спостерігається тенденція до використання обов'язкових актів.

Окрім цього, на нашу думку, відсутність у рекомендаційних актах міжнародної організації обов'язкової сили не означає, що вони позбавлені регулятивної сили. Вони відіграють значну роль у регулюванні різноманітних питань функціонування організації через здійснення доправового регулювання в певних сферах відносин між міжнародною організацією і державами-членами, щодо яких немає можливості використати інші правові інструменти.

Міжнародні організації можуть встановлювати певні стандарти, надавати тлумачення, які можуть лягти в основу обов'язкового акту.

При визначенні юридичної сили акта міжнародної організації слід урахувати існуючу в міжнародно-правовій літературі думку, згідно з якою міжнародні організації є, насамперед, органами, що координують міжнародну співпрацю міждержавного характеру за допомогою рекомендацій, що не мають обов'язкового характеру, які закликають держави чи інші міжнародні організації діяти певним чином й узгоджено. Разом із тим за згодою взаємодіючих суб'єктів, що формується в статуті організації, у координаційні зв'язки можуть бути введені субординаційні елементи через надання актам організації з тих чи інших питань юридично обов'язкового характеру.

Взагалі питання про значення резолюцій, рішень і рекомендацій міжурядових організацій, які торкаються міжурядових відносин, досі досліджено недостатньо. Аналіз цієї групи нормативних актів потрібно починати зі з'ясування термінологічних аспектів. Річ у тім, що складний термін *резолюція міжурядових організацій* охоплює всі види правових актів, які видають міжурядові установи.

Термін *резолюція* міжнародної організації охоплює всі види правових актів: резолюція може бути джерелом права, актом тлумачення права та правозастосовчим актом. З огляду на ці обставини правовий аналіз документів міжурядових організацій має починатися з визначення виду правового акта, зафіксованого в резолюції [11, с. 92].

Так, Радою Європи розробляються та приймаються загальноєвропейські конвенції з різних питань співробітництва (понад 170), але стосуються вони насамперед захисту прав людини. І хоча конвенція є видом міжнародно-правового договору, вона, на відміну від двосторонніх договорів, охоплює більш широке коло відносин та суб'єктів, є більш ефективною та економічною. Водночас приписи мають абстрактний, декларативний характер,

що не забезпечує однозначності у розумінні змісту, потребує його інтерпретації. У цьому полягає залежність від судової діяльності.

Конвенції Ради Європи – це багатосторонні міжнародні договори, що встановлюють взаємні права та обов'язки держав-членів Ради Європи.

В зв'язку з великою кількістю договорів існує необхідність їх класифікації для зручності користування. Офіційної класифікації договорів Ради Європи поки що не існує, на доктринальному рівні пропонуються певні критерії класифікації, але вони не відображають повної картини договорів Ради Європи. Одним з критеріїв класифікації можна визначити ступінь вираження згоди на обов'язковість договору для держави [3, с.75].

Окрім того, всі конвенції Ради Європи поділяються на два види: закриті та відкриті:

- закриті – приєднатися до яких може лише держава-член Ради Європи;
- відкриті – учасником яких може стати будь-яка держава за запрошенням Комітету міністрів [3, с.75].

Так, прикладом закритого документу є Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, Європейська соціальна хартія та Європейська конвенція про запобігання катуванням та нелюдському або такому що принижує гідність, поведженню чи покаранню.

До відкритих можна, наприклад, віднести Європейську культурну конвенцію. Проте, тенденцією Ради Європи є відкриття до підписання третіми державами попередньо закритих договорів. Наприклад, Європейська конвенція про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню була відкрита для підписання для держав, що не є членами Ради Європи, тоді, коли її Перший протокол набрав чинності у березні 2002 р. Конвенція із боротьби з тероризмом також була відкрита Протоколом від 15 травня 2003 р. Принципом щодо відкритості договорів є формула, за якою держава, яка не є членом Ради Європи, проте брала участь у розробці документу, має повноваження бути учасником договору [3, с. 76].

Щодо обов'язкових конвенцій, то такими вважаються договори, приєднання до яких є обов'язковим для держав-членів Ради Європи. Такими є Статут Ради Європи, а також Європейська конвенція з прав людини.

Значення Європейської конвенції з прав людини в якості обов'язкового документа для ратифікації при вступі визначається тим, що основним принципом діяльності Ради визнається захист прав та свобод людини.

До цієї ж групи договорів належить Європейська соціальна хартія.

Крім зазначених документів, до обов'язкових договорів, або як їх ще називають – «статутних конвенцій», – Парламентська асамблея відносить такі, як: Європейська конвенція про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню від 26 листопада 1987 р. (чинна з 1 лютого 1989 р.) [3].

В той же час Парламентська асамблея намагається розширити кількість договорів, які нові кандидати мають обов'язково підписати або ратифікувати. До такого переліку включають:

- Рамкову конвенцію про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. (чинна з 1 лютого 1998 р.);
- Протокол № 6 до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод щодо скасування смертної кари;

Європейську хартію місцевого та регіонального самоврядування, що містить принципи місцевої демократії.

Далі конвенції класифікуються на декілька груп за предметом регулювання:

- Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 р.
- Європейська конвенція про соціальне забезпечення та Додаткова угода про застосування Європейської конвенції про соціальне забезпечення від 1972 року (набули чинності з 1 березня 1977 року) [3, с. 76].

Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування досягнень біології та медицини: Конвенція про права людини та біомедицину від 4 квітня 1997 року. Конвенція встановлює принципи щодо генетичних і медичних досліджень, необхідності отримання згоди на медичне втручання, прав на приватне життя та інформацію, трансплантації органів тощо [3, с. 77].

19 грудня 1954 року було відкрито для підписання Європейську культурну конвенцію. Культурна Конвенція є договором, відкритим для підписання не тільки для членів організації. Європейська культурна конвенція – це масштабна багатостороння рамкова угода, предметом регулювання якої є вища освіта і дослідження, культурна спадщина, спорт і молодіжна політика [3, с.78].

Наступна група конвенцій регламентує питання співпраці у кримінальній галузі:

- Європейська конвенція про видачу правопорушників (1957 р., набула чинності у 1960 р.) з додатковими протоколами;
- Конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах (1959 р., набула чинності у 1962 р.) з додатковим протоколом.

У сфері боротьби зі злочинністю та співпраці у сфері судочинства та здійснення правосуддя, прийнято такі документи, як:

- Конвенція про отримання за кордоном інформації та доказів в адміністративних справах (1983 р.);
- Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (1995 р.);
- Конвенція про покарання за порушення правил дорожнього руху, яка набула чинності у 1972 р. [3, с.78].

Окрім цього, правову базу Ради Європи доповнюють численні резолюції і рекомендації, які Комітет міністрів адресує державам-членам. Хоча такі рекомендації є політичними документами, що не мають правової сили конвенцій, вони, однак, відіграють неабияку роль в узгодженні спільних європейських позицій з актуальних проблем, що стосуються інтересів усіх країн європейського континенту. У цілому кожен рік Комітетом міністрів приймаються тисячі декларацій, резолюцій і рекомендацій.

У випадках, коли певне питання становить інтерес лише для окремих держав-членів, або розробка повноцінного документу не має сенсу, Комітет міністрів застосовує так звані «часткові угоди». Цей принцип «змінної геометрії» у підході до європейських справ було запроваджено ще у 1951 р. А через 42 роки, 14 травня 1993 р., на 92-му засіданні Комітету міністрів його було доповнено інструментом «розширених часткових угод», відкритих також для держав, що не є членами Ради Європи [3, с.79].

Окремим видом правових актів Ради Європи, які мають унікальну правову природу та важливе значення для співробітництва держав у будь-якій сфері діяльності Організації, є часткові угоди. Часткові угоди надали державам можливість об'єднуватися для вирішення певного конкретного питання, що входить до інтересів цих конкретних держав, навіть без прийняття відповідного рішення в рамках цієї Організації [14, с.139].

Часткові угоди в цілому діють в рамках Ради Європи як перспективний механізм вирішення актуальних проблем. Специфічними характеристиками даних угод є те, що вони об'єднують держави на добровільній основі, держави можуть приєднуватися до них та денонсувати їх, як правило, в порядку повідомлення. Державам дозволяється створювати

самостійні структури, регулювати їх діяльність, розробляти правила, процедури, цілі, завдання, запроваджувати будь-які форми взаємодії.

Держави-учасниці самостійно вирішують всі фінансові питання, приймаючи власний бюджет у рамках відповідної часткової угоди. Невизначеною на сьогодні залишається мінімальна кількість держав-членів, яка необхідна для подання проекту часткової угоди на затвердження Комітету Міністрів, створюючи таким чином можливість об'єднання будь-якої кількості держав-членів Ради Європи в рамках часткової угоди [14, с. 140].

Також важливою характеристикою часткових угод їх гнучкість. Незважаючи на деталізацію роботи контрольного органа, який створюється частковою угодою, деякі положення формулюються в абстрактній формі, встановлюючи загальні стандарти та принципи.

З травня 1993 р. механізм впровадження часткових угод був доповненим інструментом розширених часткових угод, відкритих для держав, що не є членами Ради Європи. Враховуючи склад учасників розширених часткових угод визначають третій вид угод – розширені угоди, до складу яких входять всі держави-члени Ради Європи та інші європейські або будь-які неєвропейські держави, окремий статус можуть мати міжнародні організації та Євросоюз.

Отже маємо три види часткових угод, а саме: власне часткова угода – це угода між деякими державами-членами Ради Європи, розширена часткова угода – це угода деякими державами-членами Ради Європи та державами – не членами Організації, і розширена угода – угода між всіма державами-членами Ради Європи та іншими державами і міжнародними організаціями. До угод першого виду відносять Банк розвитку Ради Європи, до другого виду – більшість угод, у ому числі – про Групу «Помпиду», Центр «Північ-Південь» і ін.. До третього виду угод відносять угоду про створення Венеціанської комісії, членами якої є 57 держав, в тому числі всі 47 держав Ради Європи. Також розширеною угодою є угода про Групу держав проти корупції (ГРЕКО) [14, с. 146].

Часткові угоди є не тільки окремим особливим правовим актом Ради Європи, а й впливають на розвиток всієї правової системи Організації. Вони створюють базу для подальшого співробітництва держав та розробки конвенцій або інших документів у рамках всієї Організації.

Часткові угоди є унікальною формою співробітництва держав-членів Ради Європи, держав, які не зможуть ними бути, або не є сьогодні, та міжнародних організацій для вирішення актуальних проблем сьогодення. Вони є гнучкими механізмами залучення країн та міжнародних організацій з метою вирішення конкретних проблем. Такі угоди є надзвичайно перспективною формою співпраці між різними суб'єктами міжнародного права [14, с. 147].

Комітет міністрів розробляє та затверджує програму діяльності Ради Європи, включаючи конкретні програми співробітництва та надання допомоги членам та державам зі статусом «спеціально запрошеного гостя» [3, с. 46].

Комітет міністрів ухвалює рішення. Наприклад, рішення стосовно прийому в члени Ради Європи нових держав. Відповідно до Статуту Ради Європи, Комітет міністрів має можливість ухвалювати рішення щодо призупинення членства або виключення держави з організації.

В цілому, рішення Комітету міністрів передаються урядам держав-членів Ради Європи у вигляді рекомендацій або втілюються у конвенції та угоди, що мають характер правового зобов'язання для держав, які їх ратифікували.

Комітет міністрів також ухвалює заяви та резолюції з поточних політичних питань. В свою чергу, Парламентська асамблея ухвалює: консультативні висновки з питань, по-

ставлених перед нею Комітетом міністрів, з питань проектів конвенцій та бюджетних питань; рекомендації, що містять пропозиції, адресовані Комітету міністрів, реалізація яких належить до компетенції урядів; резолюції, що втілюють рішення Асамблеї з питань, з яких вона уповноважена діяти, або за які лише вона несе відповідальність, а також резолюції можуть бути адресовані національним парламентам держав-членів; накази стосуються процедурних або внутрішніх адміністративних питань, доручення з яких Асамблея адресує одному або декільком своїм комітетам; політичні документи визначають загальні напрями та принципи діяльності Комітету міністрів, а опосередковано – національних урядів, парламентів та політичних партій.

У науковій літературі критикується позиція деяких авторів щодо включення до права Ради Європи норм рекомендаційного характеру, оскільки вони фіксуються у політичних, а не юридичних джерелах. Крім того, вони не підлягають ратифікації, а тому недотримання їх положень не викликає юридичних наслідків [9, с. 117].

Правові норми, створені у правовій системі Ради Європи, мають ряд особливостей. Вони відповідають головним ознакам правової норми, тобто мають загальний характер і здатні регулювати відносини. Що ж стосується їхньої обов'язковості, ця ознака притаманна їм не завжди.

У сучасних умовах зростає роль загальних (загальноновизнаних) норм, що містять загальнообов'язкове правило поведінки (відповідно зростає і кількість приписів прямого регулювання). Водночас саме абстрактний, універсальний характер норм, що фіксуються у таких міжнародних договорах, як конвенції, дає можливість найбільш ефективно їх виразити саме у таких приписах [9, с. 124].

Особливість виявляється і у способах, формах об'єктивізації норм назовні. Зазвичай це міжнародно-правові договори та рішення Європейського суду з прав людини.

Рішення Суду хоча й не є обов'язковим для жодної країни, крім держави-відповідача (бо це суперечило б нормам міжнародного права), все ж таки чітко демонструє позицію Суду щодо Конвенції та її вимог, а тому у ньому констатується наявність певного європейського правового стандарту на основі відповідної норми конвенції. У західноєвропейських країнах такі стандарти діють вже декілька десятків років і їхня роль постійно зростає. Так, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) називає власну практику прецедентною. Прецедентність проявляється у тому, що цей суд при вирішенні справ схильний в цілому слідувати підходам, що застосовувалися ним раніше, якщо не визнає за необхідне їх змінити. Зокрема, в мотивувальній частині рішення суд замість відтворення висловлених ним раніше міркувань може послатись на міркування, висловлені у попередніх рішеннях. При цьому ЄСПЛ неодноразово наголошував, що він не зв'язаний власними попередніми рішеннями і, дійсно, час від часу змінює свої правові позиції [12]. Це є виправданим, бо хоча можливість зміни судової практики не сприяє правовій визначеності, однак слід мати на увазі, що існує діалектична суперечність між правовою визначеністю і розвитком права.

До поняття «стандарти Ради Європи з прав людини» належить поняття «стандарти Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод людини», яке охоплює як норми Конвенції та протоколів до неї, так і рішення Європейського суду з прав людини. Ці стандарти є своєрідними єдиними європейськими вимогами до матеріальних та процесуальних норм у європейському правовому просторі. І хоча офіційні документи не дають визначення поняття «стандарти Ради Європи», на практиці під ними розуміють обов'язкові вимоги до національного права, що містяться у міжнародно-правових договорах та інших зовнішніх формах права Ради Європи.

Правові стандарти Ради Європи – це принципи та норми, зафіксовані в основних джерелах права Ради Європи, які містять єдині європейські правові вимоги до держав-учасниць і визначають їхню діяльність у межах європейського правового простору [9, с. 128].

У літературі під «європейськими стандартами з захисту прав людини» розуміють визнані європейським співтовариством і закріплені в його документах юридичні норми, а також механізми їхньої гарантії, захисту та забезпечення на практиці . Вони містять як складову «стандарти Ради Європи з прав людини», до яких належать правові норми, що зафіксовані у Конвенції про захист прав та основних свобод людини, Європейській соціальної хартії, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших конвенціях та актах Ради Європи.

Міжнародні стандарти місцевого самоврядування регламентують основоположні принципи, форми та методи здійснення муніципальної діяльності. Такі стандарти фіксуються спеціальними міжнародними конвенціями, які визначають правила, що визнаються більшістю держав. При цьому в деяких документах міститься вказівка на те, що вони зумовлені намаганням досягнути «більш сильної єдності» між державами, приймаються з метою встановлення «для всіх націй стандартів», яких необхідно дотримуватися, щоб досягти більш демократичних процесів. Особливістю стандартів у цій сфері є те, що вони фіксують спільно сформовані державами принципові підходи та міжнародні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав.

Зовсім по-іншому вирішується питання щодо правового статусу рішень органів, які безпосередньо виконують функції організації. Узагальнення позицій радянської та пострадянської школи міжнародного права з цього питання наведені у науковій статті І. Барковського «Правотворча діяльність міжнародних організацій: теоретичні аспекти та сучасні тенденції» [1]. Ці позиції можна об'єднати у дві групи: автори, зокрема М. Крилов та ін., що заперечують можливість ухвалювати міжнародною організацією обов'язкові рішення, які прямо не передбачені статутом та ті, зокрема В. Моравецький, що визнають за рішеннями міжнародних організацій, направлених на виконання її функцій, є обов'язковими для виконання.

Про рекомендаційний характер рішень міжнародних організацій говорять англійські вчені-міжнародники А.-Х. Робертсон, Г. Шермерс: «Рішення навряд чи мало б сенс, якщо б рекомендації зовсім не мали ефекту». Відсутність у рекомендацій міжнародних організацій якості юридично обов'язкових норм не означає, щ вони не здійснюють вплив на поведінку держав-учасниць Організації та на формування норм міжнародного права.

Сьогодні для більшості науковців-міжнародників стає цікавим феномен рішення міжнародної організації, який все частіше звучить як категорія «м'якого права» та його вплив на розвиток міжнародного права в цілому, міжнародна організація перестає бути «другим» суб'єктом міжнародного права, і, якщо ще не зайняла першого місця, то це тільки питання часу [4, с. 387].

Про надання міжнародній організації можливості ухвалювати обов'язкові акти по суті, держави йдуть на це з великою обережністю, неможливо навіть допустити, аби держави мали намір надати право організації на ухвалення обов'язкових актів. При цьому, як зазначає Т. Нешатаєва не слід забувати про те, що саме угода або згода між суб'єктами міжнародного права є єдиним способом створення юридичних норм [11, с. 107-108]. Хоча з цією думкою, виходячи з практики сучасних міжнародних організацій, складно погодитись. Зокрема, слід звернути увагу на резолюції ряду регіональних організацій, насампе-

ред, на резолюції Ради Європи, які за своєю правовою природою хоча і є нормами «м'якого права», в той же час тягнуть за собою цілком очевидні міжнародно-правові наслідки абсолютно «жорсткого характеру» [4, с. 399].

Необхідно наголосити на тому, що саме акти рекомендаційного характеру міжнародних організацій тісно пов'язані з феноменом так званого «м'якого права», під яким зазвичай розуміються різні міжнародні документи, які не мають юридично обов'язкового характеру, але мають вплив на політику і законодавство держав. Зокрема, М. Веліжаніна визначає «м'яке право» як сукупність юридично необов'язкових міжнародних норм, створених державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами «м'якого права», що не суперечать основним принципам і нормам міжнародного права і спрямованих на регулювання міжнародних відносин. Ці норми не містять міжнародно-правових зобов'язань і закріплюються в актах міжнародних організацій рекомендаційного характеру, багатосторонніх, двосторонніх і односторонніх політичних актах держав [2, с. 52]. З цим визначенням можна в цілому погодитись, за винятком твердження про те, що «м'яке право» може бути спрямоване на регулювання міжнародних відносин, оскільки юридично обов'язкові регулятивні норми в ньому відсутні.

Норми «м'якого права», які, частіше всього, дотримуються державами і, більш того, імплементуються в національне право шляхом включення аналогічних за змістом норм в національне законодавство. Це пояснюється тим, що норми «м'якого права» володіють вагомою політичною і моральною значимістю і, як правило, створюються організаціями, які мають значний авторитет. Хоча і до сьогодні не існує загальновизнаного або загальноприйнятого визначення «м'якого права», але, зокрема, І. І. Лукашук в ряді своїх наукових праць викладає точку зору, відповідно до якої аналіз літератури і матеріалів практики показує, що термін «м'яке» право використовують для позначення двох різних нормативних явищ. В одному випадку мова йде про особливий вид норм міжнародного права, в іншому – про неправові міжнародні норми. В першому випадку, він мав на увазі такі види норм, що містяться у міжнародних договорах, які, на різницю від «hard law» – «твердого права», не породжують прав і обов'язків, а дають лише загальну настанову, якій, тим не менш, суб'єкти повинні слідувати. До подібних норм характерні слова і вирази – «добиватися», «прагнути», «застосовувати необхідні міри» і т. п. До другого виду норм «м'якого права», відносять те, що міститься у резолюціях міжнародних організацій, спільних заявах, комюніке і не мають зобов'язуючого характеру, однак в силу високого політичного і морального значення дотримуються державами [8, с. 127].

Зарубіжні дослідники «м'якого права» пов'язують з ним рішення міжнародних організацій, що не тягнуть для держав правових зобов'язань. Так, Д. Шелтон звертає увагу на те, що «держави та міжнародні інститути у все більшій мірі приймають норми або положення зобов'язань в текстах, не носять юридично обов'язкового характеру. Навпаки, вони також беруть тексти у формах, що носять юридично обов'язковий характер, проте містять нечіткі положення зобов'язань «діяти прогресивно», «відповідно до своїх можливостей» або «в межах можливого». Науковці не можуть прийти до згоди, чи є ці тексти «м'якого права» правом, квазіправом або не правом зовсім [21, с. 294].

На сьогодні у розвитку міжнародної нормативної системи проявляється тенденція до зростання ролі політичних, моральних і організаційних норм. Мова йде про норми «м'якого» права. Як зазначає О. Київець, теоретики з міжнародного права все ще продовжують дискутувати про наявність або відсутність такого феномену як м'яке право, виражаючи навіть своє ставлення до нього через вживання терміну в лапках або без. При цьому це притаманно, як західній, так і вітчизняній науці міжнародного права [4, с. 401].

Політичні норми існують у ясно вираженій формі, наприклад, в деклараціях, стандартах, спільних заявах, комюніке, резолюціях міжнародних організацій, конференцій. Спостерігається тенденція щодо збільшення значення такого роду норм, особливо політичних норм, прийнятих в рамках, наприклад, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи, ЄС і ін. Так, наприклад, стандарти як акти «м'якого права» мають свою особливу процедуру щодо їх ухвалення. Дана процедура складається з трьох стадій: вибір стандарту, імплементація та моніторинг [4, с. 411].

Основною умовою легітимності будь-якого стандарту є його чітка фіксація і доступність для ознайомлення всіма, що не виходить за межі легітимності правової норми. Слід також розрізняти рівні генези правових стандартів, як власне, і рівні стандартів. Стандарти можуть формуватися як всередині держави (національні стандарти), так і на рівні міждержавного спілкування – регіональному, або навіть універсальному (міжнародні стандарти). При цьому існують різні вектори руху правових стандартів. Так, деякі стандарти, що формуються на рівні національної правової системи, іноді стають міжнародними, і навпаки. В ідеалі, внутрішньодержавні правові стандарти повинні відповідати регіональним, які, в свою чергу, мають кореспондуватися з універсальними. Таким чином, може скластися достатньо чітка система норм, стандартів, на які слід орієнтуватися і які слід враховувати при регулюванні певної сфери суспільних відносин. Така система склалася, зокрема, у сфері прав людини: Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція про права людини та основоположні свободи 1950 р. як базовий документ регіонального характеру та Пакти про громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні права 1966 р. як базові документи, що містять універсальні стандарти прав людини [20, с. 421].

Міжнародні стандарти, як правило, є актами так званого «м'якого права» і мають, переважно, рекомендаційний характер. Стандарт є тим орієнтиром, який доцільно застосовувати в силу його розумності та практичної цінності. Таким чином, забезпечується гармонізація норм національних правових систем у суспільно-важливих сферах. Особливо це стосується сфер прав людини, податкової та митної політик, правоохоронних та судових систем тощо. Однак, у будь-якому випадку, міжнародні стандарти мають універсальний характер стосовно суб'єктів і тому можуть застосовуватися у будь-якій демократичній державі шляхом їх рецепції. Саме на цих засадах сьогодні будується європейський правовий простір, активним учасником якого є і Україна.

Міжнародні стандарти присутні у будь-якій сфері правового регулювання, проте вони здебільшого ототожнюються із стандартами, що регулюють технічну сферу, оскільки останні є найпоширенішими. Однак важко уявити будь-яку сферу, у якій би не існувало загальноновизнаних міжнародних стандартів.

Термін «стандарт» вживається дуже часто і єдиного визначення «міжнародного стандарту» не існує. Саме тому міжнародні стандарти здебільшого пояснюються та визначаються на прикладах. Ще складніше надати визначення міжнародного регіонального стандарту. Так, не існує уніфікованого розуміння європейського правового стандарту, оскільки ця категорія додатково ускладнюється існуванням різних підходів до формування правових стандартів у рамках двох найбільших регіональних міжнародних організацій Європи – Ради Європи та Європейського Союзу [19, с. 122-123].

Так, Рада Європи встановляє стандарти, насамперед, у гуманітарній сфері: щодо захисту прав людини, охорони надколишнього середовища, конституційного права, що зумовлено метою та цілями її функціонування.

Висновки. Виходячи з великої кількості видів правових актів, що ухвалюються міжнародними організаціями, можна запропонувати загальну класифікацію актів міжнародних організацій. Це акти, якими створюється організація; акти, що регулюють діяльність органів міжнародної організації; акти, що визначають правовий статус органів міжнародної організації в структурі самої організації; акти, що надають згоду на укладення міжнародної угоди з різними суб'єктами МП; акти, що ухвалюються в результаті правотворчої діяльності організації; акти, що тлумачать текст установчого договору організації; акти, що ухвалюються для конкретного випадку; акти загального характеру; акти, які містять норми так званого «м'якого права» рекомендаційного характеру.

Акти, що ухвалюються органами міжнародних організацій, які мають рекомендаційний характер і виконуються на добровільній основі, є актами «м'якого права», а отже, на карту поставлена репутація держави, її авторитет. Відсутність у акті юридичної сили не означає їх необов'язковості. По суті, виконання положень ухваленого акту здійснюється учасниками добровільно на основі принципу сумлінності. При цьому потрібно враховувати, що невиконання рекомендаційних актів організації, в свою чергу, тягне неможливість участі держави в самій організації, так як це суперечить її цілям. Оскільки участь в міжнародній організації забезпечує для держави певні переваги, виключення або припинення членства в організації можливе внаслідок невиконання рекомендаційного акту організації. В даний час в рамках міжнародних організацій розвивається система контролю за виконанням рекомендацій. Вона включає такі процедури, як доповіді про виконання рекомендацій, створення експертних груп в державі-члена для дослідження ступеня виконання рішень на місцях і т. п.

Сьогодні міжнародні організації все більше починають грати роль «першої скрипки» на міжнародній арені, а кількість актів, прийнятих ними, взагалі не піддається підрахунку. Що, власне, пов'язано з двома кількісними категоріями – кількістю міжнародних організацій та кількістю актів, які ними ухвалюються.

Список використаних джерел

1. Барковский И. Правотворческая деятельность международных организаций : теоретические аспекты и современные тенденции. / И. Барковский // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2003. – № 2.
2. Велижанина М. Ю. «Мягкое право» и его роль в регулировании международных отношений. / М. Ю. Велижанина // Юрист-международник. – 2006. – № 3. – С. 52-58.
3. Заблоцька Л. Г. Політико-правові аспекти діяльності Ради Європи: Навч. посіб. / Л. Г. Заблоцька, А. Л. Федорова, Т. І. Шинкаренко. – К. : Фенікс. – 2007. – 224 с.
4. Кийвєць О. В. У пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела / О. В. Кийвєць. – Кам'янець-Подільський : ПП «Видавництво «Оіном», 2011. – 480 с.
5. Кохненко О. А. К вопросу о статусе права международных организаций в системе права / О. А. Кохненко // Журнал международного права и международных отношений. – 2009 – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evolutio.info/index>.
6. Кучик О. С. Міжнародні організації: Навч. посіб. / О. Кучик, І. Суховолец, А. Стельмах, М. Лега [и др.]; За ред. О. С. Кучика. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2007. – 749 с.
7. Лобас М. Г. Міжнародні організації: роль, класифікація, функції / М. Г. Лобас. – Агроінком. – № 1-4, 2009. – С. 12-14.
8. Лукашук И. И. Нормы международного права в международной правовой системе / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 1997. – 322 с.

9. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові аспекти та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.
10. Малинин С. А. Правовая природа административно-регламентационных актов, издаваемых межгосударственными организациями / С. А. Малинин, Т.М. Ковалева // Правоведение. Изв. вузов. – 1999. – № 2.– С. 213-220.
11. Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании / Т. Н. Нешатаева. – М. : Дело, 1999. – 272 с.
12. Попов Ю. Рішення Європейського суду з прав людини як переконливий прецедент: досвід Англії та України. / Ю. Попов // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – №11. – С.49-52.
13. Сарвино Ю. А. Внутреннее право международных организаций: на примере ЮНЕСКО : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Юлия Александровна Сарвино. – М. 2009. – 188 с.
14. Смирнова К., Федорова А. Часткові угоди Ради Європи / К. Смирнова, А. Федорова // Право України – № 7, 2011. – С. 139-147.
15. Черников П. Г. Как оценить ООН? О некоторых методах анализа результативности и эффективности международных организаций / П. Г. Черников. – М. : Р.Валент, 2005. – 184 с.
16. Циганкова Т. М. Міжнародні організації: навч. Посібник / Т. М. Циганкова, Т. Ф. Гордєєва. – К. : КНЕУ, 2001. – 340 с.
17. Шибаева Е. А. Юридическая природа и правовое положение специализированных учреждений ООН: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Елена Алексеевна Шибаева. – М., 1969. – 31 с.
18. Шибаева Е. А. Право международных организаций. Вопросы теории / Е. А. Шибаева. – М. : Международные отношения, 1986. – 160 с.
19. Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення. / І. Яковюк // Вісник академії правових наук України. – 2004. – № 3. – С. 122-123.
20. Abbott K.W. Hard and Soft Law in International Governance / K.W.Abbott. – International Organization. – № 54 (3). – 2000. – P. 421-456.
21. Shelton D. Normative hierarchy in international law // American journal of international law. – April, 2006. – Vol. 100. – № 2. – P. 294.

УДК 341.1

Федорова А. Л.*

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті розглянуто основні міжнародні механізми захисту соціальних прав людини на універсальному та європейському рівні, визначено сучасні тенденції їх розвитку. Автор зосереджує увагу на питаннях підвищення їх ефективності за допомогою процедур розгляду індивідуальних або колективних скарг та аналізує проблему небажання держав брати міжнародні зобов'язання у сфері захисту соціальних прав людини.

Ключові слова: Рада Європи, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія, соціальні права людини, соціальна держава.

The article describes the basic international mechanisms for the protection of social rights at the universal and European level, specified current trends of its development. Author pays special attention to the issues of improvement their efficiency with individual or collective complaints procedures and analyze the problem of states' reluctance to take international obligations for the protection of social rights.

Key words: Council of Europe, International Covenant on economic, social and cultural rights, European social charter, social rights, social state.

В статье рассмотрены основные международные механизмы защиты социальных прав человека на универсальном и европейском уровне. Автор концентрирует внимание на вопросах повышения их эффективности с помощью процедур рассмотрения индивидуальных или коллективных жалоб и анализирует проблему нежелания государств принимать международные обязательства в сфере защиты социальных прав человека.

Ключевые слова: Совет Европы, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская социальная хартия, социальные права человека, социальное государство.

Тривалий час соціальні та економічні права, як права другого покоління знаходилися в тіні громадянських та політичних прав через відсутність їх точного визначення, юридичної класифікації, абстрактність та загальність формулювань, не закріплення у конституціях, а також поширення поглядів щодо неможливості встановлення на міжнародному рівні безпосередніх зобов'язань для держав щодо їх забезпечення. Неспроможність розробити єдиний Міжнародний пакт про права людини, який містив би всі права, закріплені у Загальній декларації прав людини, та прийняття у 1966 році окре-

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

мого договору про економічні, соціальні та культурні права з відверто слабким неефективним контрольним механізмом у порівнянні з механізмом Пакту про громадянські та політичні права, застосування раніше аналогічного підходу в рамках Ради Європи підтверджувало різне ставлення більшості держав до прав першого та другого поколінь, а також відображало пануючу в Європі ліберальну концепцію прав людини, що надавала перевагу громадянським та політичним правам.

Розуміння значення та ролі соціальних прав змінилося останні десятиріччя, держави все більше уваги приділяють забезпеченню цієї групи прав та соціальній політиці в цілому. Соціальні права та механізми їх захисту отримують все більшого розвитку як на національному, так і міжнародному універсальному та регіональному рівнях. На початку XXI століття більшість демократичних держав Європи та світу, проголосивши себе правовими державами або державами, які встали на цей шлях розвитку, визнають та закріплюють необхідність розбудови і держави соціальної. Так, у статті 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Польща згідно Конституції є правовою демократичною державою, що реалізує принципи соціальної справедливості [1]. Проголошення держави соціальною закріплено у Конституції Російської Федерації, політика якої, відповідно до ст.7 спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини [2]. У процесі прямування до соціальної держави особливого значення набуває саме питання гарантування та забезпечення соціальних та економічних прав людини, широкий перелік яких закріплено і в українській Конституції.

Сьогодні проблеми захисту прав людини як на національному, так і на міжнародному рівнях є одними з найактуальніших питань в Україні. Водночас, відносно невелика кількість українських вчених, юристів-практиків присвячують увагу питанням захисту соціальних прав [3], незважаючи на критичну ситуацію в Україні у зазначеній сфері та необхідність масштабного реформування системи соціального захисту, приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими соціальними стандартами. Тому, дослідження міжнародних механізмів захисту соціальних прав людини, міжнародних соціальних стандартів та процесу їх імплементації в Україні є важливими для подальшого розвитку країни.

Відповідно до спільної доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні 2012» [4] показники бідності в Україні зростають, а рівень життя навпаки зменшується. Про неспроможність уряду виконати закладений у бюджеті та законодавстві мінімум свідчить використання показника «гарантованого рівня прожиткового мінімуму» для визначення розмірів певних видів соціального забезпечення. Ускладнюється ситуація і недостатнім прожитковим мінімумом, незабезпеченням якісною питною водою, безпечними продуктами харчування та неспроможністю держави в цілому виконувати взяті на себе зобов'язання практично в усіх сферах життя. Втім, право на достатній, гідний рівень життя закріплено у Загальній декларації, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Європейській соціальній хартії, інших міжнародних документах, в тому числі, ратифікованих Україною, що підкреслює актуальність досліджень різних аспектів функціонування міжнародних механізмів захисту соціальних прав.

З середини минулого століття було створено цілу низку міжнародних механізмів у сфері захисту соціальних прав, низка ефективність яких завжди пояснювалась ставленням держав до цієї групи прав, яке, як вже зазначалося, кардинально змінюється останні десятиріччя. Так, соціальна сфера, яка пов'язана з гідним життям та добробутом людини, є одним з пріоритетів діяльності Ради Європи, соціальна політика закріплена Маастрихт-

ським договором в якості однієї з цілей Європейського Союзу. Посилення захисту соціальних прав відбувається і в рамках ООН.

Нові сучасні погляди на фундаментальність соціальних прав надали можливість розробити та прийняти у 2008 році Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Протоколом вперше на універсальному рівні було передбачено процедуру розгляду скарг на порушення прав, закріплених у Пакті, зокрема, права на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, справедливу заробітну плату, на оплачувану відпустку та відпустку жінкам, які народили дітей, права на безпечні та здорові умови роботи, на освіту, здоров'я тощо.

Протокол передбачає отримання кожною людиною права на універсальному рівні звертатися зі скаргою на порушення основних соціальних, економічних та культурних прав. Заявниками згідно зі статтею 2 Протоколу можуть бути будь-які особи, які перебувають під юрисдикцією держави-учасниці, або групи осіб чи особи, що діють від їхнього імені; закріплено й процедуру розгляду міждержавних повідомлень.

Враховуючи, що 161 держава є учасницею зазначеного Пакту, довгоочікуваний Протокол завдяки процедурі розгляду індивідуальних, колективних та міждержавних скарг про порушення соціально-економічних прав людини має набути значення ефективного контрольного механізму та може виявитися ефективним інструментом боротьби з порушенням основних соціальних прав людини. На думку українського правозахисника М. Щербатюка Протокол сприятиме розвитку внутрішньої судової практики з питань, що стосуються захисту економічних, соціальних і культурних прав людини, накопиченню міжнародного досвіду у зазначеній сфері [5]. Аналогічну точку зору висловлювали й українські урядовці, стверджуючи, що Протокол не тільки сприятиме накопиченню міжнародного досвіду у цій сфері, але й слугуватиме активізації співробітництва між державами-учасницями – як на двосторонньому рівні, так і безпосередньо з Комітетом ООН з економічних, соціальних і культурних прав та є, взагалі, гідною відповіддю на нові виклики і загрози правам і свободам громадян [6].

На жаль, це є перспективою не найближчого майбутнього. Усвідомлення важливості посилення універсального моніторингового механізму досі не відобразилося у кількості ратифікаційних грамот. Так, станом на 1 грудня 2013 року Факультативний протокол ратифікували 11 держав: Аргентина, Болівія, Боснія та Герцеговина, Еквадор, Ель Сальвадор, Монголія, Чорногорія, Іспанія, Португалія, Словаччина та Уругвай. Ще 45 держав підписали документ [7]. У 2009 році Протокол підписала Україна, представники якої проголошували, що приєднання нашої держави до зазначеного документу засвідчує незмінність прагнення України до повної реалізації і гарантії прав та свобод людини, у тому числі економічних, соціальних і культурних [6]. Втім, питання ратифікації Протоколу впродовж більше 4 років з моменту підписання поки що не розглядалося. Таким чином, держави на міжнародному універсальному рівні підтверджують своє розуміння прав людини як єдиного комплексу громадянських, політичних, соціально-економічних та інших прав як неподільних та взаємозалежних, що відображається у міжнародних документах. Разом з тим, усвідомлюючи складність виконання зобов'язань, які можуть впливати для держав, останні не поспішають зв'язувати себе ними, залишаючи тільки малоефективну процедуру розгляду доповідей держав.

У другій половині минулого століття поряд з універсальною системою захисту прав людини активно почала будуватися європейська система, успіх якої надав поштовх для розвитку регіональних механізмів захисту прав людини. Дійсно, забезпечення прав людини в цілому та соціальних прав зокрема, набагато ефективніше здійснюється за сучас-

них умов на регіональному рівні. На європейському континенті найбільшу увагу захисту прав людини приділяє Рада Європи, яка з моменту свого заснування сприяє «досягненню більшого єднання між державами-членами... та їх соціальному прогресу» [8, с. 15].

Рада Європи, визнавши захист прав людини одним з трьох принципів діяльності Організації та створивши систему захисту прав людини, безумовно, активно діяла і у визнанні та забезпеченні соціальних прав. Тому, після Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, що передбачила захист громадянських та політичних прав, другим елементом системи захисту прав людини стала Європейська соціальна хартія 1961 року.

Соціальна хартія закріпила всі основні соціально-економічні права, які було визнано на той час, зокрема: право на працю, на справедливі, безпечні та здорові умови праці, на справедливу винагороду, право дітей та підлітків на захист, на створення організацій та укладення колективних договорів, на охорону здоров'я, на соціальне забезпечення, на соціальну та медичну допомогу, право працівників-мігрантів та членів їх сімей на захист і допомогу, право сім'ї, матерів, дітей на правовий та соціальний захист тощо. Якщо на думку деяких європейських фахівців [9, с. 15] до основних соціальних прав відносяться право на освіту, житло, охорону здоров'я, мінімальний дохід та права на робочому місці, то в ЄСХ у 1961 році перелік прав є значно ширшим, що відображає поширення широкого підходу до соціальних прав як прав, які забезпечують людині гідний рівень життя та соціальну захищеність.

Втім, Хартія не була першим документом Ради Європи в сфері захисту соціальних прав. У 1953 році, було прийнято дві Тимчасові угоди: Європейська тимчасова угода про соціальне забезпечення за старістю, інвалідністю та втратою годувальника та Європейська тимчасова угода про соціальне забезпечення, за виключенням випадків, що стосуються соціального забезпечення за старістю, інвалідністю та втратою годувальника, додаткові протоколи до них та Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу. Пізніше були прийняті Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р.), який було переглянуто у 1990 році, Європейську конвенцію про соціальне забезпечення (1972 р.), Європейську конвенцію про правовий статус працівників-мігрантів (1977 р.) та у 1996 році відкрито для підписання було Європейську соціальну хартію переглянуто.

Імплементация деяких договорів визнавалася необхідною умовою для взяття зобов'язань за окремими статтями Європейської соціальної хартії та Хартії переглянутої. Так, для прийняття зобов'язань за ст. 11 Хартії необхідною є ратифікації Конвенції про соціальну та медичну допомогу, для ст. 13 – Кодексу соціального забезпечення.

Серед зазначених «соціальних» договорів Ради Європи найбільш ефективний контрольний механізм запроваджено в рамках основного документу у сфері захисту соціальних прав – Європейської соціальної хартії. Окрім традиційної процедури розгляду доповідей держав, Протоколом 1995 року було передбачено розгляд колективних скарг. Прийняття нового Протоколу та набуття ним чинності у 1998 році відображало вжиття рішучих заходів для поліпшення забезпечення ефективного здійснення соціальних прав, гарантованих Хартією [10, с. 42]. Відповідно до статті 1 Протоколу суб'єктами колективних скарг можуть бути міжнародні організації роботодавців і профспілок, інші міжнародні неурядові організації, що мають консультативний статус при Раді Європи і які включені у список, складений з цією метою Урядовим комітетом, та національні організації роботодавців і профспілок, що знаходяться під юрисдикцією держави, проти якої подається скарга. За результатами розгляду скарг Комітетом з соціальних прав Комітет міністрів приймає відповідні резолюції.

Отже, у кінці минулого століття Раді Європи вдалося створити більш дієву процедуру з метою підвищення ефективності контрольного механізму за виконанням державами взятих зобов'язань за Хартією. Однак, держави-учасниці Європейської соціальної хартії 1961 року та Хартії переглянутої 1996 року не висловлюють широку підтримку новій процедурі. Сьогодні тільки 15 держав Ради Європи зв'язали себе зобов'язаннями за цим Протоколом, ще декілька – підписали [11]. Україна, на жаль, не висловила намірів підписати цей Протокол, що може свідчити не тільки про небажання брати на себе відповідні зобов'язання, але й про реальну неспроможність гарантувати забезпечення тих прав Хартії, зобов'язання за якими Україна визнала ще у 2007 році [12].

Враховуючи небажання держав визнавати обов'язковою для себе процедуру розгляду колективних скарг, Рада Європи реформувала систему розгляду доповідей держав. У 2007 році було запроваджено новий механізм розгляду доповідей, які мають подаватися державами кожного року стосовно окремих статей Хартії, які загалом поділено на 4 тематичні групи: «Зайнятість, професійна підготовка та рівні можливості», «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист», «Трудові права», «Сім'я, діти, мігранти». Важливу роль у належному та ефективному функціонуванні контрольного механізму відіграє спеціально створений орган – Комітет з соціальних прав, члени якого працюють в якості незалежних експертів, надаючи правову оцінку доповідям та розглядаючи колективні скарги. Вищим органом у контрольній системі Хартії є Комітет міністрів Ради Європи, який виносить резолюції та надає державам рекомендації.

У багатьох випадках держави вдаються до внесення змін до національного законодавства та практики з метою виконання наданих рекомендацій, що свідчить про можливість констатувати достатню дієвість таких зусиль. Причому, експерти Європейського комітету з соціальних прав, аналізуючи доповіді держав, беруть до уваги не тільки законодавчі норми, але й правозастосовчу практику, тобто реальне гарантування прав, які визнані в документі та ратифіковані державою. Закріплення у національному законодавстві всіх основних видів соціального захисту, передбачених Хартією, жодною мірою не свідчить про реальне виконання державою своїх зобов'язань. Європейським комітетом неодноразово підкреслювалося, що у випадках, коли соціальні виплати є настільки незначними, що викликають серйозні сумніви щодо того, чи можна їх назвати системою соціального забезпечення, може бути визнано, що фактично держава не має діючої системи соціального забезпечення [13]. Однак, держави несуть зобов'язання стосовно виключно ратифікованих положень. Так, по відношенню до України, Албанії, Азербайджану поза контрольним механізмом залишилися право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу, частково не взяли на себе зобов'язання за цими статтями й Болгарія, Литва, Грузія, Молдова та інші [14]. Росія не визнала для себе обов'язковим право на соціальну та медичну допомогу. Орієнтуючись на національне законодавство та практику держави не ратифікують й багато інших статей Хартії.

Аналогічна ситуація складається також з іншими договорами Ради Європи у сфері захисту соціальних прав людини. Так, Європейський кодекс соціального забезпечення не ратифікувала більшість держав Ради Європи, в тому числі, Україна, Росія, Польща, Болгарії тощо. Переглянутий Кодекс 1990 року взагалі позбавлений перспектив набути чинності, цей документ ратифікувала одна з 47 держав – членів Ради Європи – Нідерланди.

Тому, незважаючи на наявність контрольних механізмів, ефективних процедур захисту соціальних прав та відображення у конституціях багатьох держав широкого переліку соціальних прав, держави не поспішають брати відповідні міжнародні зобов'язання.

Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, яка є головним елементом системи захисту прав людини Європи, спрямована на захист грома-

дянських та політичних прав. Однак, завдяки розширеному еволюційному тлумаченню норм Конвенції Європейським судом з прав людини все більше соціальних прав підпадає під її захист, в тому числі право на соціальні виплати, встановлені у законодавстві, пенсію тощо.

Рада Європи, визнає важливість підвищення ефективності захисту соціальних прав та підкреслює необхідність захищати соціальні досягнення Європи, забезпечувати високій рівень соціального захисту індивідів, доступ до гідної роботи, освіти, державної системи охорони здоров'я, соціальний захист людей похилого віку тощо. Для виконання цих завдань висувуються пропозиції розробки механізму розгляду Парламентською асамблеєю періодичних державних доповідей щодо імплементації соціальних прав в цілому [15], що може змусити держави подавати змістовні доповіді, публічно обговорювати проблеми та звітувати про досягнуті зміни.

Вирішення питання належного забезпечення державами соціальних прав є необхідним для мільйонів людей у кожній країні. Імплементація міжнародних соціальних стандартів та визнання державами обов'язковими процедур розгляду скарг мають сприяти підвищенню рівня соціальної захищеності людей. Разом з тим, незважаючи на увагу до соціальних прав та проголошення їх широкого переліку у міжнародних універсальних та регіональних договорах, визнання державами важливого значення забезпечення соціальних прав, їх ефективної реалізації поки що не досягнуто, як і згоди держав брати на себе міжнародні зобов'язання та відкривати людям можливості подавати скарги на порушення соціальних прав державою.

Список використаних джерел

1. The Constitution of the Republic of Poland, 2 april, 1997 // Dziennik ustaw . – 1997. – no. 78, item 483.
2. Конституция Российской Федерации // Кодексы и Законы Российской Федерации. Правовая навигационная система. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonrf.info/konstitucia>.
3. Різні аспекти захисту соціальних прав досліджували зокрема, такі українські вчені як Болотіна Н., Буроменський М., Бутвевич В., Денісов В., Верланов С., Лобода К., Сидоренко Н., Святун О., Рабінович П., Федик С., Феськов М. та інші.
4. Економічні та соціальні права. Загальний огляд. // Права людини в Україні 2012. Щорічні доповіді правозахисних організацій про права людини. – Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362658509>.
5. Щербатюк М. Держава позбавляє українців ефективного інструменту для захисту своїх прав. – Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1367237214>.
6. Мінпраці: Уряд України підписав Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. – Прес служба. 25.09.2009// Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243084853&cat_id=244314797.
7. Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York, 10 December 2008. // United Nations Treaty Collection // Status as at 1/12/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treaties.un.org>.

8. Статут Ради Європи. // Зібрання актів європейського права/упор. А. Л. Федорова; за заг. ред. В. Г. Буткевича. – К. : Ред. журн. «Право України». – 2012. – Вип. – 1-2. – Ст. 1.
9. Farbe Cecile Social rights in European Constitutions // Social rights in Europe ed. by de Burca G., de Witte B., Oxford University Press, 2005.
10. Болотіна Н. Б., Феськов М. М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 36-47.
11. Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints. CETS No. 158. Status as of 1/12/2013. Treaty office of the Council of Europe // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun>.
12. «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)»: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418
13. Федорова А., Святун О. Правові питання виконання Україною зобов'язань за Європейською соціальною хартією (переглянутою). // Юридична Україна. – № 6.– 2010, С. 122-127
14. Treaty office of the Council of Europe. Official website. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun>.
15. Ohlsson Carina Parliaments play an important role as guarantors of social rights. 23. 09. 2011. Режим доступу: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6963&L=2.

УДК 341.171

Смирнова К. В.*

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ДОБРОСОВІСНА КОНКУРЕНЦІЯ – НОВІ МЕХАНІЗМИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Стаття присвячена висвітленню поняттю права на добросовісну конкуренцію, що є новим в доктрині. Автором запропоновано розгляд даного права з економічного та соціального аспектів. Досліджена практика Суду Євросоюзу щодо порушення прав людини під час розгляду справ в сфері конкуренції та практика Європейського суду з прав людини у справах, пов'язаних з порушенням правил конкуренції. Висвітлена роль рішення ЄСПЛ у справі Менаріні на подальше розширення компетенції ЄСПЛ в сфері розгляду питань, пов'язаних із захистом прав на добросовісну конкуренцію.

Ключові слова: право на добросовісну конкуренцію, права людини, Євросоюз, Суд Євросоюзу, Європейський суд з прав людини, справа Менаріні.

The article is devoted to the concept of the right to fair competition that is new in the doctrine. The author proposed consideration of the right within economic and social aspects. Decisions of the Court of the European Union on human rights violations in cases competition policy as well as cases of the European Court of Human Rights in cases involving breach of competition rules were investigated. The role of the ECHR decision in the Menarini case was lightened for further expansion in the area of competence of the ECtHR in issues related to the enforcement of fair competition.

Key words: the right of fair competition, human rights, European Union, Court of European Union, European Court of Human Rights, Case Menarini.

Стаття освещает понятие права на добросовестную конкуренцию, что является новым в доктрине. Автором предложено рассмотрение данного права согласно экономического и социального аспектов. Исследована практика Суда Евросоюза о нарушении прав человека при рассмотрении дел в сфере конкуренции и практика Европейского суда по правам человека по делам, связанным с нарушением правил конкуренции. Освещена роль решение ЕСПЧ по делу Менарини на дальнейшее расширение компетенции ЕСПЧ в сфере рассмотрения вопросов, связанных с защитой прав на добросовестную конкуренцию.

Ключевые слова: право на добросовестную конкуренцию, права человека, Евросоюз, Суд Евросоюза, Европейский суд по правам человека, дело Менарини.

Захист прав людини на сьогодні займає одне із центральних місць в національному та міжнародному правопорядках. Економічні права і свободи людини також можна розгляда-

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

дати в контексті європейських механізмів захисту прав людини. Одним із стрижнів забезпечення функціонування лібералізації торгівлі та забезпечення функціонування свобод внутрішнього ринку Євросоюзу слугує принцип добросовісної конкуренції. Звісно, будь-яка ринкова економіка із встановленими принципами неможлива без дотримання принципу добросовісної конкуренції. Доказом цього слугує віднесення питань правового регулювання конкуренції до виключної компетенції Євросоюзу на підставі ст. 3 Договору про функціонування Євросоюзу (ДФЕС). У зв'язку з цим правом на добросовісну конкуренцію наділені не лише суб'єкти підприємницької діяльності, а й споживачі (учасники ринку).

Дослідження економічної стабільності функціонування внутрішнього ринку через призму права на добросовісну конкуренцію в Євросоюзі не є доволі новим, однак доктрина не характеризується різноманітністю поглядів в даній сфері. Серед західних вчених-юристів питання взаємодії захисту прав людини та споживача, зокрема, піднімалися А. Андренгелі, яка є автором монографії, присвяченої питанням дотримання норм конкуренції та одночасно захисту прав людини [1]. Також можна виокремити поодинокі спеціальні наукові дослідження взаємозв'язку права конкуренції та захисту прав людини, наприклад роботи М. Рамсдена, Е. Амейє, А. Брауна, А. Рілея, В. Уїлса [2-4] тощо. Вітчизняна доктрина характеризується висвітленням даних аспектів через призму захисту прав людини, захисту права власності шляхом вивчення та дослідження механізмів їх забезпечення та дотримання. Однак, спеціальні дослідження даної проблематики відсутні. Зважаючи на євроінтеграційні напрями зовнішньої політики України, вступ нашої країни до СОТ, набуття чинності угоди про заснування зони вільної торгівлі між Україною та країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) розгляд та аналіз свобод та основних принципів права на добросовісну конкуренцію набуває все більшої актуальності для України. Окрім того, для України неабиякого практичного значення набуває вивчення практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) в сфері захисту права на справедливий розгляд, в тому числі справ про порушення норм конкуренції.

Вважаємо за доцільне визначити основне поняття «права на добросовісну конкуренцію» та його генезис в світлі основного принципу ринкової економіки – принципу добросовісної конкуренції. В основі даного поняття лежать такі фундаментальні ознаки як добропорядність, розумність та справедливість. Використання таких критеріїв для оцінки добросовісності конкуренції пов'язано з принципом «доброї совісті», що впливає ще з римської формули *bona fides*. Поняття свободи конкуренції було закладено ще в теоріях лібералізму, а особливо відобразилося в течії ордолібералізму. Ідея ордолібералізму була закладена в Німеччині такими вченими як В. Ойкен і Ф. Бьом. Вони відстоювали головну ідею даної течії – свободу конкуренції та її захист. Саме цю ідею підтримували та воліли розповсюдити держави-члени європейського об'єднання [5]. Вважалося, що політика конкуренції повинна стати справедливою для всіх. Повинен бути застосований принцип універсальної конкуренції, що протистоїть всім спробам фізичних і юридичних осіб, так само як і держави, монополізувати ринок. Представники даної концепції вважали, що розвинута система конкурентного ринку дозволяє всім членам суспільства мати гідний рівень достатку. З цього соціального генезису права на добросовісну конкуренції впливає викрісталізування права на добросовісну конкуренції, що належить всім учасникам ринку. Ідеї ордолібералізму найяскравіше проявилися у формуванні принципу добросовісної конкуренції в праві Європейського Союзу, який на сьогоднішній день слугує єдиним прикладом наднаціонального регулювання конкурентних відносин в рамках внутрішнього ринку, а також за його межами за умови існування впливу на торгівлю між державами-членами.

Право на добросовісну конкуренцію слід досліджувати з точки зору принципів права Євросоюзу, які сформульовані в установчих договорах. В теорії права Євросоюзу виділяють як загальні, так і спеціальні принципи, які виступають джерелами права Євросоюзу [6, 59]. Спеціальні, або галузеві принципи стосуються діяльності Євросоюзу в окремих сферах. Так, зокрема в економічній сфері, варто виділити принцип боротьби з дискримінацією (ст. 10 ДФЄС), захист прав споживачів (ст. 12 ДФЄС), принцип поваги до діяльності служб загальноекономічного розвитку (ст. 14 ДФЄС) і т. д.

Судовою практикою були сформовані та розвинуті основні принципи права Євросоюзу, в центрі уваги яких знаходиться принцип захисту прав і свобод людини відповідно до ст. 6 ДЄС та ст. 16 ДФЄС. До основних прав людини Суд Євросоюзу, зокрема, відніс такі: право власності (справа 44/79 Hauer); свободу здійснення економічної та професійної діяльності (справи 44/79 Hauer; 234/85 Keller); повагу до приватного та сімейного життя, недоторканність помешкання, таємницю кореспонденції (справа 136/79 National Panasonic); незворотність дії положень кримінального права (справа 63/83 Kent Kirk); заборону дискримінації (справи 20/71 Sabbatini; 149/77 Defrenne).

В преамбулі Хартії про основні права визначено, що Євросоюз підтверджує права, що випливають, зокрема, із загальних для держав-членів конституційних традицій і міжнародних зобов'язань, а також з Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Європейської конвенції про захист прав людини), із соціальних хартій, прийнятих Союзом та Радою Європи, а також із судової практики Суду Євросоюзу та ЄСПЛ.

З нашої точки зору, вирішальним для розвитку європейської економічної інтеграції виступає принцип захисту ринкової економіки з метою ефективного функціонування внутрішнього ринку. У Римському договорі була включена норма, яка стала стрижнем формування внутрішнього ринку, що діє на основі добросовісної та не викривленої конкуренції. У ст. 3 (1) § g визначалося, що однією з цілей Співтовариства (нині Союзу – К. В.) є «створення системи запобіжних заходів щодо забезпечення конкуренції на внутрішньому ринку» [7].

Іншими словами «ринкова економіка» та «не викривлена конкуренція» стають двома основоположними елементами структури Співтовариства. При чому варто відзначити, що дана норма продовжує існувати аж до укладання Лісабонських договорів 2007 року, які набули чинності 2009 року. Відповідно до наполягання Франції із переліку завдань Союзу була виключена зазначена стаття [8, с. 445]. Однак її юридичний зміст залишився незмінний відповідно до нового Протоколу до ДФЄС, який спеціально присвячений питанням конкуренції. Не зрозумілий сенс трансформації цієї норми, можливо, за словами І. Махер, це було суто «політичним рішенням реалізованим за допомогою перенесення юридичної норми з тексту установчого договору до тексту протоколу, юридична сила якого є аналогічною за норму договору» [9, с. 724]. Натомість в Лісабонському договорі про Євросоюз у ст. 3 визнається створення внутрішнього ринку на основі формування стабільних цін, підтримання високо конкурентоздатної соціальної ринкової економіки. Варто ще раз підкреслити, що із сенсу установчих договорів випливає, що політика конкуренції відіграє провідну роль у створенні та функціонуванні внутрішнього ринку відповідно до принципу відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією, що прямо відображено у ст. 119 ДФЄС. Основою внутрішнього ринку Євросоюзу є можливість суб'єктів господарювання змагатися на рівних умовах.

За своєю суттю право на добросовісну конкуренцію має як економічний, так і соціальний аспект. З економічної точки зору правом на не викривлену (добросовісну) конку-

ренцію користуються суб'єкти господарювання. З цього випливають основні заборони їх антимонопольної поведінки, що висвітлені у ст.ст. 101 та 102 ДФЄС. Правом на добросовісну конкуренцію наділені і держави, які в своєму правовому регулюванні утримуються від надання неправомірних переваг певним суб'єктам чи виробництвам, що викривлюють чи загрожують викривленню конкуренції. Такі дії держав-членів визнаються несумісними із внутрішнім ринком відповідно до ст. 107 ДФЄС. Ще один аспект стосується зобов'язання національних монополій у забезпеченні усунення будь-якої дискримінації, що прямо передбачено у ст. 37 ДФЄС.

Соціальний аспект права на добросовісну конкуренцію відображається в праві споживачів отримувати справедливі вигоди на внутрішньому ринку шляхом перебування у рівних умовах доступу до ринку товарів та/чи послуг. Для забезпечення добросовісної конкуренції суб'єкти господарювання мають здійснювати правомірні справедливі заходи для залучення споживачів, а споживачі мають право отримувати вигоди з добросовісної конкурентної боротьби. Такий соціологічний підхід був підтриманий судовою практикою. Суд ЄС у своєму рішенні у справі *GlaxoSmithKline* [10] зазначив, що метою ст. 101 (п.1) ДФЄС є запобігання підприємств від дій, які б знижували добробут кінцевого споживача.

Хартія про основні права Євросоюзу підтверджує такий соціальний вимір права на добросовісну конкуренцію. Стаття 38 Хартії зазначає, що «у політиці Союзу забезпечується високий рівень захисту споживачів». Це означає, що однією з цілей конкурентної політики Євросоюзу є захист прав споживачів.

З метою дотримання права на добросовісну конкуренцію Єврокомісія забезпечується владними виключними повноваженнями. Комісія відповідно до Регламенту 1/2003 [11] наділена широкими повноваженнями щодо отримання інформації, проведення розслідування й винесення відповідних зобов'язувальних рішень. Комісія користується правом накладати штрафні санкції, при цьому вона досить активно використовує ці повноваження та накладає штрафи на мільйони та мільярди євро [12]. Іншими словами право на добросовісну конкуренцію з обох позицій (як з економічного, так й з соціального) забезпечується не тільки владними повноваженнями Комісії, а й судовими механізмами. Визначальними для забезпечення права на добросовісну конкуренцію через призму заборони антимонопольної поведінки на ринку є повноваження Комісії (відповідно до Регламенту 1/2003) та розповсюдження юрисдикції Суду Євросоюзу на позови від фізичних та юридичних осіб щодо актів, в яких вони є адресатами чи які прямо та безпосередньо стосуються їх (відповідно до ст.263 абз. 4 ДФЄС). При цьому слід зазначити, що майже в усіх справах Суду Євросоюзу, які стосувалися порушення суб'єктами правил конкуренції, питання захисту прав людини відхилилося (як наприклад, у справі *Pioneer* [13]). Але починаючи з 2000-х років роль захисту прав людини під час реалізації Комісією своїх владних повноважень зросла, а починаючи з 2011 р. Європейський суд з прав людини починає розглядати справи в сфері порушення правил конкуренції.

У зв'язку з тим, що Євросоюз визначає та включає в свою правову систему права, передбачені Європейською конвенцією про захист прав людини, виникає питання щодо механізмів їх забезпечення. Іншими словами, виникає практичне питання щодо співвідношення захисту конкуренції на ринку та дотриманням прав людини. Це стосується також питання дотримання прав людини під час здійснення Комісією повноважень щодо контролю за дотриманням правил конкуренції, зокрема під час проведення розслідування Комісією.

Іншими словами, постає питання чи буде підпадати під юрисдикцію ЄСПЛ справи про порушення правил конкуренції. Так, ст. 6 Європейської конвенції про захист прав лю-

дини визначає право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку чи то цивільного чи то кримінального впровадження. При цьому дана стаття відповідає ст. 47 (абз. 2) Хартії Євросоюзу про основні права, яка визначає право на ефективні засоби правового захисту і на доступ до неупередженого суду.

Не дивлячись на те, що в Регламенті 1/2003 встановлено, що штрафні санкції не є кримінальною відповідальністю, судова практика має дещо відмінну позицію з цього приводу. Вже в 2011 році в рішенні Суду Євросоюзу у справі *KME Germany and others v. Commission* було встановлено, що рішення Комісії щодо накладення штрафу в сфері конкуренції пов'язане з «кримінальним обвинуваченням» в цілях статті 6 (1) [14]. Крім того, добре відомо, що в світлі ст. 6 (1) Європейської конвенції, при визначенні «кримінального обвинувачення» Суд повинен бути не тільки незалежним і безстороннім, але також повинен мати повну юрисдикцію розглядати та вирішувати всі питання факту і права, що стосуються спору, який він розглядає [16].

В практиці ЄСПД в 2011 році з'являється досить революційне рішення. Справа ЄСПЛ у справі *Menarini* [17] ще раз підтвердила можливість застосування ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини до справ, пов'язаних з захистом конкуренції в Європі. При цьому західна доктрина впевнено заявляє, що ця справа дала поштовх до можливих подальших звернень до ЄСПЛ у справах про порушення норм конкуренції [18-22]. Крім того, за словами М. Бронкерса внесок рішення ЄСПЛ у справі *Menarini* має вирішальний вплив на судовий перегляд і національними судами, і Судом ЄС [18, с. 47]. Продовжуючи цю думку, він вважає, що ця справа підтверджує той факт, що основні права можуть мати більш широкий вплив на конкурентне законодавство ЄС. Примітно, що ЄСПЛ навіть в сфері конкуренції починає брати все більше активну участь.

Список використаних джерел

1. Andreangeli A. *EU Competition Enforcement and Human Rights* / A. Andreangeli. – L. : Edwards Elgard, 2008. – 262 p.
2. Aslam I., Ramsden M. *EC Dawn Raids: A Human Rights Violations?* / I. Aslam, M. Ramsden // *The Competition Law Review*. – 2008. – Issue 1, Vol. 5. – p. 61-87.
3. Abbe E.L. *Brown Intellectual Property, Human Rights And Competition* / E.L. Abbe. – L. : Edwards Elgard, 2012. – 272 p.
4. Wouter Wils P.J. *EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights* / P. J. Wouter Wils // *World Competition*. – 2011. – Vol. 34, № 2.
5. Quack S., Djelic M-L. *Adaptation, Recombination, and Reinforcement: the Story of Antitrust & Competition Law in Germany & Europe* / S. Quack, M-L. Djelic // *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics* / Ed. By W. Streek, K. Thelen. – Oxford University Press, 2005.
6. *Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова*. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
7. *Європейський Союз: консолідовані договори / Наук. ред. В. Муравйова*. – К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
8. Seeger S. *From Referendum Euphoria to Referendum Phobia – Framing the Ratification Question* / S. Seeger // *European Journal of Law Reform*. – 2008. – № 10. – P. 440-465.

9. Maher I. Competition Law Modernization: an Evolutionary Tale? / I. Maher // *The Evolution of EU Law* / edited by P. Graig, G. de Burca – Oxford University Press, 2011. – p. 715-741.
10. Case T-168/01 GlaxoSmithKline Services Unlimited v Commission // *European Court Review*. – 2006. – II-2969.
11. Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty // *Official Journal*. – 2003. – L 1. – p. 1-25.
12. Commission Decision 13 May 2009 Intel D // *COMP*. – 2009. – 37/990 – 3726.; Case T-201/04 Microsoft v. Commission // *European Court Review*. – 2007 – II-3619.
13. Case 100/80 Musique Diffusion Francaise v Commission // *European Court Review*. – 1983. – 1825.
14. Case C-272/09 P KME Germany and others v. Commission, judgment of 8 December 2011.
15. Le Compte, Van Leuven and De Meyer v. Belgium, 23 June 1981, Series A, number 43 p.23 §51(b); Schmutz v. Austria 1996 21 ECHR e1, 536; Chevrol v. France, 13 February 2003, CEDH 2003-III, §77.
16. European Court of Human Rights, A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie (Requête no. 43509/08), judgment of 27 September 2011.
17. Bronckers M., Valery V. Business as Usual after Menarini // *Mlex Magazine*. – 2012. – January-March. – p. 44-47.
18. Cardonnel P. The European Court of Human Rights rules on standard of judicial review on cartel decisions adopted by national competition authorities (Menarini Diagnostics v. Italy) // *Concurrences*. – 2011. – № 4.
19. Bellamy Ch. ECHR and competition law post Menarini: An overview of EU and national case law // *e-Competitions*. – 2012. – № 47946.

УДК 341. 232

Муравйов В. І.*

ЕКСТРАТЕРИТОРІАЛЬНА ДІЯ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ПРАВОПОРЯДКАХ ТРЕТІХ І УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

*Стаття висвітлює теоретичні і практичні питання створення асоціації Європейським союзом з третіми країнами. Асоціацію з ЄС можна розглядати як перший крок до інтеграції країни у Союз. Детально досліджується вплив *acquis* Європейського союзу на внутрішні правопорядки асоційованих країн. Визначаються способи і наслідки такого впливу.*

Ключові слова: Європейський союз, гармонізація законодавства, міжнародна угода, *acquis*, правові наслідки, угода про асоціацію з Україною.

*The article elucidates theoretical and practical issues of the creation of the association between the European Union and the third countries. Association with EU can be considered as the first step for the integration of the state into EU. The impact of the EU *acquis* on the internal orders of the associated countries is being under consideration. The means and consequences of such an impact are being determined.*

Key words: European Union, harmonization of legislation, *acquis*, legal effect, association agreement with Ukraine.

*Статья освещает теоретические и практические вопросы создания ассоциации между Европейским союзом и третьими странами. Ассоциацию с ЕС можно рассматривать в качестве первого шага на пути интеграции страны в ЕС. Детально исследуется влияние *acquis* Европейского союза на внутренние правопорядки ассоциированных стран. Определяются способы и последствия такого влияния.*

Ключевые слова: Европейский союз, гармонизация законодательства, *acquis*, правовые последствия, соглашение об ассоциации с Украиной.

Постановка проблеми. Серед міжнародних договорів, які укладає Європейський союз (ЄС) з третіми країнами і міжнародними організаціями, особливу роль у залученні партнерів ЄС до європейської інтеграції відіграють угоди про асоціацію. Політика Східного партнерства, проголошена Євросоюзом у 2008 р., передбачає значне підвищення рівня політико-правової співпраці зі східними партнерами включно з перспективами укладання нового покоління угод про асоціацію, далекосяжної інтеграції у економіку ЄС, полегшення пересування в ЄС громадян третіх країн у випадку дотримання вимог безпеки, підвищення енергозабезпечення партнерів, від чого виграють усі сторони, та зростання фінансової допомоги [1].

Угоди про асоціацію ЄС з третіми країнами становлять один з потужних правових інструментів створення такими країнами з Союзом простору стабільності і економічного,

* доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

політичного і правового співробітництва [2]. Угоди про асоціацію віддзеркалюють в значній мірі правову політику Союзу. Завдяки угодам про асоціацію право ЄС поширює свою дію на внутрішні правопорядки асоційованих країн. 19 грудня 2011 року на саміті у Києві представники України та ЄС заявили про завершення переговорів щодо укладання угоди про асоціацію. Наступними кроками мають стати підписання і ратифікація угоди про асоціацію. Тим самим підготовка України до асоціації з Євросоюзом переходить у практичну площину. У цьому зв'язку вивчення особливостей асоціації України з ЄС стає актуальним для української науки європейського права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практично питанням створення асоціації між Україною та Євросоюзом були присвячені лише роботи Березовської І., Костюченка Я., Мушак Н., Хілліона К. [3]. Проте нові реалії співпраці України з ЄС вимагають подальшого дослідження цієї проблематики.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На жаль, правовим проблемам впливу права ЄС на характер і зміст угод про асоціацію, що створює передумови для експансії *acquis* Союзу у правопорядки третіх країн, поки що не приділялось достатньої уваги в українській та зарубіжній літературі з європейського права. Вивчення цих питань становить актуальну проблему сучасної науки міжнародного і європейського права і її вирішення матиме значне практичне значення. Ця робота і спробою певною мірою заповнити прогалини у аналізі питань екстра територіальної дії права Євросоюзу.

Формулювання цілей статті. У статті висвітлюються теоретичні і практичні питання екстра територіальної дії права ЄС на основі угод про асоціацію третіх країн з Європейським союзом. Формування зони вільної торгівлі в рамках асоціації можна розглядати як перший крок до інтеграції третіх країн з ЄС. Досліджується вплив *acquis* Європейського союзу на правопорядки асоційованих країн.

Спільною метою будь-якої асоціації з ЄС є створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин. Як свідчить практика, об'єктом правового регулювання угод про асоціацію можуть стати усі елементи основних свобод внутрішнього ринку, на які поширюється компетенція ЄС. Складовою економічною частиною угод про асоціацію є ЗВТ. Сучасні ЗВТ, які створюються ЄС, не обмежуються лише торгівлею товарами та заборонаю на стягнення мит. Вони також включають розділи, присвячені сталому розвитку, соціальним питанням, гармонізації екологічних стандартів тощо. Створення такої поглибленої ЗВТ в межах угод про асоціацію означає можливість поширення на асоційовані країни *acquis* Союзу [4]. Проте ступінь співпраці між ЄС і третіми країнами в межах асоціації неоднакова і залежить як від цілей асоціації, так й від рівня економічного і політичного розвитку третьої країни. Сучасні угоди про асоціацію з ЄС, можуть виступати етапом на шляху підготовки асоційованої країни до майбутнього членства (асоціація з європейськими країнами в межах Європейських угод та угод про асоціацію і стабілізацію), а можуть означати одну з форм поглибленого співробітництва між сторонами (асоціація з країнами Середземномор'я, Мексикою, Чилі).

Завдяки укладанню угод про асоціацію створюються можливості для впливу права ЄС на правопорядки асоційованих країн, оскільки такі угоди часто містять приписи що закріплені а установчих договорах про Євросоюз – Лісабонські договори про ЄС та функціонування ЄС – та актив, ухвалених інститутами Союзу.

Існує кілька способів впливу права ЄС на правопорядки асоційованих країн: включення положень установчих договорів про ЄС і актив інститутів Союзу в угоди про асоціацію та акти органів асоціації, відсилка у угодах про асоціацію до актив інститутів ЄС, гармонізація законодавства асоційованих країн з правом ЄС.

Серед країн Європи найбільші сегменти *acquis* поширюються на асоціацію з країнами Європейського економічного простору (ЄЕП). Угода про створення ЄЕП була підписана у травні 1992 року [5]. Її учасниками є ЄС, його держави-члени і такі найбільш розвинуті країни-члени Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) як Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн.

Угода про ЄЕП до деякої міри є унікальною в договірній практиці європейських інтеграційних об'єднань, оскільки фактично повністю відтворює положення Договору про функціонування Європейського союзу (ДФЄС) [6], які стосуються співробітництва у економічній сфері. Крім того, додатки та протоколи до угоди включають або містять відсилки до положень багатьох актів інститутів ЄС і таким чином разом з положеннями Угоди про ЄЕП закріплюють переважну більшість норм, які складають *acquis* внутрішнього ринку Союзу. Така структура угоди пояснюється тим, що коли під час роботи над її проектом виникла проблема стосовно включення до неї відповідних частин «спільного доробку» ЄС, з'ясувалось, що, враховуючи масштаби такої роботи, фактично буде неможливим ідентифікувати та повністю інкорпорувати ці положення у майбутню угоду. Тому розробники проекту вирішили, що буде краще використати техніку відсилки до відповідних положень *acquis* у додатках та протоколах, які є складовою частиною Угоди про ЄЕП [7; 6]. В угоді про асоціацію з Україною використано така сама практика.

У цьому зв'язку Угоду про ЄЕП можна називати глобальною угодою про асоціацію, оскільки вона створює такий статус для асоційованих країн, який фактично є заміною членства в Євросоюзі, не передбачаючи, однак, участі цих країн у роботі інститутів європейських інтеграційних об'єднань, а також співробітництва у сфері зовнішньої та внутрішньої політики.

Про такий широкомасштабний характер угоди говорить перш за все її структура. Угода про ЄЕП складається з преамбули та 9 частин, які стосуються цілей та принципів, основних чотирьох свобод внутрішнього ринку (свободи пересування товарів, робочої сили, капіталу та свободи надання послуг), сфер, пов'язаних з цими свободами (правил конкуренції, соціальної політики, захисту прав споживачів, охорони навколишнього середовища, статистики, підприємницької діяльності), співпраці поза межами чотирьох свобод, діяльності інститутів співробітництва тощо.

Як зазначається у ст. 1.1 цього документу, «метою даної Угоди про асоціацію є сприяння сталому та збалансованому розвитку торгівлі та економічних відносин між сторонами завдяки запровадженню рівних умов для конкуренції та повазі до однакових правил, спрямованих на створення єдиного Європейського економічного простору». Тобто йдеться про створення ринку, який охоплює територію Євросоюзу та асоційованих країн, де діють єдині правила для регулювання відносин між суб'єктами підприємницької діяльності усіх учасників угоди. Відповідь на питання, якими будуть ці правила, дають положення Угоди про ЄЕП.

Оскільки основними інструментами для функціонування внутрішнього ринку є свобода пересування товарів, робочої сили, капіталів, надання послуг, Угода про ЄЕП поширює дію на асоційовані країни насамперед тих положень ДФЄС, які стосуються забезпечення цих свобод. Проте контроль на кордонах залишається. Зокрема, свобода пересування товарів регулюється шляхом включення в Угоду про ЄЕП положень ідентичних за змістом тим, що закріплені в ст. ст. 30, 34, 35 ДФЄС, і які стосуються заборони митних зборів, кількісних обмежень на імпорт та експорт, а також інших еквівалентних їм заходів (ст. ст. 10, 11, 12). Повністю відтворюються положення ст. 36 ДФЄС щодо винятків з цих заборон (ст. 13). Також відтворюються положення ст.ст. 101 та 102 ДФЄС, які стосуються заборони будь-якої дискримінації щодо внутрішнього оподаткування (ст. ст. 14 та

15). Аналогічним чином, що й в ЄС, регулюється діяльність державних монополій комерційного характеру (ст. 16).

Як правило, міжнародні угоди ЄС про створення асоціації не стосуються продукції сільського господарства, обмін якою регулюється окремими угодами. Це повною мірою відноситься до угоди про ЄЕП. Проте, ця угода включає так звані еволюційні положення, відповідно до яких сторони погодились розглядати також питання торгівлі сільськогосподарською продукцією (ст. ст. 17-20). Тому й на цю сферу не виключено поширення дії норм права Євросоюзу, які стосуються спільної сільськогосподарської політики та рибальства. У цьому контексті також передбачено застосування однакових ветеринарних та фітосанітарних норм (додаток 1 до Угоди), а також правил торгівлі продуктами моря (Протокол 9 до Угоди).

Хоча в Угоді про ЄЕП йдеться про спрощення контролю на кордонах (Протокол № 10 до Угоди) та про співробітництво у митних справах (ст. 21, Протокол № 11 та Частина IV Угоди), вона не має на меті створення митного союзу і в ній відсутні положення про спільний зовнішній тариф. Однак, сторони дійшли згоди, що при розгляді питання стосовно зниження мита та зборів, які мають таку саму дію, у торговельних відносинах з третіми країнами з статусом найбільшого сприяння, вони зобов'язані повідомити органи ЄЕП не пізніше ніж за місяць до того, як такі зміни вступлять у дію, та брати до уваги усі заяви іншої сторони щодо любых відхилень в наслідок таких заходів.

Угода про ЄЕП виключає застосування у відносинах сторін антидемпінгових заходів, компенсаційних зборів та заходів, спрямованих на боротьбу з незаконною комерційною практикою (ст. 26).

Запроваджуються уніфіковані режими для регулювання відносин у галузі енергетики (додаток IV до Угоди), вугілля та сталі (Протоколи № 14 та № 15 до Угоди), застосування технічних стандартів (Протокол № 12 та додаток II до Угоди).

Свобода пересування осіб та право на заснування та економічну діяльність регулюється на засадах, визначених шляхом відтворення в Угоді про ЄЕП положень ст.ст. 45 та 49 ДФЄС (ст. 28 та додаток V до Угоди, ст. ст. 31-35 та додатки VIII та XI до Угоди). Передбачено також взаємне визнання дипломів про освіту (ст. 30 та додаток VII до Угоди).

Майже повністю відтворені в Угоді про ЄЕП положення ст. ст. 56-62 ДФЄС, які стосуються свободи надання послуг (ст. ст. 36-39 та додатки IX-XI до Угоди).

Нарешті, до Угоди про ЄЕП включені положення про ліквідацію обмежень на свободу пересування капіталів, хоча вони лише частково відтворюють положення права Євросоюзу у цій сфері (ст. ст. 63-66 ДФЄС), оскільки залишаються обмеження щодо певних прямих інвестицій та інвестицій у нерухомість (ст. ст. 40-45 та додаток XII до Угоди).

Поза межами правил щодо чотирьох свобод до Угоди про ЄЕП були також включені положення права Євросоюзу, які стосуються транспорту (ст. ст. 47-52 та додаток XI до Угоди), соціальної політики (ст. ст. 66-71 та додаток XVIII до Угоди), захисту прав споживачів (ст. 72 та додаток XIX до Угоди), права компаній (ст. 77 та додаток XXII до Угоди), статистики (ст. 76, а також додаток XXI та Протокол 30 до Угоди), захисту навколишнього середовища (ст. ст. 73-75 та додаток XX до Угоди), захисту права на інтелектуальну власність (ст. 65, додаток XVII та Протокол 28 до Угоди), державної допомоги (ст. ст. 61-64, додаток XV та Протокол 27 до Угоди), державних замовлень (ст. 65 та додаток XVI до Угоди), правил конкуренції (ст. ст. 57, 59) тощо.

При розгляді порушень правил конкуренції запроваджується розподіл повноважень між Комісією ЄС та Органом з нагляду ЄЕП залежно від категорії справ та товарообігу учасників ринкових відносин, які діють в межах ЗВТ, створеної відповідно до положень ЄЕП (ст. 56).

Угодою про ЄЕП передбачена навіть участь асоційованих країн у Фонді солідарності або згуртування з метою зменшення регіональних та соціальних дисбалансів у Євросоюзі. Створення Фонду передбачено ст. 177 ДФЄС для надання допомоги у формі позичок під невеликі відсотки найбіднішим країнам-членам Євросоюзу та окремим регіонам цих країн (Португалії, Греції, Ірландії, Північній Ірландії, деяким провінціям Іспанії тощо) для реалізації проектів у сфері охорони навколишнього середовища та транс'європейських мереж, що належать до транспортної інфраструктури. Проте така участь асоційованих країн обмежується лише наданням коштів для цього Фонду.

Окрім положень ДФЄС, які призначені для регулювання відносин на внутрішньому ринку, в Угоді про ЄЕП закріплені деякі інші норми права Євросоюзу, спрямовані на створення передумов для нормального функціонування всього правового механізму співпраці сторін. Зокрема, ст. 3 Угоди про ЄЕП віддзеркалює ст. 4.3 ДЄС, де йдеться про зобов'язання держав-членів забезпечити виконання положень угоди, а також утримуватися від заходів, які можуть протидіяти досягненню її цілей (так зване положення про солідарність).

З метою гарантування однакового застосування в асоційованих країнах положень права Євросоюзу, які становлять «спільний доробок» ЄС, ст. 6 Угоди про ЄЕП передбачає, що положення Угоди, які закріплюють ідентичні за змістом приписи ДФЄС або актів інститутів європейських інтеграційних об'єднань, повинні тлумачитися у відповідності з рішеннями Суду ЄС, прийнятими до того як угода про ЄЕП набула чинності без шкоди до майбутньої практики Суду ЄС.

Тій самій меті служить запроваджена у ст. 107 Угоди про ЄЕП можливість для судових органів асоційованих країн звертатись за рішенням у преюдиціальному порядку до Суду ЄС задля отримання тлумачення положень актів, які співпадають з актами первинного та вторинного права Євросоюзу. Це також означає поширення компетенції Суду ЄС на відносини поза межами Євросоюзу.

Окрім норм права Євросоюзу, які діяли ще до підписання Угоди про ЄЕП, на асоційовані країни можуть бути поширені положення майбутніх актів інститутів Євросоюзу у формі регламентів та директив. Це передбачено ст. 7 Угоди про ЄЕП, де говориться, що постанови інститутів ЄС, на які є посилання у додатках до Угоди, або які містяться у них, а також постанови Спільного комітету асоціації, стають складовою частиною національних правопорядків асоційованих країн. При цьому, якщо йдеться про регламенти, то вони мають пряму дію у правопорядках асоційованих країн, а якщо про директиви, – то вони є обов'язковими щодо результату, який треба отримати, залишаючи вибір способу імплементації за владними установами цих країн.

Таким чином, з укладанням Угоди про ЄЕП були створені правові засади для залучення асоційованих країн до європейської економічної інтеграції, яка здійснюється в Євросоюзі, шляхом створення ЗВТ в межах ЄЕП. Тим самим був зроблений перший крок в напрямку утворення єдиного ринку, який охоплює внутрішній ринок ЄС та ринки асоційованих країн. Завдяки включенню до Угоди про ЄЕП положень права Євросоюзу, які регулюють економічні відносини на внутрішньому ринку, вони стали складовою частиною національних правопорядків асоційованих країн. На практиці це означало поширення дії норм, які регулюють основні свободи внутрішнього ринку, на асоційовані країни з перспективою застосування єдиних правил для регулювання економічних відносин в межах Європейського економічного простору. Окрім безпосереднього включення положень права Євросоюзу до Угоди про ЄЕП створення правових засад для функціонування ЗВТ в межах ЄЕП забезпечується й за допомогою відсилки до блоків норм, які діють в певному секторі внутрішнього ринку ЄС, та шляхом введення у правопорядки асоційованих країн актів органів асоціації, в яких містяться положення певних регламентів чи директив ЄС, або

робляться посилення на ці постанови з збереженням тих особливих правових характеристик, які вони мають в праві Євросоюзу. В результаті цього процесу «спільний доробок» Союзу визнається асоційованими країнами в якості основи для регулювання відносин в рамках співробітництва з Євросоюзом. Таке широкомасштабне застосування норм права Євросоюзу для регулювання відносин в межах ЄЕП не викликає труднощів для асоційованих країн, оскільки рівень розвитку їх економіки та права нічим не поступається, а іноді й багато в чому переважає, відповідні рівні більшості країн-членів Євросоюзу.

В угодах про стабілізацію та асоціацію з Балканськими країнами передбачене обмежене застосування «спільного доробку», який регулює відносини в межах ЗВТ з ЄС. Угода про стабілізацію та асоціацію між ЄС і Македонією включає положення (ст. ст. 17, 18, 19, 20) в основному ідентичні положення ст. ст. 30, 34, 35 ДФЄС, які встановлюють заборони на запровадження митних зборів, кількісних обмежень на імпорту і експорт та на заходи еквівалентної дії. Ст. 69 Угоди про асоціацію частково віддзеркалює положення ст. 101 ДФЄС, які стосуються правил конкуренції [8]. Однак ця та інші угоди з Балканськими країнами не містять ніяких відсилок до положень законодавства ЄС стосовно економічних відносин у окремих секторах внутрішнього ринку. Більш того, акти, ухвалені органами асоціації, не передбачають інкорпорацію актів інститутів Союзу у внутрішні правові рамки асоційованих країн шляхом транспозиції або відсилання до права ЄС.

На наш погляд, це можна пояснити тим, що поширення європейської інтеграції, яка здійснюється в рамках Євросоюзу, на країни Балканського регіону базувалося на врахуванні перехідного характеру економік асоційованих країн. Національні економіки асоційованих з ЄС країн регіону вимагали поступового пристосування до нових механізмів правового регулювання, які використовуються в Євросоюзі. Тому об'єм «спільного доробку» ЄС, який треба було схвалити асоційованим країнам для створення передумов для вступу до Євросоюзу, був значно менший від визначеного для країн ЄЕП.

Угоди про асоціацію ЄС з країнами Середземномор'я, які не є претендентами на вступ до Євросоюзу, оскільки розташовані за межами європейського регіону, теж передбачають поступове створення зони вільної торгівлі. Проте, тут йдеться переважно не про інтеграцію цих країн у Євросоюз, а про виникнення навколо європейських інтеграційних об'єднань зони економічної стабільності, яка б забезпечувала нормальний розвиток інтеграційних процесів в Євросоюзі.

Для регулювання відносин в межах асоціації з країнами середземноморського регіону теж широко використовуються включення положень первинного права Євросоюзу у угоди про асоціацію або відсилка до актів вторинного права європейських інтеграційних об'єднань.

Угода про асоціацію між ЄС та Тунісом, укладена 30 березня 1998 р. [9], закріплює норми положень Договорів про заснування ЄС, а також відсилає до положень цих документів разом з окремими постановами інститутів Євросоюзу, які регламентують умови конкуренції на спільному ринку та умови надання державної допомоги (ст. 36.2), свободу надання послуг (ст. 36.2), здійснення єдиної сільськогосподарської політики (ст. 36.5) тощо.

В угоді про асоціацію між ЄС та Палестинською автономією, укладеною 16 липня 1997 р. [10], говориться про зобов'язання сторін керуватися положеннями Договорів про заснування ЄС та актів інститутів Співтовариства, які регулюють здійснення єдиної сільськогосподарської політики ЄС (ст. 306).

Таким чином, створення правових засад для регулювання відносин в межах асоціації ЄС з країнами Середземномор'я передбачає лише обмежене застосування положень первинного та вторинного права Євросоюзу для цілей співробітництва. В угодах про асо-

ціацію цих країн з ЄС знайшли своє закріплення лише окремі норми договорів про заснування європейських інтеграційних об'єднань. Проте тут достатньо широко використовується відсилка до цілих блоків норм, які регулюють економічні відносини в окремих секторах внутрішнього ринку ЄС. Тим самим «спільний доробок» Союзу розповсюджує свою дію на асоційовані країни Середземномор'я.

Створення асоціації передбачають й угоди про співробітництво між ЄС та Чилі, ЄС і країнами Центральної Америки (Коста Ріка, Ель Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Нікарагуа, Панама).

Таким чином, об'єктом правового регулювання угод про асоціацію можуть стати усі елементи основних свобод внутрішнього ринку, на які поширюється компетенція ЄС.

Важливим правовим інструментом поширення права Євросоюзу на правопорядки асоційованих країн є гармонізація законодавства. Гармонізація законодавства асоційованих країн з правом ЄС передбачена у всіх без винятку угодах про асоціацію. Однак визначення сфер гармонізації та її масштаби залежать від рівня співпраці сторін угоди.

Парафована на початку 2013 р. Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом (УА) [11] можна віднести до нового покоління угод ЄС про асоціацію з третіми країнами. Це перша угода про асоціацію з європейською країною, яка має бути укладена після набрання чинності Лісабонськими редакціями Римського і Маастрихтського договорів. Цей аспект обов'язково треба враховувати при оцінці унікальності угоди. Окрім цього у Лісабонських договорах з'явилась ціла низка нових сфер правового регулювання, підпорядкованих ЄС: космос, спорт, туризм, енергія, цивільна оборона, адміністративне співробітництво, гуманітарна допомога тощо. Євросоюз отримав додаткові повноваження у сфері СЗППБ та спільної торговельної політики (СТП).

Треба зазначити, що УА приділяє особливу увагу гармонізації не тільки існуючого, але й майбутнього законодавства України з законодавством ЄС, розглядаючи гармонізацію як важливу умову для зміцнення економічних зв'язків між сторонами, поступової інтеграції України у внутрішній ринок ЄС, завершення переходу країни до функціонуючої ринкової економіки (ст. 1).

Положення УА щодо гармонізації мають рамковий характер, а їх реалізація вимагає ухвалення правових актів, створення необхідних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так й в правопорядку України та Союзу.

На кожному з цих рівнів гармонізація здійснюється шляхом використання певних способів. У цьому зв'язку можна виділити кілька способів гармонізації. По-перше – це приєднання України до міжнародно-правових документів, які закріплюють міжнародні стандарти у певній галузі. Другий спосіб передбачає узгодження положень національних нормативно-правових актів з приписами постанов інститутів Євросоюзу, взаємне визнання національних стандартів Україною та ЄС.

УА визначає основні сфери, в яких гармонізація здійснюється шляхом приєднання до міжнародних зобов'язань у певній галузі. Ними є захист права на інтелектуальну власність, енергетика, статистика, транспорт, промислова і підприємницька політика, фінансові послуги, трудові та соціальні відносини, комунікації, охорона навколишнього середовища, боротьба проти відмивання грошей і фінансування тероризму, протидія незаконному обігу наркотиків, боротьба зі злочинністю та корупцією, боротьба з тероризмом, правова співпраця, митна справа, заснування компаній, інвестиції, управління державними фінансами.

Відповідно до положень ст. ст. 161, 221, 228 УА сторони мають діяти відповідно до

низки міжнародних конвенцій з захисту прав на інтелектуальну власність. До них віднесені, зокрема, ст. ст. 1-22 Міжнародної конвенції про охорону прав акторів-виконавців, виробників фонограм і органів радіомовлення (Рим, 1961 р.), ст. ст. 1-18 Бернської конвенції про охорону літературних та художніх творів (Берн, 1886 р., переглянутої у 1979 р.), ст. ст. 1-14 Угоди ВОІС щодо авторських прав (1996 р.), ст. ст. 1-23 Угоди ВОІС щодо виконання і фонограм (1996 р.), Конвенції щодо біологічної різноманітності (1992 р.), Міжнародної конвенції про захист нових сортів рослин (1961 р., переглянутої у Женеві у 1972, 1978 та 1991 р.) тощо.

У галузі енергетики УА передбачає поглиблення співпраці сторін з метою досягнення ринкової інтеграції включно зі зближенням енергетичного законодавства, створення ринків енергетики, на яких діятимуть наближені до законодавства ЄС правила і стандарти. З цією метою Україна має розширювати співробітництво з європейськими та міжнародними організаціями зі стандартизації у сфері енергетики. Додаток XXVII до Угоди містить перелік більш ніж 30 регламентів і директив ЄС, з якими Україна має гармонізувати своє законодавство (ст. 337).

У ядерному секторі співпраця сторін базуватиметься на укладанні нових або реалізації вже діючих спеціальних угод між Україною та ЄС чи Євратомом та їх державами-членами. Вона також включатиме розвиток політик та правових і регуляторних структур, які діють на основі стандартів МАГАТЕ та законодавства і практики ЄС (ст. 342).

У сфері транспорту співпраця України та Союзу здійснюватиметься на основі спеціальних транспортних угод, а також міжнародних угод, сторонами яких вони є, та шляхом їх участі у міжнародних організаціях. Україна поступово зближуватиме своє законодавство з діючими стандартами та політиками Євросоюзу, здійснюючи імплементацію заходів, які містяться у Додатку XXXI до УА (ст. 368).

При здійсненні промислової і підприємницької політики Україна має враховувати визнані міжнародні принципи і стандарти. Це стосується, насамперед, діяльності малих і середніх підприємств. Україна запровадить добру практику стосовно методів регулювання, яка включає принципи ЄС (ст. ст. 378, 379).

Надання фінансових послуг має здійснюватися на основі зближення законодавства України з визнаними міжнародними стандартами стосовно регулювання і нагляду. Відповідний перелік *acquis* ЄС у цій сфері міститься у Главі 6 розділу IV УА.

Управління державними фінансами, куди входить бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит має здійснюватися на основі міжнародних стандартів (ст. 346).

У сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей Україна та ЄС співпрацюють в регіональних, багатосторонніх та міжнародних організаціях. Вони мають охочувати підприємницьку практику згідно з Глобальним договором 2000 ООН, Трьохсторонньою декларацією принципів щодо багатонаціональних корпорацій та соціальної політики 1977 р., зі змінами 2006 р., МОП та Керівних принципів для багатонаціональних корпорацій 1976 р., зі змінами 2000 р. ОЕСР.

Щодо охорони навколишнього середовища, то сторони будуватимуть свої відносини на основі зобов'язань, що містяться у багатосторонніх угодах з навколишнього середовища, сторонами яких вони є.

Треба зазначити, що гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу шляхом приєднання до міжнародних стандартів може поширюватися й на галузі, які не охоплені співпрацею в межах УА. Це стосується, насамперед, сфери трудових та соціальних відносин, міжнародного приватного права тощо. Зокрема, держави-члени Євросоюзу

регулюють своє співробітництво у сфері трудових та соціальних відносин не тільки шляхом створення норм права ЄС, але за допомогою міжнародних конвенцій, які ухвалюються в рамках Міжнародної організації праці (МОП) [12].

Потенційно у разі згоди з боку держав-членів Союзу Україна має можливість приєднатися до деяких з конвенцій у галузі міжнародного приватного права, якщо конвенції передбачають таку можливість для третіх країн, і тим самим гармонізувати своє законодавство з європейськими нормами. До них відносяться, зокрема, Конвенція стосовно юрисдикції та забезпечення виконання судових рішень у цивільних та комерційних справах 1968 року, Конвенція щодо взаємного визнання компаній та юридичних осіб 1968 року, Конвенція щодо усунення подвійного оподаткування прибутків компаній 1990 року, Конвенція про патент Співтовариства 1989 року, Конвенція щодо законодавства з питань, пов'язаних з виконанням договірних зобов'язань [13].

На наш погляд, гармонізація, що здійснюється шляхом приєднання до міжнародних документів, які закріплюють міжнародні стандарти у певних галузях, виступає скоріше як допоміжний спосіб забезпечення приблизної адекватності законів України та права Євросоюзу. Вона, як правило, не є самодостатньою і вимагає здійснення додаткових правових заходів у формі ухвалення національних актів з метою імплементації положень міжнародних угод, які укладає або до яких приєднується Україна.

Більш поширене застосування у відносинах між Україною та Євросоюзом отримав інший спосіб гармонізації – це прийняття національних правових актів, положення яких повинні відповідати нормам права ЄС. Правові засади для здійснення такої гармонізації визначені в УА (Преамбула, ст. ст. 1, 20, 56, 58, 59, 64, 67, 84, 114, 124, 133, 138, 140, 148, 149, 153, 151, 152, 256, 262, 264, 278, 337, 338, 342, 343, 353, 355, 358, 363, 368, 375, 379, 385, 394, 397, 405, 410, 417, 424, 428, 474 тощо), українському законодавстві. Сферами гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу є боротьба проти відмивання грошей і фінансування тероризму, захист прав на інтелектуальну власність, митна справа, право компаній, банківська справа, бухгалтерський облік компаній, податки (ст. 353), охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, захист здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист права споживачів, технічні правила і стандарти, енергетика, транспорт, промисловість, сільське господарство, соціальна сфера, діяльність малих та середніх підприємств, статистика, тощо.

Що стосується підходів до процесу зближення законодавства, то УА закладає переважно «еволюційний підхід». Його суть полягає у поступовому приведенні українського законодавства у відповідність зі змістом та цілями, закріпленими у нормах права Євросоюзу. Такий підхід є виправданим, коли національна система права має розвинений характер, тобто коли внутрішнє законодавство охоплює переважну більшість сфер, що входять до *acquis* ЄС.

Проте у сферах, де не існує розвиненого національного законодавства, або воно безнадійно застаріло і вимагає швидкого оновлення, може бути задіяний так званий «революційний підхід» до гармонізації українського законодавства з правом ЄС. Це так звана «транспозиція» норм права ЄС у правопорядок України [14]. Транспозиція застосовується, коли необхідно терміново прискорити процес гармонізації шляхом безпосереднього включення положень права Євросоюзу без внесення до них істотних змін, а також без проходження парламентських процедур у внутрішнє законодавство України і відміни існуючих нормативно-правових актів. У цьому випадку більшу компетенцію отримують виконавчі органи влади щодо ухвалення нормативно-правових актів, як це було зроблено у Угорщині, Балтійських країнах, Болгарії, частково у Польщі до їх вступу у Євросоюз

[15]. В УА транспозиція передбачена у ст. ст. 56, 96, 153 Угоди. Сферами, в яких використовується транспозиція, визначені стандартизація, транскордонне надання послуг, державні закупівлі.

Ще одним способом гармонізації, передбаченим УА, є взаємне визнання сторонами правил іншої сторони. На відміну від Європейських угод про асоціацію УПС взагалі не передбачала взаємного визнання правил іншої сторони. В УА таке визнання запроваджують ст. ст. 70, 106, 140. Воно стосується таких сфер, як процедури сертифікації продукції, визнання кваліфікацій, електронна комерція.

Як свідчать аналіз положень УА та інших документів, що стосуються гармонізації, на відміну від УПС, серед відповідних положень Угоди практично немає таких, які відносяться до категорії так званого «м'якого права», тобто в УА мова йде переважно про чіткі зобов'язання сторін. В якості виключення можна назвати такі сфери як освіта, підготовка та молодь (ст. 435).

Терміни здійснення гармонізації законодавства тісно пов'язані з запровадження ЗВТ між Україною та ЄС. УА визначає максимальний 10-річний термін створення ЗВТ (ст. 25), а також містить положення про можливий перехід до наступних етапів інтеграції України у внутрішній ринок ЄС тільки після виконання нею визначених в Угоді заходів з гармонізації законодавства (ст. ст. 1, 67, 145, 147, 153). У таких сферах як рух капіталів передбачений 5-річний термін після набуття чинності угодою для створення умов для його подальшої лібералізації (ст. 147).

З боку Євросоюзу передбачено надання технічної допомоги з метою здійснення заходів щодо гармонізації законодавства України з правом Союзу. Така допомога повинна включати обмін експертами, завчасне надання інформації стосовно законодавства Євросоюзу, організацію семінарів, професійну підготовку, допомогу у здійсненні перекладів законодавства ЄС у відповідних секторах, розробку необхідних документів (ст. ст. 81, 82, 153 тощо). Слід, однак, зауважити, що передбачений в УА об'єм гармонізації законодавства вимагатиме також значної фінансової допомоги з боку ЄС, оскільки економічний стан України не дозволить їх вчасно виконати свої зобов'язання по гармонізації, закріплені в Угоді. Треба враховувати, що положення стосовно надання допомоги процесу гармонізації є обов'язковими для Союзу, хоча ними, як правило, не встановлюються чіткі терміни щодо їх виконання. До певної міри це може вплинути на їх реалізацію з боку Євросоюзу.

Треба звернути увагу на те, що незважаючи на існування чітких зобов'язань України стосовно гармонізації свого законодавства, країна сама може вирішувати, яка галузь законодавства вважатиметься пріоритетною для гармонізації, беручи до уваги національні інтереси, а також часові індикатори, закладені у Угоді.

Визначені в Угоді цілі асоціації встановлюють нові вимоги до гармонізації законодавства України, яка стає головним правовим інструментом інтеграції країни у внутрішній ринок Союзу. УА робить наголос на регуляторній гармонізації шляхом реформування механізму її здійснення з метою підвищення його ефективності. Відповідними повноваженнями у цій сфері наділяються спільні органи співпраці. Зокрема, Рада асоціації може оновлювати чи змінювати Додатки до Угоди (I-XLIII), враховуючи еволюцію права ЄС та діючих стандартів, закріплених у міжнародних актах, які стосуються сторін (ст. 463). У сфері державної допомоги Україна має створити протягом 3-х років з дати набрання чинності УА оперативний незалежний державний орган, наділений повноваженнями для забезпечення гармонізації свого законодавства з правилами ЄС, визначеними у директивах ЄС, згідно додатку XXIX до глави 6 розділу V Угоди (ст. 267). У сфері, яка стосується технічних бар'єрів у торгівлі, Україна має провести адміністративну і інституційну реформи.

Вони мають створити умови для належної імплементації положень УА та Угоди щодо оцінки відповідності і допуску промислових товарів (ст. 56). У сфері, що охоплює освіту, підготовку та молодь, Україна має створити національні органи для поліпшення прозорості та визнання кваліфікацій і компетенцій, наближених, де це можливо, до досвіду ЄС (ст. 432).

Складовою механізму з гармонізації законодавства може стати передбачене УА охочення участі України у європейських організаціях зі стандартизації (ст. 55). Зокрема, для сертифікації продукції на відповідність до гармонізованих стандартів на рівні Союзу діють такі органи, як Європейський комітет з стандартизації (CEN), Європейський комітет з технічної стандартизації (CENELEC) та Європейський інститут телекомунікаційної стандартизації (ETSI). Продукція, що пройшла сертифікацію у органах Союзу з стандартизації, отримує спеціальне маркування за допомогою літерів CE. Воно означає, що така продукція може реалізуватися на території усіх держав-членів [16, р. 604].

До заходів, які мають допомогти Україні вчасно здійснювати гармонізацію свого законодавства, можна віднести й контроль за цим процесом з боку органів ЄС та органів співпраці, які мають бути створені згідно з Угодою. Насамперед, Україна має регулярно інформувати ЄС про заходи з гармонізації. Нагляд з боку ЄС може включати направлення в Україну спеціальних місій з участі інститутів, органів та агенцій Союзу, неурядових органів, наглядових установ, незалежних експертів та інших. Результати нагляду мають обговорюватися в органах співпраці, створених в межах Угоди, які ухвалюють спільні рекомендації щодо ефективності гармонізації. Рекомендації направляються Раді асоціації, яка на їх основі має вирішувати питання про подальше відкриття внутрішнього ринку ЄС для України (ст. 472). Зокрема, повноваженнями з перегляду зобов'язань стовно відкриття ринків сторін з урахуванням результатів гармонізації у сфері транскордонного надання послуг (ст. 96) та руху капіталів (ст. 147) наділяється Комітет з питань торгівлі, А Підкомітет з санітарних і фітосанітарних правил може готувати рекомендації щодо відкриття внутрішнього ринку ЄС у сфері санітарних, фіто санітарних правил та належного утримання тварин (ст. 64). Також рекомендації стосовно відкриття ринків може надавати Митний комітет (ст. ст. 80, 83).

Здійснюючи гармонізацію, Україна має враховувати, що цей процес має переважно односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін по узгодженню своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами права Євросоюзу. Україна фактично ніяким чином не може впливати на процес нормоутворення в системі Євросоюзу, а тільки виступає як дестінація правових приписів Євросоюзу.

Багато невизначеностей існує й стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, з якими треба гармонізувати українське законодавство. Справа в тому, що ці акти може тлумачити тільки Суд ЄС. Завдяки такому тлумаченню зміст актів може частково змінюватись. Але країна, яка гармонізує своє законодавство з правом Євросоюзу, не в змозі слідкувати за такими змінами і вчасно їх враховувати шляхом внесення змін до свого законодавства, яке підлягає гармонізації.

З іншого боку, при гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу обов'язково треба врахувати те, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі. Вони є частиною правової системи Євросоюзу. Гармонізація ж практично призводить до перенесення положень певної частини актів Євросоюзу до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми, відмінними від існуючої в межах ЄС закономірностями. Зокрема, Україна не завжди може врахувати усі юридичні тонкощі

відповідного документу Євросоюзу, включаючи чітке розуміння юридичної технології, яка використовується в цих документах, причини його ухвалення та особливості його реалізації. Все це може призвести до перекинування змісту національних норм, які є наслідком процесу гармонізації [17].

Тому в УА закладений механізм, який надасть можливість тлумачити положення права ЄС. Згідно з Угодою відповідні структури Євросоюзу зобов'язані інформувати Україну про зміни у своєму праві (ст. 67). Все це може уникнути невідповідності національних норм нормам Євросоюзу та підвищити ефективність реалізації положень права ЄС в національному порядку України. В кінцевому випадку досягається основна мета гармонізації щодо створення однакових правових умов для суб'єктів, діяльність яких регулюється базовими та гармонізованими нормами. Цьому має сприяти й вперше запроваджений УА механізм використання в якості джерел тлумачення критеріїв, що впливають зі ст. ст. 93, 106, 107 ДФЄС, діючих актів органів ЄС у цій сфері та відповідних тлумачень Суду ЄС. Зокрема, йдеться про положення стосовно державної допомоги (ст. ст. 153, 262, 263. 3, 4).

При вирішенні суперечок з допомогою арбітражу арбітражні рішення не можуть вноситися доти, поки Суд ЄС не надав свого рішення, яке має обов'язковий характер для арбітражу (ст. 320).

Таким чином, гармонізація законодавства України з правом ЄС надає можливості для дії норм права Євросоюзу у правопорядку України. Це стосується насамперед, передбачених УА випадків транспозиції директив ЄС у внутрішнє законодавство України та застосування певних положень права ЄС у правопорядку України. При цьому треба зауважити, що процес гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу має свої особливості, які зумовлені рівнем відносин між партнерами. Той факт, що УА не передбачає підготовки до приєднання України до Євросоюзу, визначає межі співробітництва сторін у правовій галузі, й зокрема у сфері гармонізації. З іншого боку, як показує практика здійснення гармонізації на рівні ЄС, а також у відносинах ЄС з іншими країнами, зокрема, з тими, що мають з об'єднанням ЄС угоди про асоціацію, практично неможливо чітко визначити межі гармонізації. Тому Україна має достатньо широкі можливості у разі необхідності форсувати або призупиняти процес гармонізації своїх правових норм з правом Євросоюзу. Це безпосередньо стосується цілей, засобів та організаційно-правового механізму гармонізації.

Висновки.

Поширення права Євросоюзу та його практики на правопорядки асоційованих країн здійснюється різними способами: шляхом включення до угод про асоціацію положень, які за своїм змістом є аналогічним тим, що закріплені у установчих договорах про ЄС та актах інститутів Союзу, або відсилають до правових актів Євросоюзу, шляхом інкорпорації *acquis* Союзу у внутрішні правопорядки асоційованих країн, шляхом гармонізації законодавства асоційованих країн з правом Союзу. Органи асоціації можуть ухвалювати обов'язкові рішення для сторін, які можуть розширювати список *acquis* з метою здійснення гармонізації законодавства асоційованих країн з законодавством Євросоюзу.

Практика Суду ЄС визнає пряму дію певних положень угод про асоціацію і актів органів асоціації у правопорядку ЄС. Критерії прямої дії визначив Суд ЄС. Проте асоційовані країни самі вирішують, чи визнавати за такими положеннями пряму дію у своїх внутрішніх правопорядках.

Список використаних джерел

1. COM (2008) 823 final.
2. See, European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. Country Strategy. Paper 2007 – 2013 // [enpi_csp_ukraine_en.pdf](#).
3. Березовська І. Угоди про асоціацію в практиці зовнішніх зносин Європейського Союзу // *Ze studiow Polsko-Ukrainskich*. – Wrocław. 2008. – P. 25-31; Березовська І. Правовые аспекты нового усиленного соглашения Украины с Евросоюзом // *Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових доповідей на міжнародній науковій конференції «Україна та проблеми диференціації в політиці сусідства Європейського Союзу»* (Київ, 22–23 травня 2008 р.) – К., 2008. – Вип. 77, ч. II. – С. 120-124. Hillion C. A New Framework for the Relations between the Union and its East-European Neighbours // *EUI Working Paper Law. # 2007/21*. – P. 147-154.
4. Визначення *acquis communautaire* див.: Muraviov V. The Acquis Communautaire as a Basis for the Community Legal Order / Muraviov V. // *Miskolc Journal of International Law*. – 2007. – V.4, # 2.
5. O. J. 1994, L 1/1.
6. Текст Договору про Європейський союз та функціонування Європейського союзу. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер. 2011. – 704 с.
7. O’Keeffe D. The Agreement on the European Economic Area // *Legal Issues of Economic Integration*. – 1992. – V. 19, No. 1. – p. 1-27.
8. The Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, 20. 3. 2004 // O. J., L 84/13.
9. Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part, 30. 03. 1998. // O. J., L 97/2.
10. Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestanian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part, 16.07.1997. // O. J., L 187/3.
11. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://glav-com.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf.
12. Тагам А. Право Європейського Союзу: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / Переклад з англійської. – К., 1998.
13. Louis J-V. The Community Legal Order. – Brussels 1995. – 247 p.; Debarde T., Le bauf-Ferrarese B., Nourissat C. Dictionnaire du droit de l’Union Europeenne. – P., 2007. – P. 104.
14. В українській літературі з права Європейського союзу термін транспозиція застосовується в роботі Р. Петрова Транспозиція *acquis* Європейського Союзу у правовій системі третіх країн: Монографія. – К. : Істина, 2012. – 364 с. На жаль, в своїй роботі автор не дає пояснення цього терміну.
15. Preston C. Poland and EU Membership: Current Issues and Future Prospects // *Journal of European Integration*. – 1998. – Vol. 21, № 2. – P. 147-168.
16. Craig P, De Burca G. EU Law. Text, Cases and Materials. – N. Y. – 2011. – 1155 P.
17. Herrinfeld H-H. Europeans by Law. – Gutersloh 1996.

УДК 341.184

Бабін Б. В.*, Гріненко О. О.**

МЕХАНІЗМИ ПРОГРАМНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглянуті аспекти використання правових механізмів програмного регулювання взаємодії держав та Європейського Союзу (на прикладі України). Розглянуті відповідні правові акти, інститути та механізми, досліджено форми програмного регулювання цих відносин. Проаналізовано специфіку національної імплементації у сфері програмного регулювання.

Ключові слова: Європейський Союз, план дій, міжнародна програма, національна програмна імплементація, правове програмування.

The aspects of using the legal mechanisms of program regulation of the correlations of the states and European Union (on Ukrainian example), are looked at the article. The coherent legal acts, institutes and mechanisms are watched, forms of the program regulation in those relations are researched at. Specification of the national implementation in area of the program regulation are analyzed at.

Key words: Action Plan, European Union, international program, legal programming, national program implementation.

В статье рассмотрены аспекты использования правовых механизмов программного регулирования взаимодействия государств и Европейского Союза (на примере Украины). Рассмотрены соответствующие правовые акты, институты и механизмы, исследованы формы программного регулирования этих отношений. Проанализировано специфику национальной имплементации в сфере программного регулирования.

Ключевые слова: Европейский Союз, план действий, национальная программная имплементация, международная программа, правое программирование.

Специфіка виникнення, реалізації, класифікації програмних наднаціональних правових регуляторів досі є невизначеними у доктринальних дослідженнях. Такі програми стали формою регулятивних норм, зокрема, в рамках двосторонніх міждержавних правовідносин, зовнішньої та внутрішньої організаційно-правової активності міжнародних організацій глобального та регіонального вимірів; з'являються регламентні акти у сфері міжнародного програмування. Це обумовлює **актуальність** аналізу проблеми міжнародних правових програм. Зокрема, важливою складовою такого аналізу є визначення міжнародно-правового змісту програмного регулювання взаємодії держав та Європейського Союзу (далі – ЄС). Водночас на вітчизняному прикладі можна дослідити особливості про-

* доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Одеської національної юридичної академії.

** доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

грамного правового регулювання взаємодії між Україною та ЄС, що можна вважати **метою** цієї статті.

Завданнями цієї роботи є визначення специфіки програм, схвалених між ЄС і окремими державами (на прикладі України), особливостей їх розроблення та застосування (імплементатії), відмінностей структури та правового змісту цих програм. Слід зауважити, що питання міжнародних (наднаціональних) програм досі аналізувалися насамперед у зв'язку із правовою доктриною, яка була розроблена з нашою участю та знайшла свій розвиток у працях О. Ю. Іваницького, В. О. Клочкова, В. О. Кроленко, Е. В. Третяка, К. В. Удовенко, але аспекти статусу програмних актів, схвалених між ЄС та третіми державами досі не висвітлювалися. Окремі теоретики міжнародного права, зокрема Г. Ю. Бувайлик, А. С. Гавердовський, Г. П. Жуков, Н. М. Ульянова, С. В. Черниченко розглядали аспекти міжнародної програмної діяльності, але ці праці сьогодні є застарілими емпірично та ідеологічно.

Програмне регулювання відносин України та ЄС на сьогодні знайшло свій вираз, зокрема, у таких актах, як Плані дій: План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ від 12 грудня 2001 р., План дій «Україна – ЄС» «Європейська політика сусідства» від 21 лютого 2005 р., План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18 червня 2007 р. та План дій з лібералізації візового режиму від 22 грудня 2010 р. «Безвізовий діалог між Україною та ЄС», а також у Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементатії Угоди про асоціацію від 24 листопада 2009 р. Тому слід проаналізувати правовий зміст та форму відповідних актів.

План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ було погоджено на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12 грудня 2001 р., документ складався з чотирьох розділів («Завдання та стратегічні цілі», «Рамки співробітництва», «Сфери співробітництва» та «Імплементатія (інструменти та заходи)»), із спеціальним зазначенням, що «перелік пріоритетів, зазначених в цьому Плані, не є вичерпним» і що «при необхідності до Плану можуть бути додані інші заходи в галузі юстиції та внутрішніх справ» [1]. Цікаво, що серед завдань Плану 2001 р. передбачалося підвищення координації програм надання допомоги країнами-членами та ЄС для відображення пріоритетів в галузі співробітництва; а в якості рамок співробітництва було наведено програми ЄС:

- план дій щодо організованої злочинності 1997 р.;
- план дій у сфері юстиції та внутрішніх справ 1998 р.;
- спільна стратегія щодо України 1999 р.;
- стратегія ЄС щодо наркотиків на 2000-2004 рр. 1999 р.;
- план дій ЄС щодо наркотиків на 2000-2004 рр. 2000 р.

До сфер співробітництва План 2001 р. відносив питання міграції та притулку, прикордонного співробітництва та візової політики, організованої злочинності, тероризму, співробітництва у сфері судочинства та в правоохоронній сфері, аспекти посилення ролі судової влади, верховенства закону та покращення управління. Для імплементатії Плану 2001 р. ЄС спільно з українськими органами влади зобов'язувався розробити план-графік, включаючи імплементатію, моніторинг та оцінку й визначення щорічних пріоритетів. Функції моніторингу та оцінки імплементатії Плану 2001 були надані відповідному підкомітету, створеному в рамках Угоди про співробітництво між ЄС та Україною. Підкомітет мав зустрічатися щонайменше раз на рік, а при необхідності частіше, для обговорення конкретних питань, на цих зустрічах мали встановлюватися щорічні пріоритети Плану.

До кінця 2005 р. Рада ЄС мала переглянути діяльність за Планом дій 2001 р. та винести рішення про здійснення подальших досліджень з цього приводу. Представництва

Європейської комісії та країн-членів ЄС в Києві (ЮВС-аташе, контактні особи, консульський персонал) мали «проводити регулярні зустрічі для обговорення питань», що містяться в Плані 2001 р., також визначалося доцільним проведення періодичних спільних засідань із представниками української місії при ЄС в Брюсселі. Окрім обміну відповідною інформацією, ЮВС-аташе мали оцінювати виконання Плану дій та виступати з пропозиціями про покращення цього процесу. Елементами імплементації Плану 2001 р. також були визначені «належна участь України в програмах ЄС та країн-членів» та використання програми ТАСІС на підтримку зусиль України.

Подібний План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, схвалений 18 червня 2007 р., складався з п'ятьох розділів («Виклики та стратегічні цілі», «Свобода», «Безпека», «Юстиція» та «Імплементація»). У ньому визнавалося, що План дій 2001 р. «заклав фундамент для такого співробітництва, передбачаючи широкий спектр дій, зокрема, за напрямками управління кордонами та віз, міграції і притулку, боротьби із злочинністю і тероризмом, а також зміцнення судової влади, верховенства права та належного управління» та «сформував розділ «Юстиція, свобода і безпека» Плану дій Україна – ЄС 2005 р. До Плану дій 2007 р. додавався План-графік, який дав «змогу відслідковувати виконання Плану дій», а сам План дій 2007 р. повинен був бути переглянутим «із метою посилення у конкретний спосіб співробітництва між Україною та ЄС з урахуванням розвитку зони свободи, безпеки і юстиції у ЄС та безпосереднього сусідства».

У Плані дій 2007 р. передбачалося, що його План-графік буде «живим» документом, який оновлюватиметься принаймні один раз на рік. Пріоритети співробітництва мали переглядатися Підкомітетом № 6 «Юстиція, свобода та безпека» і міністрами юстиції і внутрішніх справ ЄС та України в ході проведення засідань у форматі Україна – Трійка ЄС, для чого підкомітет № 6 мав збиратися принаймні один раз на рік. Додатково Група з питань юстиції, свободи та безпеки у Києві, яка складалася з представників країн – членів ЄС (аташе з питань ЮСБ, офіцери зв'язку, консульський персонал) та Європейської Комісії, мала право проводити регулярні зустрічі з метою обговорення питань Плану дій 2007 р. У п. 5 V розділу Плану передбачалося, що для підтримки заходів, визначених у цьому документі, буде «в межах існуючих пріоритетів» надана фінансова допомога ЄС а «нові інструменти зовнішньої допомоги суттєво збільшать гнучкість [її] застосування» [2].

Отже, можна побачити, що Плани дій 2001 р. та 2007 р. передбачали подібні механізми власної імплементації. Така імплементація мала двосторонній та зокрема програмний характер; так, у Плані дій 2007 р. згадувалися, як правові засадничі акти, і загальний План Дій Україна – ЄС, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 21 лютого 2005 р., і Гаазька Програма, затверджена Радою ЄС 4 листопада 2004 р., План дій з її виконання від 16 червня 2005 р., а також Глобальна стратегія розвитку зовнішнього виміру співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки ЄС від 12 грудня 2005 р. Фактично План дій 2007 р. розглядався, як імплементаційний механізм з їх реалізації. Так, 11 цілей ч. 1 розділу IV Плану дій були засновані та мали співвідноситися із положеннями Плану дій Україна – ЄС 2005 р., розділ «Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи». Серед національних програмних імплементаційних заходів у Плані дій 2007 р. згадувалися:

- державна програма боротьби з торгівлею людьми;
- національна стратегія по боротьбі з переміщенням наркотиків, відповідно до Стратегії та Плану дій ЄС з протидії наркоманії;
- антикорупційна стратегія з метою суттєвого зменшення рівня корупції відповідно до рекомендацій експертів Ради Європи.

План дій «Україна – Європейський Союз», «Європейська політика сусідства», у свою чергу, був схвалений урядом України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і ЄС 21 лютого 2005 р. План дій 2005 р. був розроблений на три роки, його імплементація мала сприяти реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво як діючої основи співробітництва України та ЄС та підтримці мети України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних та соціальних структур.

Імплементація Плану дій мала значно наблизити українське законодавство, норми та стандарти до законодавства ЄС, закласти «міцну основу для подальшої економічної інтеграції, включаючи через спільні зусилля у напрямку Зони вільної торгівлі ЄС – Україна після вступу України до СОТ, на основі ухвалення та реалізації економічних та торговельних норм та правил, які сприятимуть посиленню торгівлі, інвестування та зростання». План дій 2005 р. мав сприяти «розробці та реалізації стратегій та заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання та соціального зближення, зростання життєвого рівня та захисту навколишнього середовища, забезпечуючи тим самим досягнення довгострокової цілі сталого розвитку». Згідно з приписами Плану дій 2005 р. Україна та ЄС мали спільно працювати з метою його виконання згідно з ухваленою Спільною Стратегією ЄС щодо України [3].

Як і зазначені вище спеціалізовані Плани дій, План дій 2005 р. приділяв істотну увагу програмній імплементації власних приписів та норм. Так, у Плані йшлося, зокрема, про необхідність запровадження стратегічного планування на державному та регіональному рівнях в Україні, розробки проекту Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року та створити нормативно-правову базу для стимулювання розвитку регіонів, включаючи депресивні території (п. 8 ч. 2.2 Плану дій). Також у Плані дій передбачалося завершити розробку та прийняти державну стратегію сталого розвитку та здійснити заходи для забезпечення її імплементації, вжити заходів у напрямку її виконання (п. 9 ч. 2.2 Плану дій). Певна увага в Плані приділялася й міжнародним програмним заходам; зокрема, передбачалося:

- доопрацювати спеціальний «План дій поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері науки та технологій»;
- збільшити участь у програмі ЄС Еразмус Мундус;
- посилити участь України у програмі Tempus III та використовувати її для розширення співробітництва в сферах професійно-технічної освіти;
- розширити співробітництво у сфері неформальної освіти молоді та сприяти розвитку міжкультурного діалогу через програму ЄС «Молодь»;
- забезпечити підтримку регіонів та участь у підготовці та впровадженні «Програм сусідства» за участю України;
- підвищити ефективність проектів та програм у сфері транскордонного та регіонального співробітництва через забезпечення активної підтримки та залучення місцевих та регіональних рівнів.

Також необхідно розглянути Порядок денний асоціації (ПДА) Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (EU-Ukraine Association Agenda), схвалений 24 листопада 2009 р. [6]. Порівняльний аналіз ПДА Україна – ЄС та попереднього Плану дій дозволив В. Єрмоленку виявити схожі та відмінні елементи цих документів. На його думку, «обидва документи є практичними інструментами співпраці, спрямованими на імплементацію основних положень базових договорів відносин між Україною та ЄС». Водночас вказаний експерт визнає, що ПДА «має «перспективний» характер, спрямований на випередження ходу подій, оскільки має на меті започаткувати

виконання окремих положень Угоди про асоціацію, яка в цілому ще знаходиться на стадії розробки» [4]. Вважаємо, що тому ПДА Україна – ЄС 2009 р. слід визнати двостороннім програмним актом, що має самостійне значення як для розроблення Угоди про асоціацію так і задля забезпечення інтеграційної співпраці України та ЄС до його схвалення.

Аналіз пріоритетів ПДА дозволяє стверджувати, що цей програмний акт широко передбачає програмні заходи власної реалізації як на національному, так і на міжнародному рівнях. Зокрема, як засоби реалізації пріоритетів ПДА в цьому акті згадуються: Національний План дій щодо боротьби з корупцією, План дій щодо співробітництва з митницею, Національна стратегія з питань навколишнього природного середовища на період до 2020 року, Національний план дій з питань навколишнього природного середовища на 2009-2012 роки, державна програма «е-Україна», всеохоплюючий стратегічний план для Державної податкової адміністрації, всеохоплююча національна транспортна стратегія України, план дій щодо підвищення безпеки на дорогах, програма реструктуризації сфери залізничного транспорту тощо [6].

Крім того, у ПДА вказується на: уможливлення участі України у програмі ЄС «Розумна енергетика», участь українських дослідницьких установ у проектах Сьомої рамкової програми, можливу асоційовану участь України у Рамковій програмі з досліджень та у програмі ЄС «Медіа»; також згадуються спільний проект ЄС – МАГАТЕ – Україна стосовно оцінки ядерної безпеки українських атомних електростанцій, Культурна програма Східного партнерства, регіональні та транскордонні програми між Україною та ЄС. Крім того, у ПДА спеціально відзначається що його сторони мають укласти Рамкову угоду щодо участі України в програмах ЄС та тісно співпрацюватимуть з метою її імплементації через окремі робочі домовленості [6].

Певною мірою інший порядок реалізації передбачався у Плані дій з лібералізації візового режиму «Безвізовий діалог між Україною та ЄС», презентованому для України в Брюсселі 22 грудня 2010 р. До речі, цікаво, що, на відміну від розглянутих вище Планів дій, цей документ не був оприлюдненим для широкій українській громадськості. План дій 2010 р. складався із двох частин, у першій («Загальні засади») йшлося про попередню оцінку наслідків можливої майбутньої лібералізації візового режиму та методологію реалізації Плану, частину другу було розділено на чотири блоки, розподілені на два етапи та підблоки. До першого етапу блоків Плану дій 2010 р. було віднесено заходи у сфері законодавства та політичних засад, а до другого – критерії ефективної імплементації Плану дій у відповідній сфері. Як відзначали із цього приводу автори Плану, «з метою сприяння стійким та добре спланованим реформам План дій містить два рівні критеріїв – попередні критерії стосовно політичних засад, які відкриватимуть шлях до досягнення більш конкретних критеріїв (ефективне та стійке виконання відповідних заходів)» [5].

План дій 2010 р. визначив «всі заходи які має схвалити та імплементувати Україна» та встановив «чіткі вимоги, що мають бути виконані». План дій був визначений його авторами, як документ, розроблений з урахуванням сучасного прогресу України у безвізовому діалозі експертного аналізу підготовленого у ході стадії безвізового діалогу з вивчення відповідних умов та відповідей України на детальний запитальник наданих влітку 2010 р. що стосувались чотирьох блоків питань у рамках діалогу. Планом передбачалося, що у разі якщо відбудуться суттєві зміни в поточній ситуації Європейська Комісія може запропонувати його перегляд і адаптацію. Європейська комісія мала звітувати Раді ЄС про виконання першого набору критеріїв з метою прийняття рішення про ініціювання оцінки виконання другого набору критеріїв.

Останній буде оцінюватися під час виїзних перевірок за участі експертів держав-членів ЄС. З цією метою Європейська Комісія має пропонувати Україні надати детальну інформацію, включаючи відповідні статистичні дані, що дозволить Комісії оцінити конкретні результати на місці. Європейська Комісія має регулярно звітуватиме Європейському Парламенту та Раді ЄС про виконання цього Плану дій. Перший звіт мав бути наданий всередині 2011 р. Європейська Комісія також має здійснити «більш глибокий аналіз можливих міграційних та безпекових наслідків майбутньої візової лібералізації ... перед тим як Комісією та Радою прийматиметься рішення про започаткування оцінки другого набору критеріїв». Таким чином можна побачити, що План дій 2010 р. вбачається його авторами, як значно більш інтерактивний документ та механізм, ніж розглянуті вище плани.

Втім, і План дій 2010 р. передбачав широку національну програмну імплементацію. Так, у ньому згадувалося про необхідність:

- схвалення Плану дій що міститиме часові рамки повного переходу на видачу біометричних закордонних паспортів;
- схвалення Національної стратегії інтегрованого управління кордонами та Плану дій з її імплементації, із часовими рамками та конкретними цілями;
- схвалення Національної стратегії управління міграцією з метою ефективної імплементації законодавчої бази у сфері міграційної політики та Плану дій, що «міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси»;
- схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з Планом дій що також «міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси» [5].

У цих приписах симптоматичним слід вважати наявність вимог з боку ЄС щодо необхідності відповідності національних імплементаційних програмних заходів України стандартам програмного регулювання, що можна пояснити насамперед наявністю попереднього досвіду неефективної національної імплементації Україною програмних актів ЄС.

Підсумовуючи, можна дійти наступних **висновків**. В рамках міжнародного співробітництва сьогодні усталеною є практика укладання двосторонніх програмних актів між ЄС та державами, що не є його членами, про, що, зокрема, свідчить досвід відносин у площині ЄС – Україна. У цьому вимірі за останні роки схвалено декілька двосторонніх Планів дій, що містять обов'язкові та рекомендаційні приписи та норми і тому можуть вважатися специфічною формою сучасного міжнародного права. Ці Плани дій розглядаються сторонами як засіб імплементації програм ЄС на двосторонньому рівні, водночас передбачається активне застосування національних програмних актів для їх імплементації в Україні. В останні роки спостерігається прагнення сторін Планів дій більш ефективно запровадити у ці акти принципи програмного регулювання та програмного менеджменту.

Аналіз особливостей правового забезпечення імплементаційних процесів для програмних актів формату «Україна – ЄС» має стати підґрунтям для додаткових наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ: погоджено на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12 грудня 2001 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Європейська політика сусідства: План дій «Україна – ЄС», схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і ЄС 21 лютого 2005 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Єрмоленко В. Що таке Порядок денний асоціації Україна – ЄС. Порядок денний асоціації: проміжний інструмент взаємодії в очікуванні майбутньої базової угоди / Володимир Єрмоленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://es-ukraine.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html.
5. Безвізовий діалог між Україною та ЄС: План дій з лібералізації візового режиму від 22 грудня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://novisa.com.ua/ua/action_doc/?action_doc_id=60.
6. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію : ухвалений 24 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/37082/pda_ukr.doc.

УДК 341. 231.14

Анцупова Т. О.*

СТВОРЕННЯ ЕКСПЕРТНО-КОНСУЛЬТАТИВНИХ ЦЕНТРІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ, ГАРАНТОВАНИХ ЄКПЛ

Стаття присвячена аналізу ідеї щодо створення експертних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини, що була запропонована ПАРЄ у Резолюції 1914 від 22 січня 2013 р. Автор розглядає питання доцільності створення таких центрів на базі юридичних клінік вищих навчальних закладів; досліджує попередній досвід Ради Європи з цього питання; вивчає питання відповідності цього національного засобу забезпечення дотримання прав людини діючому законодавству України.

Ключові слова: Рада Європи, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, проект «Варшавський юрист», проект «експертно-консультативні центри».

The article analyzes the idea of establishing expert centers on the activities of the European Court of Human Rights, which was proposed in PACE Resolution 1914 of January 22, 2013. The author considering the feasibility of establishing such centers based on law clinics of the universities; examines previous experience of the Council of Europe on this issue; examines the compatibility of such national mean of ensuring respect for human rights with the current legislation of Ukraine.

Key words: the Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, the project «Warsaw lawyer», the project «expert-consultative centers».

Стаття посвящена анализу идеи о создании экспертных центров по вопросам деятельности Европейского суда по правам человека, которая была предложена ПАСЕ в Резолюции 1914 от 22 января 2013 г. Автор рассматривает вопрос целесообразности создания таких центров на базе юридических клиник высших учебных заведений; исследует предыдущий опыт Совета Европы по этому вопросу; изучает вопрос соответствия такого национального средства обеспечения соблюдения прав человека действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: Совет Европы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, проект «Варшавский юрист», проект «экспертно-консультативные центры».

Особливий характер зобов'язань держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція) припускає, що «за державами визнаються певні дискреційні повноваження у виборі заходів, які вони вважатимуть найбільш підходящими

* кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник науково-дослідної частини Національного університету «Одеська юридична академія».

для того, щоб гарантувати відповідним чином права і свободи. І саме тому, в процесі тлумачення Конвенції, Європейський суд з прав людини не може не враховувати основні риси та процедури національної правової системи» [1, с. 71].

Прийняття 22 січня 2013 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи Резолюції 1914, заснованої на доповіді «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні недоліки в державах-учасниках», підготовленої членом Комітету ПАРЄ з юридичних питань та прав людини С. В. Ківаловим, пролила світло на багато аспектів цієї проблеми.

Доповідь включає огляд структурних/системних недоліків у державах-учасниках та їх прогрес в усуненні цих недоліків. Доповідачем запропоновано заходи, які могли б вживати держави-сторони Конвенції:

- на стадії оцінки скарг Європейським судом з прав людини на предмет прийнятності;
- на стадії розгляду в Суді;
- на стадії виконання судових рішень;
- спрямовані на усунення структурних / системних недоліків у державах-учасниках.

Серед заходів, які необхідно прийняти на етапі оцінки прийнятності скарг у Суді, доповідач пропонує таке: «щоб зменшити кількість скарг, поданих до Суду проти деяких держав-учасниць Конвенції, ряд заходів, спрямованих на запобігання подання завідомо неприйнятних скарг можуть бути прийняті, серед них:

- створення центрів для аналізу скарг, за допомогою неурядових організацій з прав людини і в тісній співпраці з Секретаріатом Суду, які краще оснащені, ніж проект «Варшавський юрист», і працюватимуть у співпраці з національними органами влади, такими, як парламентські комітети, омбудсмени та урядові уповноважені (агенти) у справах ЄСПЛ, для вирішення питань, що містяться у скаргах, надавати безкоштовні експертні оцінки прийнятності скарг до суду, і ознайомити заявників з критеріями прийнятності скарг і процедурами в Європейському суді з прав людини» [2].

Як відомо з історії питання, Європейський суд з прав людини у тісній співпраці з Інформаційним офісом Ради Європи у Варшаві, вирішили створити посаду юриста з терміном повноважень на один рік. Завдання цього фахівця полягало в тому, щоб інформувати потенційних заявників про критерії прийнятності скарг до Європейського суду з прав людини. Цей проект отримав фінансування з бюджету Суду, а місто Варшава було обране через особливо велику кількість явно неприйнятних скарг від польських заявників. Під час семінару високого рівня в Осло (18 жовтня 2004 р.) з реформи Європейської системи захисту прав людини, організованого в період норвезького головування в Комітеті міністрів Ради Європи, значення і роль цього проекту були підкреслені.

Мандат «Варшавського юриста» був продовжений кілька разів, так що в кінцевому підсумку адвокат виконувала свої обов'язки протягом чотирьох років, до 31 березня 2009 року. З вересня 2004 року адвокат надала інформацію про Європейський Суд та Європейську конвенцію приблизно 4000 чоловік [3].

Чим цікавий цей досвід сьогодні? На теперішній час, в державах «основних порушниках» Конвенції більш-менш вирішено питання з підготовкою та перепідготовкою професійних юристів, суддів, поліцейських та інших службовців, наділених владними повноваженнями на предмет функціонування системи Конвенція-Суд. Однак, вони складають лише невелику частину від більш ніж 800 млн. жителів Європи і, як правило, не входять до кола потенційних заявників до Європейського суду з прав людини. Таким чином, семінари і тренінги для державних службовців допомагають вирішити проблему, але однобічно. В інформаційному вакуумі залишаються люди, яким самостійно складно освоїти

правила процедури Європейського суду з прав людини. Переважна більшість з них не знають шляхів і засобів отримання необхідної інформації, крім можливості звернення до адвоката. Звернення до адвоката, в даному випадку, це лотерея. Наприклад, в Україні не так багато адвокатів, що спеціалізуються на складанні скарг до Європейського суду з прав людини, з відповідним подальшим юридичним супроводом. Також, є ризик звернення до недобросовісного адвоката, який за результати своєї роботи (наприклад, визнання скарги неприйнятною) не несе ніякої «моральної відповідальності». Тим більше, що Суд відмовився від докладного мотивування, прийнятих рішень про прийнятність. У такому рішенні заявник знайде лише посилання на ст. 35 Конвенції і ніколи не дізнається який саме з критеріїв прийнятності він/вона не виконав/ла. Більше того, для багатьох потенційних заявників до Європейського суду з прав людини професійна платна юридична допомога може виявитися недоступною з фінансових причин. У такому разі, безоплатна допомога експертів, що спеціалізуються на питаннях дії правозахисного механізму Конвенція-Суд набуває важливого значення.

Враховуючи зростаючу кількість скарг, що надходять до Європейського суду з прав людини (більше 60 000 нових скарг щорічно) [4], в державах-сторонах Конвенції, від яких надходить найбільша кількість скарг, необхідно широко використовувати механізми безоплатної правової та експертно-консультаційної допомоги.

Однією з форм надання такої допомоги може бути спеціально створена мережа експертно-консультаційних центрів, які ані політично, ані фінансово незалежні від Уряду держави. Мета їх створення є виключно інформаційно-просвітницькою.

На наш погляд, не варто сприймати пропозиції про створення спеціалізованих експертно-консультаційних центрів як, свого роду, заклик до відродження проекту «Варшавський юрист». Необхідно врахувати цей досвід і винести необхідні уроки з тим, щоб налагодити систему ефективної фільтрації неприйнятних скарг, засновану на кваліфікованій експертній допомозі, що надається на національному рівні.

Спробуємо порівняти відмінності цих проектів на основі декількох критеріїв.

| Критерії відмінності | Проект «Варшавський юрист» | Проект «Експертно-консультаційні центри» |
|---|--|--|
| Правовий статус | Штатна одиниця у структурі інформаційного офісу Ради Європи | Експертні центри створені у складі університетських юридичних клінік |
| Кількість задіяних спеціалістів | 1 юрист | Колектив експертів з юридичною освітою (3-5) юристів у кожному експертному центрі |
| Місцезнаходження | Столиця Польщі – м. Варшава | Мережа центрів (бажано у кожному з регіональних центрів держав-сторін Конвенції) |
| Фінансування | За рахунок бюджетних коштів Європейського суду з прав людини | За рахунок благодійних внесків; коштів, отриманих на реалізацію грантів, що фінансуються державами-сторонами Конвенції; а також власних коштів університетів і інших джерел, не заборонених чинним національним законодавством |
| Час роботи | 20 годин на тиждень | Зайнятість на постійній основі (повний робочий день і робочий тиждень) у відповідності до норм національного трудового законодавства. |
| Вид послуг | Безкоштовна правова допомога | Безкоштовна експертно-консультаційна допомога |
| Співробітництво із Секретаріатом Європейського суду з прав людини | Тісний контакт із секретаріатом Європейського суду з прав людини, з закріпленням уповноваженого і відповідального юриста Секретаріату Суду, зокрема проходження стажування у Секретаріаті Суду | Контакт із Секретаріатом Європейського суду з прав людини має бути встановлений для кожної держави-учасниці проекту з можливістю підтримки зв'язку з відповідним уповноваженим і відповідальним юристом Секретаріату Суду |

Отже, як ми бачимо, ця ідея не є абсолютно новою, але вона є перспективною в контексті пошуку нових інструментів фільтрації неприйнятних скарг, що надходять до Європейського суду з прав людини.

На нашу думку, найважливішим чинником, що впливає на ефективність Страсбурзького правозахисного механізму є забезпечення доступних ефективних засобів правового захисту на національному рівні. Однак, як підкреслює у своїй доповіді пані Бемельманс-Відек: «очевидно, що один і той же підхід для поліпшення внутрішніх засобів правового захисту (наприклад, вимога про прийняття типового закону) не прийнятний. Суд визнає, що держави-учасники вимагають гнучкості для роботи в рамках їх особливостей національних умов і правових систем» [5].

Тому доцільно виявити особливості національного законодавства України щодо регулювання механізмів надання безоплатної правової допомоги. По-перше необхідно визначитись із змістом, який вкладає законодавець у поняття «безоплатна правова допомога».

Право на безоплатну правову допомогу – гарантована Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, передбачених Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [6]. Відповідно, під безоплатною правовою допомогою законодавець розуміє «правову допомогу, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел». При цьому законодавець розмежує поняття «правова допомога» і «правові послуги». Відповідно, «правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [6].

Між тим, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) фізичні та юридичні особи приватного права;
- 4) спеціалізовані установи.

Суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є:

- 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом;
- 3) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі на підставі договору [6].

Таким чином, дія Закону України про безоплатну правову допомогу не буде розповсюджуватися на роботу експертно-консультаційних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини у складі університетських юридичних клінік і використання терміну «безоплатна правова допомога» по відношенню до їх діяльності не є легітимним, швидше це – безоплатна експертно-консультативна допомога, враховуючи, що діяльність таких центрів має бути зосереджена на вузькому колі питань, пов'язаних із процедурами Європейського суду з прав людини.

Наступним блоком законодавства України, що підлягає аналізу у світлі досліджуваної теми є спеціальні акти, що регулюють діяльність вищих навчальних закладів та їх структурних підрозділів.

Одним із головних завдань діяльності вищого навчального закладу, відповідно до положень п. 2 ст. 22 Закону України «Про вищу освіту» є «підвищення освітньо-культурного рівня громадян» [7]. У межах своїх повноважень національні вищі навчальні заклади (зклади четвертого рівня акредитації) можуть «приймати рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ, організацій, структурних підрозділів вищого навчального закладу». Відповідно до п. 5 ст. 30 Закону України «Про вищу освіту» можуть створюватися наступні структурні підрозділи вищого навчального закладу: «навчально-науково-виробничі центри (комплекси, інститути), що об'єднують споріднені факультети, коледжі, технікуми, наукові, науково-дослідні, науково-виробничі й проектні інститути, дослідні станції, кафедри, наукові лабораторії, конструкторські бюро, навчально-дослідні господарства, навчально-виробничі комбінати, експериментальні заводи, фабрики, фірми, клінічні бази установ медичної освіти, полігони, технопарки, інші підрозділи; навчально-наукові центри (комплекси, інститути), що об'єднують споріднені факультети, кафедри, наукові лабораторії, центри, інші підрозділи, що забезпечують підготовку фахівців з певних спеціальностей (напрямів підготовки) та проводять наукові дослідження з певного напрямку; науково-дослідні центри (комплекси, інститути), що об'єднують споріднені наукові лабораторії, центри, інші підрозділи за певним напрямом науково-дослідної роботи».

Важливим питанням у справі надання безоплатної експертно-консультативної допомоги щодо критеріїв прийнятності скарг до Європейського суду з прав людини є питання політичної незалежності суб'єкта, що пропонує таку допомогу. У цьому сенсі слід згадати принципи управління вищим навчальним закладом, серед яких Законом України «Про вищу освіту» закріплений принцип «незалежності від політичних партій, громадських та релігійних організацій» [9].

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» та Указу Президента України від 18 жовтня 2001 р. «Про Національну програму правової освіти населення», Наказом Міністерства науки і освіти України від 3 серпня 2006 р. було затверджене Типове положення про юридичну клініку у складі вищого навчального закладу України [8]. Згідно п. 2. 2. Типового положення серед завдань юридичної клініки вказуються: «надання громадянам соціально вразливих верств населення суспільства безоплатних юридичних консультацій; проведення заходів з правової освіти населення».

Ці завдання, зокрема, можуть бути реалізовані завдяки діяльності експертно-консультативних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини. Умови фінансування юридичних клінік гарантують їх незалежність. А саме, відповідно до п. 7 зазначеного Положення «фінансування юридичної клініки здійснюється за рахунок коштів вищих навчальних закладів, грантів міжнародних та українських організацій, благодійних внесків громадян і організацій та інших джерел, не заборонених чинним законодавством України».

Таким чином, ідея створення в Україні мережі експертно-консультативних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини на базі юридичних клінік університетів не суперечить діючому законодавству. На нашу думку, створення таких центрів на базі вищих навчальних закладів повністю узгоджується з просвітницькими функціями університетів і представляється найбільш природним середовищем для їх діяльності.

Список використаних джерел

1. Michele de Salvia. European Convention on Human Rights. – St. Petesburg: R. Aslanov Publishing House «Yuridichesky Center Press», 2004 – 267 p.
2. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties: Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Serhii Kivalov, Ukraine, EDG, Report. – Doc. 13087. – 07 January 2013, Para 45. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19245&lang=EN>.
3. Third Informal Seminar For Government Agents And Other Institutions On Pilot Judgment Procedure In The European Court Of Human Rights And The Future Development Of Human Rights' Standards And Procedures (Warsaw, 14-15 May 2009), Warsaw: Kontrast, 2009. – p. 212-226.
4. ECHR – Analysis of Statistics 2012, p. 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis_Statistics_2012_ENG.pdf.
5. Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights. Rapporteur: Mrs Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, AS/Jur (2011) 44, 4 November 2011, Para. 33. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://assembly.coe.int/Committee-Docs/2011/ajdoc44_2011.pdf.
6. Про безоплатну правову допомогу: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 51, ст. 577.
7. Про вищу освіту: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 20, ст. 134.
9. Міністерство освіти і науки України, Наказ від 03. 08. 2006 р. № 592, Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06>.

УДК 342.72:341.238

Влялькó І. В.*

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЇ В РАМКАХ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА – ЄС

Статтю присвячено дослідженню сучасних проблем захисту прав людини й особливостей правового регулювання міграційних питань в Україні та зобов'язань нашої держави щодо співпраці з Євросоюзом у цій сфері. Проаналізовано відповідні засади двосторонніх відносин на основі Плану дій та особливості прийнятих змін у законодавстві України, а також напрями подальшого вдосконалення національного правового регулювання щодо прав людини.

Ключові слова: Євросоюз, Україна, ЄС, План дій, права людини, міграція, свобода, іноземці, громадяни.

The article explores the contemporary issues of human rights and peculiarities of legal regulation of migration issues in Ukraine as well as commitment of Ukraine to cooperate with the EU in these areas. The relevant principles of bilateral relations were analyzed on the basis of the Action Plan and recent modifications to legislation of Ukraine. Moreover, some areas for further improvement of national regulation in the sphere of human rights protection were identified.

Key words: European Union, Ukraine, EU, Action Plan, human rights, migration, freedom, foreigners, citizens.

Стаття посвячена дослідженню сучасних проблем захисту прав людини й особливостей правового регулювання міграційних питань в Україні та зобов'язань нашої держави щодо співпраці з Євросоюзом у цій сфері. Проаналізовано відповідні засади двосторонніх відносин на основі Плану дій та особливості прийнятих змін у законодавстві України, а також напрями подальшого вдосконалення національного правового регулювання щодо прав людини.

Ключевые слова: Евросоюз, Украина, ЕС, План действий, права человека, миграция, свобода, иностранцы, граждане.

Постановка проблеми. Наразі суспільство в нашій державі знаходиться на етапі все більшого усвідомлення прав і свобод людини і громадянина, що стає все більш затребуваним у громадському житті, а також відбувається переоцінка поглядів громадян щодо їх впливу на політичні процеси в Україні.

Захист прав і свобод людини і громадянина в Україні є однією з центральних проблем розвитку демократичної, соціальної, правової держави. На жаль, Україна ще не може

* кандидат юридичних наук, асистент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

похвалитися особливими досягненнями у галузі прав людини. Утвердження гідності та захист прав для мільйонів українських громадян стали їх невід'ємною частиною життя [8].

Євроінтеграційні перспективи держави безпосередньо залежать від втілення у життя таких засадничих цінностей ЄС, як свобода, демократія, рівність, правова держава та права людини. Слід відверто визнати, що в Україні виник значний розрив між теорією та практикою належного дотримання прав людини, що виявилось в порушеннях основних прав особи. Значною мірою це обумовлено незадовільним забезпеченням розв'язання соціально-економічних проблем. Люди змушені вирішувати болючі для них проблеми не в органах державної влади та судах, відповідно до передбачених законом процедур, а на вулицях і майданах [6].

Аналіз досліджень та публікацій. Питанню врегулювання захисту прав і свобод людини як в Україні, так і дослідженню міжнародного досвіду, приділяли час такі науковці, зокрема: С. Вдовіченко, С. Владченко, В. Головченко, В. Кампо, О. Святун, О. Скакун, С. Сergyogina, П. Рабінович, П. Ткачук, А. Федорова, та інші.

Особливі динамічні відносини, що останнім часом складаються між Україною та Євросоюзом, регулярні зміни національного законодавства у цій сфері та корегування політики нашої держави, призводять до виникнення значної кількості не досліджених питань, які потребують вивчення.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу окремих актуальних проблем захисту прав людини в Україні станом на кінець 2013 року, особливостей регулювання міграційних питань в нашій державі та співпраці з ЄС у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Високий рівень відкритості економіки України, розширення участі в інтеграційних процесах обумовлюють активне включення нашої країни у міграційні потоки. Традиційно значним чинником є високий рівень трудової міграції з України. До заробітків за межами держави залучено щонайменше 2,5-3 млн. осіб. Завдяки трудовій міграції послаблюється напруження на ринку праці, забезпечується добробут багатьох родин [7].

Водночас, за останніми даними, відбувається різкий сплеск міграційного приросту населення України. За 2012 р. перевищення кількості прибулих над чисельністю вибулих становило 61,8 тис. осіб, при цьому їх кількість перевищила відповідний показник 2011 р. понад удвічі, тоді як кількість вибулих майже не змінилася. Загалом станом на початок 2012 р. на обліку в органах внутрішніх справ перебувало понад 310 тис. іноземців, переважно громадян країн колишнього СРСР. На початок 2013 р. було зареєстровано 2609 осіб, визнаних біженцями. За даними Міністерства освіти і науки України, на початок 2011/2012 навчального року у вищих навчальних закладах навчалося майже 43 тис. іноземних студентів, причому їх чисельність щорічно зростає. За даними Державної служби зайнятості України, кількість іноземців, які тимчасово працюють в Україні, становила на початку 2013 р. лише 7,5 тис. осіб. Органами Міністерства внутрішніх справ України також щорічно затримується 14-15 тис. нелегальних мігрантів, більшість із яких – громадяни колишніх радянських республік [7].

Співробітництво між Україною та Євросоюзом відбувається в тому числі в рамках Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, прийнятого 18 червня 2007 року (далі – Плану дій ЮСБ) та Плану-графіку його імплементації. Такий План дій встановлює ряд погоджених завдань і напрямів співробітництва сторін по ключових напрямках, зокрема: свобода – вдосконалення управління міграцією, включаючи притулок і боротьбу з нелегальною міграцією. Аналіз виконання спільних заходів, визначених Планом-графіком, проводиться щорічно у рамках засідання Підкомітету № 6, які проводяться по черзі в Україні та Брюсселі (останнє відбулося у 2012 р., м. Київ) [4].

Створення єдиного органу державної влади щодо управління міграцією є вимогою ЄС до України, яка міститься в документах, що визначають взаємовідносини між сторонами у сфері юстиції, свободи та безпеки, зокрема Плані дій щодо спрощення візового режиму з ЄС. Тут слід відзначити, що Президент ще у 2010 р. утворив Державну міграційну службу [13] (далі – ДМС), на яку покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також з реалізації державної політики у сфері міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Діяльність ДМС координується Кабміном. До основних завдань ДМС віднесено: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, надання статусу біженця та інших визначених законодавством категорій мігрантів; реалізація державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, надання статусу біженця та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Також ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо та через головні управління в областях та містах, що свідчить про створення в Україні якісної системи управління міграцією.

Одним з основних документів щодо управління міграцією є Концепція державної міграційної політики 2011 р. [2], якою визначено напрями, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституційного забезпечення, а також механізми реалізації.

Конкретні заходи, які спрямовані на реалізацію вказаної Концепції містяться в розпорядженні Кабміну 2011 р. із подальшими змінами у 2012-2013 рр., яким було схвалено План заходів з її реалізації [11]. Проаналізуємо стан реалізації Плану заходів.

Отже, видано спільний наказ ряду ЦОВВ «Про затвердження методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції» [10], яким визначено порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії нелегальній міграції, проведення аналітичних досліджень у сфері нелегальної міграції в Україні; затверджено порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення [5], яким визначено процедуру розгляду територіальними органами ДМС заяв про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства в країну походження або третю країну, прийняття відповідних рішень та взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями з питань їх добровільного повернення, документування, забезпечення виїзду за межі України; затверджено Концепцію створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами [3], якою визначено підходи до формування та створення такої системи, яка дасть можливість автоматизувати процеси діяльності ДМС, здійснювати обмін інформацією з іншими органами державної влади для забезпечення реалізації ними державної політики у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів.

Вищезгадану Концепцію передбачається реалізувати у три етапи протягом 2013-2015 років. Окрім цього, видано наказ МВС про порядок ведення ДМС Довідково-інформаційного реєстру перекладачів [12], яким визначено процедуру формування та ведення такого реєстру перекладачів, який представляє собою веб-сторінку ДМС, що містить відомості про перекладачів, які можуть залучатися органами державної влади для розгляду заяв та проведення співбесід з біженцями та іншими категоріями мігрантів, під час здійснення їх затримання, забезпечення надання їм правової допомоги, розгляду адміністративними судами справ щодо біженців та видворення з України іноземців та осіб без громадянства, здійснення досудового розслідування та розгляду судами кримінальних

провадження і справ про адміністративні правопорушення, вчинені біженцями та іншими категоріями мігрантів.

Держава продовжує роботу щодо виконання Меморандуму про взаєморозуміння між Кабміном та Комісією ЄС щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови, підписаного Україною та ЄС 13 жовтня 2010 року (далі – VIP), що є складовою частиною ініціативи Євросоюзу «Східне партнерство». Для України на реалізацію програми VIP протягом 2011-2013 років передбачено 43,37 млн. євро. Додаткові ресурси у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства можуть бути надані з метою супроводу та посилення програми VIP [14].

Щодо надання Україні технічної допомоги у сфері міграції – це здійснюється відповідною робочою групою в ДМС, до складу якої включено представників органів України, ЄС та донорських організацій, відбулося чотири засідання вказаної робочої групи, сформовано план залучення зовнішньої допомоги ЄС на виконання плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики.

Крім того, у квітні 2013 р. відбулась зустріч першого заступника Голови ДМС з експертами ЄС з міграційних питань, які прибули до України у складі групи експертів програми VIP. Під час виконання вказаних заходів було обговорено організаційні питання з підготовки технічних завдань до проекту плану залучення міжнародної технічної допомоги у міграційній сфері в рамках програми VIP [15].

Відмітимо також, що з метою забезпечення виконання освітніх заходів, а також підвищення кваліфікації працівниками ДМС України у сфері міграції на постійній основі укладено договори, зокрема, з Київським національним університетом ім. Т. Шевченка та у 2013 р. в Інституті післядипломної освіти згаданого ВНЗ розпочалися курси підвищення кваліфікації 60 фахівців територіальних органів ДМС України [9].

Зазначимо, що пункт тимчасового перебування – це державна установа, що призначена для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства у разі, коли вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилитимуться від виконання такого рішення, або прийнято адміністративним судом постанову про їх примусове видворення за межі України, або вони прибули на територію України відповідно до міжнародних договорів про реадмісію, або не мають законних підстав для перебування на території України і підлягають примусовому видворенню за її межі. На сьогодні діють Чернігівський (на 208 осіб) та Волинський (на 165 осіб) пункти тимчасового перебування іноземців.

За результатами проведеного Представництвом Євросоюзу в Україні тендеру визначено будівельну компанію «EL-МАК», яка здійснює будівництво пунктів та укладено відповідну угоду. Щодо лоту 1 – станція Мартинівська та лоту 2 – м. Жданівка, будівельні роботи розпочаті у 2012 р. Досягнуто домовленостей щодо покриття перевитрат за рахунок продовження виконання робочих контрактів. 27.03.2013 р. укладено додаткові угоди між МВС, Представництвом Євросоюзу в Україні та зазначеною компанією про продовження строку виконання робіт з будівництва пунктів в Миколаївській та Донецькій областях [1].

Відповідно до статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути будь-яких привілеїв чи обмежень. КСУ в Рішенні від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000 у справі про право вільного вибору захисника визначив, що «Конституція України гарантує права і свободи людини і громадянина (частина друга ст. 22), які не можуть бути обмежені за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та со-

ціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками» [8].

Нагадаємо, що дискримінація – це порушення прав людини, заборонене цілою низкою обов'язкових для виконання документів щодо прав людини. Термін «дискримінація» має точне визначення і стало значення в міжнародному праві. У ст. 26 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права цей термін означає: «будь-яка відмінність, виняток, обмеження або перевага за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, майнового стану, народження або іншої обставини, яка має на меті або як наслідок знищення або применшення визнання, використання або здійснення всіма особами, на рівних можливостях, всіх прав і свобод».

Нагадаємо також, що Україна є стороною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (набула чинності для України у 1997 р.), також протоколів до неї; відповідно до Конвенції держави зобов'язуються виконувати рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Порядок виконання рішень ЄСПЛ в Україні визначено профільним Законом про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ [6].

Проте не всяка відмінність у ставленні є дискримінацією: вона не буде такою, якщо «критерії такої відмінності є розумними і об'єктивними, а завдання полягає в тому, щоб досягти мети, яка допускається за Пактом». ЄСПЛ дає аналогічне визначення дискримінації: «Відмінність у поводженні є дискримінаційною, якщо вона «не має об'єктивного і розумного виправдання», тобто, якщо вона не переслідує «законної мети» або відсутня «розумна відповідність використовуваних засобів і переслідуваної мети». У Рішенні КСУ від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 визначено, що рівність і недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина [8].

У сучасних умовах важливим завданням є формування національної міграційної політики, що передбачатиме поєднання заходів щодо повернення населення (у т. ч. українців, які тривалий час працюють за кордоном) до України та оптимізації зовнішніх міграційних припливів. Державна політика щодо регулювання зовнішніх трудових міграцій має спиратися на комплекс заходів, спрямованих на забезпечення і зворотності зовнішніх трудових поїздок, і соціальної захищеності українських працівників за кордоном, якнайширше залучення коштів, що надходять від трудових мігрантів, в економіку України, і на поліпшення можливостей працевлаштування на внутрішньому ринку праці.

З огляду на зазначене для модернізації державної політики у сфері регулювання міграції необхідно [7]: продовжити переговорний процес щодо укладання угод про соціальне та пенсійне забезпечення із країнами перебування численних контингентів українських працівників-мігрантів; активізувати роботу закордонних дипломатичних установ України з українськими працівниками-мігрантами, опрацювати питання запровадження інституційних механізмів відповідної взаємодії; удосконалити вітчизняне законодавство, спрямоване проти расової та національної дискримінації, поширити його дію на негромадян, налагодити постійний моніторинг його виконання; створити механізми легалізації іммігрантів, які тривалий час перебувають у державі без визначеного статусу, проте працюють, мають сім'ї, не порушують законодавство; забезпечити гарантії повної реалізації права на вільне пересування й вибір місця проживання, зокрема усунути обмеження трудових, освітніх, соціальних та інших прав громадян та іноземців, які легально проживають у дер-

жаві, пов'язані із сучасною системою реєстрації за місцем проживання; розробити спеціальні програми інтеграції іммігрантів та біженців в українське суспільство, де визначити основоположні принципи та цілі інтеграційного процесу, права та зобов'язання держави й іммігрантів у ньому, конкретні інтеграційні заходи та механізми їх здійснення.

На підставі вищевикладеного, можна зробити наступні **висновки**. Однією з центральних проблем розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є захист прав і свобод людини і громадянина. Перспектива наближення нашої держави до Євросоюзу залежать від практичної реалізації таких цінностей ЄС, як свобода, демократія, рівність, правова держава та права людини. Станом на 2013 рік відбувається сплеск міграційного приросту населення України. Водночас, спостерігається активне включення нашої країни у міграційні потоки, традиційно високим є рівень трудової міграції з України, тобто залучено до цього процесу 2,5-3 млн. осіб.

Співробітництво між Україною та Євросоюзом відбувається в тому числі в рамках Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки та Плану-графіку його імплементації. Так, встановлені погоджені завдання і напрями співробітництва, зокрема, щодо вдосконалення управління міграцією, включаючи притулок і боротьбу з нелегальною міграцією. Була створена ДМС як єдиний орган щодо управління міграцією на вимогу ЄС, а також цей державний орган реалізує політику з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Концепція державної міграційної політики визнає напрями, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів, напрями вдосконалення законодавчого та інституційного забезпечення, а конкретні заходи містяться у Плані заходів з її реалізації у 2011-2013 рр. Існує спільний наказ ЦОВВ щодо процедури розгляду ДМС заяв про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства, наказ МВС про порядок ведення Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, та ін. В рамках ВІР для України на реалізацію відповідних програм у 2011-2013 рр. передбачено 43 млн. євро, проводяться зустрічі службовців ДМС з експертами ЄС з міграційних питань в рамках програми ВІР. На сьогодні діють Чернігівський та Волинський пункти тимчасового перебування іноземців. Продовжуються будівельні роботи у 2013 р. щодо ще двох пунктів.

Важливим завданням є формування такої міграційної політики, що передбачатиме поєднання заходів щодо повернення українців, які працюють за кордоном та оптимізації зовнішніх міграційних припливів. Державна політика має спиратися на комплекс заходів, зокрема щодо укладання угод про соціальне та пенсійне забезпечення із країнами перебування українських працівників-мігрантів; забезпечення вільного пересування та місця проживання, усунення окремих обмежень трудових, освітніх, соціальних та інших прав громадян та іноземців, які легально проживають у державі.

Список використаних джерел

1. Інформація про виконання ДМС Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cn.dmsu.gov.ua/yevropeiska-intehratiia/948-informatsiia-pro-vykonannia-dms-1>.
2. Концепція державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30 травня 2011 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

3. Концепція створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами. Розпорядження КМУ від 7 листопада 2012 року № 870-р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-2012-%D1%80>.
4. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/justice-freedom-security>.
5. Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення. Постанова КМУ від 7 березня 2012 року № 179 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/179-2012-%D0%BF>.
6. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.
7. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/file/text/16/f400955n5.pdf>.
8. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України): навчальний посібник / заг. ред. проф. Мартиненка П. Ф., Кампа В. М. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 376 с.
9. Працівники територіальних органів пройдуть навчання з питань міграційних процесів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/1877-pratsivniki-teritorialnikh-organiv-projduť-navchannya-z-pitan-migratsijnikh-protsesiv>.
10. Про затвердження методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Спільний наказ № 891/19629 від 19 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0891-11>.
11. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Розпорядження Кабміну від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р із змінами від 17.10.2012 та 20.05.2013 рр. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>.
12. Про затвердження Порядку ведення ДМС Довідково-інформаційного реєстру перекладачів. Наказ МВС від 22.05.2013 р. за № 801/2333 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0801-13>.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
14. Програма всеохоплюючої інституційної розбудови. Центр адаптації державної служби до стандартів Євросоюзу [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/748-programa-vseохоплюючої-інституційної-розбудови>.
15. У міграційній службі проведено зустріч з експертами ЄС [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/1180-u-mihratsiini-sluzhbi-provedeno-zustrich-z-ekspertamy-yes>.

УДК 336.714

Кукіна З. О.*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Євроінтеграція – пріоритетний напрям зовнішньої політики України. Першочерговим завданням в цьому напрямку є гармонізація національного законодавства з європейським. З метою такої гармонізації необхідно провести аналіз європейської нормативно-правової бази в окремих сферах. Однією з таких сфер є медіа. Правове регулювання діяльності мас-медіа в рамках ЄС потребує докладного аналізу з метою подальшої адаптації українського законодавства, яке регулює медійні відносини.

Ключові слова: медіа, Європейський союз, Хартія основних прав Європейського Союзу, Директива про аудіовізуальні медійні послуги.

European integration is a foreground direction of foreign policy of Ukraine. The first task, in this regard, is to harmonize national legislation with the European one. For the purpose of such harmonization it is necessary to analyze the European regulatory framework in specific areas. The media is one of such areas. Legal regulation of the media in the EU requires detailed analysis in order to further adaptation of Ukrainian legislation which regulates the media relations.

Key words: media regulation, European Union, EU Charter of Fundamental Rights, Audiovisual Media Services Directive.

Евроинтеграция - приоритетное направление внешней политики Украины. Первоочередной задачей в этом направлении является гармонизация национального законодательства с европейским. С целью гармонизации необходимо провести анализ европейской нормативно-правовой базы в отдельных сферах. Одной из таких сфер является деятельность масс-медиа. Правовое регулирование медиа в рамках ЕС требует подробного анализа с целью дальнейшей адаптации украинского законодательства, регулирующего медийные отношения.

Ключевые слова: медиа, Европейский союз, Хартия основных прав Европейского Союза, Директива об аудиовизуальных медиа услугах.

Постановка проблеми. З огляду на актуальність проблеми євроінтеграції, а звідси і наближення українського законодавства до європейських стандартів та норм виникає необхідність в глибокому аналізі останнього.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практичні та наукові доробки в сфері дослідження регулювання діяльності ЗМІ в рамках ЄС належать як зарубіжним дослідни-

* кандидат юридичних наук, науковий співробітник кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

кам, серед яких Є. Єрмічова, А. Ріхтер, Ю. И. Бачило, Ю. О. Кастендік, П. Келлер, К. Лобанова, М. Ентіна та ін. й, так і вітчизняним теоретикам та практикакам – Г. Г. Почепцову, С. А. Чукут, Н. Петрова, В. Якубенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Науковці та юристи-практики вже тривалий час приділяють увагу інформаційному праву Європейського союзу. В той же час сфера медіа права залишається недостатньо дослідженою. Європейське первинне і вторинне право присвячене регулюванню друкованих ЗМІ, аудіовізуальних медіа послуг, а також Інтернету потребує систематизації з метою підвищення ефективності гармонізаційного процесу національного права.

Формулювання цілей статті. Згідно з поправками, внесеними Лісабонською угодою (набрала чинності 2009 р.), законодавство Євросоюзу включає в себе Договір про функціонування Європейського союзу і Договір про Європейський союз. У Договорі про ЄС була внесена поправка, за якою Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. стала юридично обов'язковим документом для всіх країн-членів цієї організації (з застереженнями щодо Великобританії, Польщі та Чехії) з 1 грудня 2009 р.

В Хартії проголошується, що Європейський союз засновується на неподільних і загальних цінностях – гідність людини, свободі, рівності і солідарності; він спирається на принципи демократії і правової держави. Європейський союз визнає зібрані в Хартії політичні, економічні та соціальні права і свободи громадян ЄС. Європейське розуміння демократії представлене в статтях Хартії, включені в шість розділів під назвами «Гідність», «Свободи», «Рівність», «Солідарність», «Громадянство» і «Правосуддя».

Стаття 11 Хартії (з глави II «Свободи») називається «Свобода вираження своєї думки і свобода інформації» і складається з двох частин. У першій сказано, що «кожна людина має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без будь-якого втручання з боку публічної влади і незалежно від державних кордонів». Тут буквально відтворюються перші два речення статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод людини. Другий пункт статті 11 більш лаконічний: «Дотримуються свобода і плюралізм засобів масової інформації». Частина друга ст. 11 є важливою для засобів масової інформації, адже крім свободи, необхідно, щоб гарантувався і плюралізм ЗМІ, що підтверджується Європейським судом з прав людини, який відмічав, що поширення інформації та ідей, що зачіпають спільні інтереси, «може успішно здійснюватися тільки на основі принципу плюралізму» [1]. Таким чином, важливий аспект позитивних зобов'язань держав щодо сприяння свободі вираження поглядів та свободі засобів масової інформації полягає в необхідності розвитку плюралізму всередині ЗМІ та забезпечення рівного доступу до ЗМІ для всіх.

Європейський Союз володіє значними можливостями з визначення змісту норм та політики держав – учасників стосовно економічних аспектів мовлення. В цьому сенсі ЄС може приймати заходи, спрямовані на сприяння свободі надання послуг та захищати «право створення». Норми Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) про конкуренцію дають Європейській Комісії право регулювати процеси концентрації та надання державної допомоги, в тому числі і в сфері радіомовлення. ДФЄС застосовується в тих випадках, коли щодо держави-члена ЄС виникає питання про застосування практики, яка обмежує конкуренцію або про зловживання домінуючим становищем на ринку. ДФЄС також дає законну підставу для розгляду питання про те, чи не є фінансування суспільних телерадіокомпаній за рахунок абонентської плати порушенням правил вільної конкуренції шляхом створення менш сприятливих умов для приватних компаній мовлення, чиє джерело прибутків – це реклама та платні послуги.

Стаття 56 ДФЄС забороняє будь-які обмеження вільного надання послуг всередині Союзу громадянами держав-членів. Свобода надання послуг є однією з чотирьох фундаментальних свобод ЄС, центральним елементом заснування європейського Єдиного ринку. Свобода надання послуг є особливо важливою для медіа сектору. Сам ДФЄС не містить положень конкретно щодо медійних послуг. В свою чергу, Суд ЄС встановив, що аудіовізуальні послуги захищаються свободою надання послуг і, таким чином, сформував аудіовізуальний простір в Європі. Будучи головним показником для регулювання національного законодавства країн-членів та вторинного законодавства ЄС, 56 стаття ДФЄС стала основним інструментом на європейському рівні для регулювання традиційних аудіовізуальних медіа.

Що стосується змістовної складової мовлення, особливо питань культури, то в цій сфері правова компетенція ЄС обмежена. В ДФЄС говориться про те, що Союз сприяє культурному розквіту держав членів, але тут же прямо сказано, що будь-яка гармонізація законів та інших нормативно-правових актів держав-учасників в сфері культурної політики на рівні ЄС виключається [2]. Однак ЄС все ж таки застосовує певні регулятивні механізми, приймаючи норми, які регулюють зміст, особливо у питаннях захисту неповнолітніх, а також задля досягнення «єдиного ринку».

Крім норм установчих договорів ЄС існує велика кількість актів вторинного законодавства, які регулюють різні аспекти діяльності ЗМІ.

Важливу роль у створенні внутрішнього телевізійного ринку Європи відіграла Директива про транскордонне телебачення, оскільки вона заборонила державам-членам ЄС обмежувати прийом та ретрансляцію телевізійних програм інших держав-членів ЄС з причин, які стосуються їхнього змісту, якщо ці причини не входять до Директиви. З останнім переглядом в 2007 р. Директиву було перейменовано на Директиву про аудіовізуальні медійні послуги (далі – Директива AVMS) і кодифіковано у 2010 р. [3] Головною задачею Директиви можна назвати уніфікацію регулювання медіа ринків держав-членів ЄС.

Директива AVMS внесла свої доповнення та встановила більш гнучке регулювання. Вона застосовується до всіх аудіовізуальних медійних послуг, що включають традиційні телетрансляції, а також послуги за запитом. За Директивою AVMS обидва види послуг підлягають регулюванню за базовими правилами, але традиційні телевізійні послуги повинні також відповідати певним додатковим вимогам [4]. Жодне положення цієї Директиви не повинно вимагати чи заохочувати країни-члени до впровадження нової системи ліцензування чи адміністративних дозволів для будь-якого типу аудіовізуальних медійних послуг. Головними цілями координації політики ЄС за Директивою є:

- створення правил для регулювання технологічного розвитку;
- створення конкурентного середовища для виникаючих конкурентних ЗМІ;
- збереження культурної різноманітності;
- захист дітей та споживачів;
- збереження плюралізму ЗМІ;
- боротьба з расовою та релігійною ненавистю; гарантія незалежності національних регуляторів ЗМІ [5].

Для сприяння вільному обігу інформації будь-яка трансляційна компанія, яка діє у ЄС, має гарантований доступ до ексклюзивної трансляції подій, які викликають високу зацікавленість громадськості, з метою трансляції коротких репортажів новин. Директива встановлює обов'язок країн-членів забезпечити, щоб не лише компанії, які здійснюють телевізійну трансляцію, а й аудіовізуальні медійні послуги за запитом сприяли європей-

ським засадам. Інформаційне наповнення, яке може серйозно зашкодити розвитку дітей, може надаватися лише у способи, які зазвичай забезпечують відсутність доступу для дітей – наприклад, за допомогою кодів доступу чи інших засобів. Також згадується про само-регулювання і спільне регулювання та їх заохочення урядами країн-членів. Правила Директиви визнають як існування, так і роль національних незалежних регуляторів. Для забезпечення вірного застосування Директиви, ці регулятори повинні тісно співпрацювати між собою та із Комісією, зокрема у питаннях юрисдикції.

13 листопада 2007 р. Комісія ЄС затвердила пропозиції щодо реформування телекомунікаційного сектору ЄС. В 2009 р. був опублікований план Реформи телекомунікаційної сфери ЄС, в якому були сформовані 12 основних змін та доповнень законодавства в сфері надання телекомунікаційних послуг. Однією із таких змін є надання нових гарантій для відкритої і більш «нейтральної» мережі.

30 червня 2010 р. Європейська Комісія почала офіційне обговорення, яке стосувалося мережевого нейтралітету. Хоча на законодавчому рівні терміну «мережевий нейтралітет» не існує, але за загальноприйнятим розумінням в основі його лежить принцип відсутності пріоритету однієї інформації над іншою. Нові правила будуть гарантувати європейським споживачам ширший вибір конкуруючих постачальників широкосмугових послуг. Крім того, національні телекомунікаційні органи влади отримають повноваження щодо встановлення мінімального рівня якості передачі послуг.

Серед 12 положень плану реформування особливу увагу потрібно приділити захисту прав громадян, пов'язаних з доступом до Інтернету. Нові правила зв'язку, у вигляді нового положення про свободу Інтернету, тепер ясно заявляють, що будь-які заходи, вжиті державами-членами щодо доступу або використання послуг та програм через телекомунікаційні мережі повинні поважати основні права і свободи громадян, гарантовані Європейською конвенцією з прав людини та загальними принципами права ЄС. Такі заходи повинні бути належними, пропорційними і необхідними в демократичному суспільстві, повинні поважати презумпцію невинуватості та право на недоторканність приватного життя. Що стосується будь-яких заходів, вжитих державами-членами щодо доступу до Інтернету (наприклад, для боротьби з дитячою порнографією або іншою незаконною діяльністю), громадяни ЄС мають право на справедливу і неупереджену процедуру, включаючи право бути вислуханими, а також на ефективний та своєчасний судовий розгляд. Завдяки цьому положенню свободи в Інтернеті стає більше.

За новими правилами з метою захисту приватного життя користувачів телекомунікаційних послуг оператори зв'язку та Інтернет провайдери зобов'язані вживати всіх заходів для запобігання попаданню персональних даних клієнтів третім особам. Вперше в Європі на законодавчому рівні закріплюється обов'язок операторів зв'язку та провайдерів Інтернету повідомляти своїх клієнтів про всі випадки витоку персональних даних, а також встановлюється відповідальність за такі витоки.

Також буде створений новий європейський орган влади в галузі телекомунікації (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation – GEREK) покликаний активізувати конкуренцію на телекомунікаційному ринку та виступити наднаціональним регулятором цього ринку.

Нове європейське законодавство в сфері телекомунікації наділяє Єврокомісію правом здійснювати контроль за пропозиціями національних регуляторів у галузі зв'язку спрямованих на встановлення окремих обмежень для користувачів мереж. Наприклад, щодо умов доступу до мережі підприємств монополістів.

До антимонопольного законодавства, яке застосовується для регулювання відносин мас-медіа діяльності ЗМІ додаються документи, які стосуються сфери саморегулювання

та спільного регулювання. Якщо, саморегулюванням називаються заходи, до яких вдаються самі компанії мовлення на підставі власного досвіду та знань для регулювання своєї діяльності в таких сферах, як журналістська етика, то спільне регулювання – це сукупність саморегулювання та регулювання, яке здійснює незалежний наглядовий орган.

Висновки. Норми, які регулюють діяльність ЗМІ знаходяться і в первинних і у вторинних джерелах права ЄС. Набувши зобов'язального характеру, Хартія основних прав Європейського Союзу в статті 11 надає кожному право на свободу вираження поглядів. Частина друга ст. 11 є важливою для засобів масової інформації, адже крім свободи, вона проголошує свободу та плюралізм ЗМІ.

Стаття 56 Договору про функціонування забороняє будь-які обмеження вільного надання послуг всередині Союзу громадянами держав-членів. Хоча сам ДФЄС не містить положень конкретно щодо медійних послуг, але Суд ЄС встановив, що аудіовізуальні послуги захищаються свободою надання послуг і, таким чином, сформував аудіовізуальний простір в Європі. В той же час ЄС не може втручатися в регулювання контенту мовлення в державах-учасниках, крім окремих сфер, як, наприклад, захист неповнолітніх, а також задля досягнення «єдиного ринку».

Велике значення для європейської медіа сфери має Директива про аудіовізуальні медіа послуги, яка встановила більш гнучке регулювання. Вона застосовується до всіх аудіовізуальних медійних послуг, що включають традиційні телетрансляції, а також послуги за запитом. Численними є нормативні акти присвячені обміну інформації в Інтернеті. Також надання аудіовізуальних послуг підлягає регулюванню антимонопольним законодавством. До нього додаються документи, які стосуються сфери саморегулювання та спільного регулювання.

Список використаних джерел

1. А. Г. Рихтер Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики. [Електронний ресурс]: офіційний сайт ЮНЕСКО. – Режим доступу: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/MP5-CI/International%20Standards%20and%20Foreign%20Practices%20on%20Media%20Regulation.pdf>.
2. Article 167 of Consolidation Version of the of Treaty on the Functioning of the European Union/Official Journal of the European Union, 30.03.2010. – С. 83/47. – Р. 75-76.
3. Крістіан Мьоллер «Регулювання IPTV: європейський досвід та можливості його застосування в Україні»: матеріали семінару Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, 2011. – С. 2.
4. Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) – Access mode: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/sec_2012_72_en.pdf.
5. Preliminary Comments on a Statement of Principles for Privacy and Personal Data Protection in the Americas. [Electronic resource]. – Access mode: CJI/doc.382/11. <http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/INFOANUAL.CJI.2011.ENG.pdf>.
6. European Commission Audiovisual and Media Policies. – [Електронний ресурс]: http://ec.europa.eu/avpolicy/index_en.htm.

УДК 341.171: 341.217(4)

Костюченко Я. М.*

ПРАВОЗАХИСНІ МЕХАНІЗМИ У ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИНАХ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Укладання Україною регіональних торговельних угод зумовлює появу окремих інституційних механізмів, що покликані не тільки розширювати та поглиблювати торгівлю, а й слугують основою для захисту прав та інтересів осіб у регіональних відносинах з іншими державами та/або міжнародними організаціями. Досліджено принципи захисту прав та інтересів та механізми їх захисту й забезпечення на рівні двосторонніх відносин між Україною та Європейським Союзом. Доведено еволюційний характер Угоди про асоціацію та розкриті основні її положення щодо нового інституційного механізму.

Ключові слова: Європейський Союз, асоціація, арбітраж, процедура консультацій, Україна, принцип справедливого суду.

The new regional Trade Agreements of Ukraine caused the appearance of certain institutional arrangements that were designed to not only to broaden and deepen the trade, but also to serve as the basis for protection its rights and interests in the regional relations with other states and/or international organizations. This article describes the principles and mechanisms of protection and security at the level of bilateral relations between Ukraine and the European Union. It demonstrates the evolutionary nature of the Association Agreement and reveals the basic principles with regard to the new institutional mechanism.

Key words: European Union, association, arbitration, a process of consultation, Ukraine, the principle of fair trial.

Подписание Украиной региональных торговых соглашений приводит к появлению отдельных институциональных механизмов, которые призваны не только расширять и углублять торговлю, но и служат основой для защиты прав и интересов лиц в региональных отношениях с другими государствами и / или международными организациями. Исследованы принципы защиты прав и интересов и механизмы их защиты и обеспечения на уровне двусторонних отношений между Украиной и Европейским Союзом. Доказано эволюционный характер Соглашения об ассоциации и раскрыты основные ее положения относительно нового институционального механизма.

Ключевые слова: Европейский Союз, ассоциация, арбитраж, процедура консультаций, Украина, принцип справедливого суда.

Можливості захисту своїх прав фізичні та юридичні особи отримують відповідно до різних міжнародно-правових зобов'язань України. Так, наприклад, з метою захисту прав людини реалізують відповідні механізми в рамках Ради Європи та Європейського Союзу (далі Євросоюз); з метою захисту прав, що витікають з міжнародних торговельних від-

* кандидат юридичних наук, головний юрист ТОВ «Джей Ем Пі Україна».

носин відповідно до правил СОТ, застосовується механізми розв'язання спорів в рамках СОТ. В рамках двосторонніх відносин також створюються власні механізми захисту прав та інтересів.

Вітчизняні та зарубіжні вчені-міжнародники приділили багато уваги системам захисту прав осіб в європейському правовому просторі (зокрема, в рамках Ради Європи, СОТ та Євросоюзу). Серед них, такі як Мармазов В. Є, Муравйов В. І., Жуковська О. Л., Киричук О. С., П'ятницький В. Т., Мозіль З., Березовська І., Шпакович О., Смирнова К., Скринька Д., Пітер ван ден Боше, Пітер ван Дік, Леаль-Аркас Р. та багато інших [1-9]. Всі ці праці присвячені деяким аспектам механізмів захисту, досліджуючи фрагментарно кожен із складових даного правозахисного механізму.

Укладання Україною регіональних торговельних угод зумовлює появу окремих інституційних механізмів, що покликані не тільки розширювати та поглиблювати торгівлю, а й слугують основою для захисту прав та інтересів осіб у регіональних відносинах з іншими державами та/або міжнародними організаціями.

Відносини України з Європейським Союзом на сьогодні базуються на Угоді про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Україною від 14.06.1994 року [10; 11]. Механізмам вирішення суперечок присвячені ст.ст. 93, 96, 97 УПС. Відповідно до положень УПС Україна та ЄС гарантують фізичним та юридичним особам кожної зі сторін однаковий доступ до компетентних судів та адміністративних органів для захисту їх особистих прав згідно з УПС (пункт 1 статті 93 УПС). Це є класичним прикладом застосування національного режиму. Крім того, у статті робиться спеціальне посилання на захист особистих та майнових прав, включаючи права на інтелектуальну, промислову та комерційну власність, що визначені у ст. 50 УПС. Це важливе положення надає громадянам та юридичним особам Сторін можливість захистити свої права, що випливають із УПС, інших договорів та законодавства Сторін. Для врегулювання спорів, що виникають у зв'язку з комерційними операціями та договорами про співробітництво, укладеними суб'єктами економічної діяльності, пункт 2 статті 93 УПС закликає Сторони якомога більше користуватися послугами арбітражного суду, включаючи міжнародний арбітраж, в межах їхніх відповідних повноважень. Крім того, у цій статті зазначено, що в разі передачі спору до арбітражу, якщо правила арбітражного органу, вибраного Сторонами, не встановлюють інше, при виборі арбітрів їхнє громадянство не береться до уваги. Так само Сторонам рекомендується звертатись до арбітражних правил, розроблених ЮНСІТРАЛ, і залучати арбітражні органи тих країн, що підписали Конвенцію про визнання та виконання іноземних арбітражних рішень, укладену в Нью-Йорку 10 липня 1958 року.

Ще однією платформою для вирішення спорів є створений угодою інституційний механізм У випадку виникнення будь-якого спору щодо застосування або тлумачення УПС, справу може бути передано до Ради з питань співробітництва, яка зробить спробу врегулювати спір шляхом надання рекомендації (пункти 1 та 2 статті 96 УПС). Якщо спір не може бути врегульований у такий спосіб, Україна, ЄС або держави – члени ЄС, якщо це стосується їхньої компетенції, можуть призначити посередника та повідомити про це іншу Сторону, яка протягом двох місяців має призначити другого посередника. Після цього Рада з питань співробітництва призначає третього посередника (обмеження строків для цього не передбачено). Три посередники приймають рекомендації більшістю голосів, причому ці рекомендації не є обов'язковими для Сторін (пункт 3). Варто відмітити, що ст. 97 УПС передбачає проведення консультацій з метою обговорення будь-яких питань, що стосуються тлумачення або імплементації УПС. Однак, застосування цього механізму нія-

ким чином не обмежує сторони направляти спір на розгляд Ради з питань співробітництва. До таких консультації сторони звертались стосовно деяких заходів України у сфері торговельної та валютної політики та пов'язаних із нею заходів (наприклад, після прийняття відповідних нормативних актів щодо регулювання ринку уживаних автомобілів в Україні; після прийняття Національним Банком України постанови про валютні обмеження, що фактично порушували ст. 48 УПС; тощо).

Недоліком існуючих механізмів захисту прав фізичних та юридичних осіб є те, що юридична природа вирішення спорів Радою з питань співробітництва носить рекомендаційний характер, а задекларований принцип доступу до компетентних судів та адміністративних органів для захисту своїх особистих прав згідно з УПС важко реалізується через законодавчі процесуальні перепони. Так, наприклад, у державному реєстрі судових рішень [12] жодних посилань на порушення норм УПС не міститься. Хоча, деякі вітчизняні вчені вказують на процес «європеїзації» судової системи України [13]. Наводиться такий факт, що у разі конфлікту між положеннями УПС та національного законодавства, українські суди визнають примат і пряму дію УПС. Наприклад, у рішенні №18/303 від 22 лютого 2005 р. Вищий господарський суд України визнав пряму дію і верховенство статті 15 УПС у разі колізії з національним законодавством про надання європейським товарам не менш сприятливого режиму, ніж той, що надається подібним товарам національного походження. Крім того, деякі українські судді обґрунтовують необхідність посилання в своїх рішеннях на законодавство ЄС, виходячи із зобов'язання про зближення законодавства ЄС і України в УПС. Важливість виконання зобов'язань України з наближення національного законодавства до права ЄС та їх далекосяжні наслідки для правової системи України було підкреслено в рішенні окружного адміністративного суду м. Києва №4/48 від 22 травня 2008 р. У цьому рішенні окружний адміністративний суд м. Києва згадав Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. і заявив, що метою адаптації українського законодавства до права ЄС є досягнення відповідності законодавству ЄС. З іншої сторони, рішення судових органів ЄС лише опосередковано посилаються на норми УПС. Наприклад, рішенням Суду Першої Інстанції від 10.03.2009 року у спорі компанії Інтерпайп (Україна) до Ради Євросоюзу [14] було прийнято рішення про часткове скасування положень Регламенту Ради (ЄС) № 954/2006 від 27.06.2006 року щодо застосування антидемпінгових зборів на імпорт певних безшовних труб походженням від Хорватії, Румунії, Росії та України. Для порівняння, у преюдиційному рішенні Суду ЄС у справі І. Сімутенкова проти Міністерства культури Іспанії [15] вказано, що ст. 23(1) Угоди про партнерство та співробітництво з Російською Федерацією, яка встановлює принцип недискримінації для робітників сторін, має пряму дію. Вищенаведений аналіз свідчить про відсутність дієвого механізму захисту фізичних та юридичних осіб, що діє в рамках УПС.

Виходячи на якісно новий рівень відносин, що пов'язаний із вступом України до процесів європейської інтеграції (до заснування ЗВТ), посилюється роль інституційного механізму та удосконалюються правозахисні механізми. Не дивлячись на те, що норми УПС є застарілими спільні інститути, створені нею, продовжують функціонувати. Зокрема, на це вказує факт прийняття Радою з питань співробітництва Рішення №1/2009 про створення Спільного комітету на рівні вищих посадових осіб, який буде діяти задля моніторингу виконання Порядку денного асоціації як інструменту реалізації угоди про асоціацію. Крім того, Рада з питань співробітництва схвалила 20 червня 2013 року оновлений Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. У зв'язку із можливим укладанням Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом [16] передусім з'являється новий механізм вирішення спорів.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (УА), яка була парафрована сторонами 30 березня 2012 року, для врегулювання суперечок передбачає використання різних способів: проведення консультацій, арбітраж, створення третейської групи (глава 14 Угоди). При цьому зазначається, що дані положення й взагалі дані механізми вирішення спорів не розповсюджуються на рішення або будь-які можливі випадки бездіяльності органів, які створені Угодою про асоціацію.

В УА передбачене загальне дотримання принципу справедливого суду та принципу юридичної визначеності (ст. 24). Будь-яка із сторін може звернутися із проханням розпочати консультації стосовно конкретних питань, пов'язаних із застосуванням інструментів торгового захисту (ст. 50bis). При цьому для цих консультацій відводиться термін, у яких вони повинні проводитись, що складає 21 день.

Передбачений двоступеневий механізм врегулювання спорів, який складається з проведення консультацій, що передують порушенні третейської стадії вирішення спору. Проведення консультацій здійснюється дипломатичними каналами у 30-денний строк, або у 15-денний строк з термінових питань. У випадку не завершення вирішення спору у зазначені строки сторона може клопотати про створення третейської групи (п. 6 ст. 305). Порядок формування такої третейської групи передбачений у ст. 306 УА й містить стандартну клаузулу щодо надання мандату третейській групі. УАК містить детальний опис створення третейської групи та її строки формування. Ст. 308 деталізує порядок розгляду третейською групою спору, її повноваження щодо оформлення звіту тощо. Відповідно до ст. 310 третейська група приймає своє рішення у максимальний строк не більше ніж через 150 днів після її створення. Також передбачено ст. 321 процедура прийняття рішення третейською групою, що стає обов'язковим для сторін угоди і не накладає конкретних прав і обов'язків на фізичні та юридичні особи. Іншими словами, вже держава-сторона Угоди власними національними механізмами зобов'язана виконувати прийняте рішення третейською групою. Окрема процедура передбачена для категорії сфери енергетичних відносин, пов'язаних з енергоносіями. (п. 3 ст. 310, ст. 314).

Важливим елементом у процесі врегулювання спору є питання виконання рішення третейської групи, а також невиконання будь-якою стороною зобов'язань. Ст. 315 УА передбачає можливість накладення тимчасових заходів у випадку невиконання вимог у формі тимчасових компенсацій. При чому тимчасові заходи можуть набувати форми підвищення тарифних ставок до рівня, що застосовується до інших держав-членів СОТ.

Варто виділити ще декілька складових механізму вирішення спорів відповідно до Угоди. В першу чергу у випадках виникнення суперечок стосовно доступу товарів до ринки використовується механізм посередництва (ст. 327). Ст. 330 та ст. 331 вказують на процедуру обрання посередника, процедури проведення посередництва.

Якщо спір між сторонами стосується питань тлумачення актів інститутів ЄС в сфері регуляторного зближення, Угодою передбачена окрема процедура, яка полягає в тому, що третейська група звертається до Суду ЄС для отримання його рішення по даному питанню. У цьому випадку арбітражне рішення не виноситься поки Суд ЄС не надасть свого рішення. Рішення Суду ЄС є обов'язковим для арбітражу (ст. 322).

Окрім визначених процедур врегулювання суперечок між сторонами до такого механізму також залучені спільні інститути та органи, створені даною Угодою. Таким чином, УА передбачає створення інституційного механізму для ухвалення постанов з метою його імплементації. Саміти керівників України та ЄС мають відбуватися 1 раз на рік. На них обговорюватимуться загальні питання імплементації УА, питання двосторонніх та міжнародних відносин (ст. 460). Рада асоціації має функціонувати на рівні міністрів. До неї

входять члени Ради ЄС, Комісії ЄС та члени уряду України. Такі зустрічі мають проводитися на регулярній основі з взаємною згодою, але не рідше, ніж раз на рік. Рада здійснює контроль і слідкує за виконанням і імплементацією УА, може розглядати питання двосторонніх і міжнародних відносин. (ст. 461). Рада асоціації ухвалює за взаємною згодою рішення, які мають обов'язків характер, і рекомендації. Рада може змінювати Додатки до УА, враховуючи еволюцію права Союзу та діючі стандарти, встановлені у міжнародних інструментах (ст. 463). Сторони УА можуть направляти на вирішення Ради любий спір стосовно тлумачення, імплементації чи добросовісного виконання УА. Рада може вирішувати спір шляхом ухвалення обов'язкових рішень.

Комітет асоціації допомагає Раді асоціації. Складається з представників членів Ради ЄС, представників членів Комісії, а також представників уряду України на рівні державних службовців. Склад комітету залежить від питань, які він обговорює. Комітет збирається на рідше 1 разу на рік. Рада асоціації може делегувати Комітету будь-які повноваження включно з правом ухвалювати обов'язкові рішення. Рішення на основі делегованих повноважень Ради ухвалюються за згодою сторін і є обов'язковими для виконання (ст. 465).

Парламентський комітет складається з членів Європарламенту та Верховної Ради. Він збирається для обміну думками щодо виконання положень УА. Парламентський комітет може звертатися до Ради і Комітету з запитом стосовно імплементації УА. Він має бути проінформований про рішення Ради і може ухвалювати рекомендації для Ради (ст. 458).

Платформа громадянського суспільства є форумом для членів Економічного і соціального комітету ЄС та представників громадянського суспільства України, який збирається з метою обміну поглядами на реалізацію УА. Платформа має інформуватися про рішення і рекомендації Ради і сама може ухвалювати рекомендації для Ради. Представники Платформи підтримують регулярні контакти з Комітетом і Парламентським комітетом (ст. 470).

Отже, як ми бачимо з проведеного аналізу, механізми захисту прав та інтересів суб'єктів права можуть бути передбачені не лише договорами універсального характеру, а й двосторонніми угодами. Продемонстровано, що механізми вирішення спорів зазнають змін та трансформації в залежності від переходу від етапу партнерства до асоціації з Європейським Союзом. Й у зв'язку з можливим укладанням угоди про асоціацію з Україною запроваджуються нові різноманітні правозахисні процедури та механізми, включно із застосуванням нового інституційного механізму.

Список використаних джерел

1. Мармазов В. Є., Пушкар П. В. Захист прав та майнових інтересів у Європейському суді з прав людини: Навч.-практ. посіб. / В. Є. Мармазов, П. В. Пушкар / М. В. Оніщук (ред.) – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2001 р. – 156 с.
2. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / Спілка адвокатів України; Рада Європи; Міжнародний центр з юридичного захисту прав людини. / О. Л. Жуковська (уклад. і наук.ред.). – К. : ЗАТ «Віпол», 2004. – 960 с.
3. Осика С. Г., Оніщук О. В., Осика А. С., Пятницький В. Т., Штефанюк О. В. Інституціональні та процедурні механізми системи ГАТТ/СОТ у регулюванні світової торгівлі. / С. Г. Осика, О. В. Оніщук, А. С. Осика, В. Т. Пятницький, О. В. Штефанюк. – К. : УАЗТ, 2000. – 288 с.

4. The law and policy of the World Trade Organization: text, cases and materials / Peter van den Bossche // Cambridge; Cambridge Univ.Press. – 2005. – 917 p.
5. The European Court of Justice and the GATT dilemma: public interest versus individual rights? / Kees Jan Kuilwijk. – Beuningen : Nexed Editions in co-operation with the Center for Critical European Studies, 1996. – 372 p.
6. Березовская И. Правовые аспекты нового усиленного соглашения Украины с Евро-союзом. / И. Березовская // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наукових праць. – Вип. 77. – Ч. II (у 2 т.). – К. : Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, Ін-т між-нар. відносин, 2008. – С. 120-124.
7. Макаруха З. Відносини Україна – Європейський Союз: від партнерства до асоціації та економічної інтеграції / З. Макаруха // Право України. – 2013. – № 6. – С. 51-58.
8. Муравйов В. І. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. / В. І. Муравйов, Н. Мушак // Віче. – 2013. – № 8. – С. 12-18.
9. Шпакович О. Інституційний механізм в рамках Угоди про асоціацію України з Єв-ропейським Союзом. / О. Шпакович // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Вип. 115 (Част. II). – С. 23-28.
10. Закон України «Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство та співробіт-ництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) про приєднання Болгарії та Румунії до УПС №134-VI від 6 березня 2008 року. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – С. 39.
11. Закон України «Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство та співробіт-ництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) про приєднання Чеської Республіки, Естонської Республіки, Республіки Кіпр, Латвійської Республіки, Литовської Республіки, Угорської Республіки, Республіки Мальта, Республіки Польща, Республіки Словенія та Словацької Республіки до УПС та внесення змін до УПС» від 6 липня 2005 року №2753-IV. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 34. – Ст. 440.
12. Єдиний державний реєстр судових рішень. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/pls/apex/f?p=300:1:3857528113737212>. – Заголовок з ек-рану.
13. Петров Р. Європеїзація української судової системи як складова євроінтеграційної політики України. / Р. Петров // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 300-306.
14. Справа Інтерпайп (Україна). v. Ради Євросоюзу T-249/06 // Official journal. – 2006. – С. 261. – 28. 10. 2006 р.
15. Справа C-265/03 // Official Journal. – 2003. – С. 213. – 06. 09. 2003 р.
16. Проект Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та його держа-вами-членами. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535. – Заголовок з ек-рану.

УДК 341.231.14 : 341.17

Мушак Н. Б.*

СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ОСІБ ЯК ОДНЕ ІЗ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено правовому регулюванню свободи пересування осіб у Європейському Союзі. Досліджено положення установчих договорів, акти вторинного законодавства ЄС, судову практику стосовно громадянства Союзу та вільного пересування осіб. Встановлено, що положення про вільний рух осіб поширюється на усі категорії громадян держав-членів ЄС, які займаються економічною діяльністю, а із запровадженням громадянства ЄС й на усіх громадян Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, свобода пересування осіб, права людини, статус працівників, громадянство Європейського Союзу.

The article is devoted to the legal regulation of free movement of persons within the European Union. The article researches the provisions of the establishing treaties, the EU secondary legislation, the judicial practice referring the EU's citizenship and free movement of persons. It also stipulates that the provisions concerning the free movement of persons are covering both categories of EU member-states citizens who are involved in economic activity and all the EU citizens.

Key words: European Union, freedom of persons' movement, human rights, status of workers, European Union citizenship.

Стаття посвящена правовому регулюванню свободи лиц в Европейском Союзе. Исследовано положения учредительных договоров, акты вторичного законодательства ЕС, судебную практику ЕС относительно гражданства Союза и свободного передвижения лиц. Установлено, что положения о свободном передвижении лиц распространяются на все категории лиц государств-членов ЕС, которые занимаются экономической деятельностью, а с учреждением гражданства ЕС и на всех граждан Европейского Союза.

Ключевые слова: Европейский Союз, свобода передвижения лиц, права человека, статус работников, гражданство Европейского Союза.

Постановка проблеми. Свобода пересування осіб є однією з чотирьох фундаментальних свобод, гарантованих правом ЄС, що включає право особи жити й працювати в державах-членах цього інтеграційного об'єднання. Дослідження питань правового регулювання свободи пересування осіб у ЄС полегшить розуміння інтеграційних процесів, що відбуваються у цьому об'єднанні. До того ж питання особливостей регулювання свободи пересування фізичних осіб тісно пов'язане з удосконаленням правового поля для

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Київського університету права НАН України.

пересування українських громадян на території держав-членів Європейського Союзу. Незважаючи на те, що Україна ще не є членом ЄС, українські громадяни мають право використовувати переваги свободи пересування територією останніх як громадяни третьої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науці європейського права не достатньо висвітлені питання правового регулювання пересування фізичних осіб у Європейському Союзі. Певні аспекти особливостей правового регулювання осіб можна знайти у працях М. Аракеяна, О. Вишнякова, Л. Грицасенко, І. Грицяка, А. Дмитрієва, О. Київець, З. Макарухи, М. Микієвича, В. Муравйова, О. Святун, К. Смирнової, А. Федорової, Л. Фалаласової та ін. Питання щодо необхідності створення правового механізму регулювання пересування осіб та міграції окреслюється у працях П. Боуелса, Р. Козловськi, П. Різ, Дж. Стілвеля, А. Конвея, М. Купізовскі тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні, окремим правовим аспектам свободи пересування осіб у межах Європейського Союзу (зокрема, дослідженню організаційно-правовому механізму ЄС щодо забезпечення свободи пересування осіб, умов реалізації свободи пересування у ЄС економічно неактивних громадян, підстав обмеження права на свободу пересування осіб у праві ЄС тощо) поки що не приділялось достатньої уваги в українській та зарубіжній літературі з європейського права.

Формулювання цілей статті. Метою статті є проаналізувати свободу пересування осіб у якості одного із фундаментальних прав Європейського Союзу та дослідити положення установчих договорів, вторинне законодавство та судову практику стосовно громадянства ЄС та вільного пересування осіб у межах ЄС.

Для того, щоб детально проаналізувати специфіку свободи пересування осіб у Європейському Союзі необхідно зазначити ряд міжнародно-правових документів, які регламентують на сьогодні дане питання. Так, у рамках функціонування ООН було підписано низку угод, які закріплюють та захищають права людини, в тому числі й право на свободу пересування. Зокрема, головними міжнародними документами в цій галузі стали: Загальна декларація прав людини 1948 р. [1], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. [2], Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих мігрантів та членів їх сімей 1990 р. [3], Резолюція Генеральної Асамблеї ООН А/RES/55/100 «Повага права на загальну свободу пересування та надзвичайну важливість возз'єднання сімей» 2001 р. [4] тощо.

Що стосується Європейського Союзу, то з самого початку створення Європейських співтовариств основними їх цілями були економічна та політична інтеграція на континенті. А сфера прав людини у діяльності ЄС протягом тривалого часу перебувала «в тіні» інших, більш вагомих інтеграційних пріоритетів Євросоюзу; сфера, «щодо якої ЄС практично не переймався, а національні держави з їх різними традиціями основних прав займались уже давно» [5, с. 9]. Більше того, органи Європейського Союзу вважали відсилку до національних конституційних традицій і механізмів достатньою, і взагалі на регіональному рівні дана проблематика повністю належала до діяльності Ради Європи.

На сьогодні такий чіткий розподіл між напрямками діяльності ЄС і Ради Європи змінився. Захист прав людини став об'єднаним регулятором співпраці організацій і виступає одним із ключових напрямів діяльності Європейського Союзу, зокрема. 12 вересня 2012 р. Європейський Парламент ухвалив Резолюцію щодо зовнішньої та безпекової політики Євросоюзу. Даним документом передбачено, що зовнішня політика ЄС має ґрунтуватися на заохоченні та захисті цінностей ЄС та керуватися принципами, які лягли в основу створення самого Союзу, а принципи демократії та прав людини повинні бути в

центрі його політики [6]. До того ж у жовтні 2012 р. Європейський Союз отримав Нобелівську премію за вагомий внесок у підтримання миру, взаєморозуміння, демократію і права людини в Європі. Дана подія, на нашу думку, свідчить, що на сьогодні в основі діяльності та функціонування ЄС поряд із питаннями економічної та політичної інтеграції правам людини відводиться ключове місце.

При цьому з чотирьох фундаментальних свобод, гарантованих правом ЄС, що включає право особи жити й працювати в державах-членах цього інтеграційного об'єднання, є свобода пересування осіб. На сьогодні правові засади свободи пересування осіб визначають положення Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) і Договору про Європейський Союз (ДЄС) зі змінами і доповненнями, внесеними Лісабонським Договором [7], акти інститутів Союзу (вторинне законодавство Євросоюзу – регламенти, директиви, рекомендації та висновки відповідно до статті 289 ДФЄС) та судова практика.

Чіткого визначення поняття «свобода пересування осіб» в Євросоюзі, закріпленого на договірному рівні, не сформульовано. У законодавстві Євросоюзу здебільшого використовується сам термін «свобода пересування осіб» без його тлумачення. Так стаття 26 третьої частини ДФЄС «Внутрішня політика і діяльність Союзу» передбачає прийняття Союзом заходів щодо створення чи забезпечення функціонування внутрішнього ринку, де внутрішній ринок охоплює простір без внутрішніх кордонів, в якому забезпечується вільне пересування товарів, осіб, послуг та капіталів [8]. Частина друга ДФЄС «Недискримінація та громадянство Союзу» (статті 18 – 25 ДФЄС) положеннями статті 20 встановлює громадянство Союзу та право громадян на вільне пересування та проживання на території держав-членів. Розділ IV «Вільне пересування осіб, послуг та капіталів» (статті 45-66 ДФЄС) визначає засади вільного пересування осіб у межах Союзу.

Виходячи з положень законодавства Євросоюзу сфера дії свободи пересування осіб може бути поширена на інші держави лише в разі їх вступу у Євросоюз, як це відбулося з державами-членами, що приєдналися до Євросоюзу у 2004 та 2007 роках. Основою свободи пересування осіб в Євросоюзі є європейське громадянство (статті 18-25 ДФЄС), що прямо передбачає наявність у особи громадянства однієї з держав-членів Євросоюзу. Тобто, не маючи громадянства держав-членів Євросоюзу, особа не може користуватися свободою пересування осіб в повній мірі. Однак навіть у такому випадку скоріше за все громадяни нових держав-членів будуть дещо обмежені у користування свободою пересування у повному обсязі.

Положення про свободу пересування осіб у Європейському Союзі поширюється, насамперед, на громадян держав-членів Союзу, а також громадян трьох держав ЄЄП (Єдиного Економічного Простору), тобто Ісландії, Норвегії та Ліхтенштейну, а також Швейцарії. Що ж до громадян третіх держав, які на законних підставах можуть перебувати або проживати на території Євросоюзу, то їх правовий статус регламентується вторинним законодавством Євросоюзу та відзначається наявністю як певних свобод (громадян третіх держав, які є членами родин громадян Євросоюзу), так і певних обмежень (необхідність отримання дозволу на проживання та пересування і т. д.). Суд Євросоюзу поширив принцип свободи пересування осіб в межах Євросоюзу на свободу заснування й економічної діяльності та на свободу надання послуг. У своєму рішенні у справі 48/75 Royer 1976 Суд ЄС, виходячи з порівняння про ці свободи, заявив, що вони базуються на однакових принципах, оскільки стосуються приїзду і проживання на територіях країн ЄС осіб, захищених законодавством Співтовариства, і заборони будь-якої дискримінації на національному ґрунті.

Під поняттям «осіб, що користуються правом на вільне пересування» відповідно до положень Регламенту (ЄС) № 562/2006 Європейського Парламенту та Ради, що встановлює Кодекс Співтовариства про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [9], розуміються:

1) громадяни Союзу в значенні параграфу 1 статті 20 ДФЄС, а також громадяни третіх держав, що є членами сімей громадянина Союзу, який реалізує своє право на вільне пересування, до яких застосовуються Директива 2004/38/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 року про право громадян Союзу та членів їх сімей вільно пересуватися і проживати на території держав-членів;

2) громадяни третіх держав (будь-які особи, які не є громадянами Союзу в значенні параграфу 1 статті 20 ДФЄС і не підпадають під тлумачення поняття «осіб, що користуються правом на вільне пересування») та члени їх сімей незалежно від їх громадянства, котрі на основі угод, укладених між Союзом та його державами-членами, з однієї сторони, та цими третіми країнами з другої сторони, користуються правами в сфері вільного пересування, що еквівалентні правам громадян Союзу.

Свобода пересування осіб в Євросоюзі в широкому змісті складається із декількох блоків правових норм. Це:

1) норми, що регулюють свободу пересування громадян Євросоюзу (статті 18-25 ДФЄС, Директива 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року щодо права громадян Союзу та членів їх сімей пересуватися та проживати вільно на території держав-членів Євросоюзу);

2) норми, що регулюють свободу пересування робітників, а також членів їх сімей (статті 45 – 48 ДФЄС, статті 28 – 30 Договору про ЄЄП, Регламент ЄС 492/2011 щодо свободи пересування робітників; Директива 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року щодо права громадян Союзу та членів їх сімей пересуватися та проживати вільно на території Держав-членів Євросоюзу, Регламент 1251/70 щодо права залишатися в країні після завершення трудової діяльності, Директива Ради 2003/86/ЄС щодо права на возз'єднання сімей і т. д.);

3) норми, що регулюють пересування осіб з третіх держав на території Євросоюзу (статті 67-76, 77-80, 81-89 ДФЄС, Директива Ради 2003/86/ЄС щодо права на возз'єднання сімей, Директива Ради 2003/109/ЄС щодо статусу громадян третіх країн, які є довгостроковими резидентами, Директива Ради 2005/71/ЄС про сприяння в'їзду науковців на територію Євросоюзу, Регламент Ради (ЄС) № 859/2003, що розширює межі Регламенту ЄС № 1408/71 та Регламенту ЄС № 574/72 щодо громадян третіх держав, які ще не охоплені положеннями відповідних актів на підставі їх національності, Регламент Ради № 1030/2002 щодо формату доступу проживання громадян третіх держав в Євросоюзі, Директива щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх держав з метою працевлаштування на посади, що потребують високої кваліфікації і т.д.);

4) Шенгенські договори, інкорпоровані Лісабонським договором у ДФЄС, та їх право (статті 67-76 ДФЄС).

У свою чергу, свобода пересування осіб тісно пов'язана із положеннями законодавства Євросоюзу щодо європейського громадянства. З набранням чинності 01 грудня 2009 р. Договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу (далі – Лісабонський договір), який був підписаний ще 13 грудня 2007 р. передбачається створення більш ефективної системи захисту прав та інтересів громадян держав-членів (п. 5 ст. 3 Договору про Європейський Союз). Питання громадянства ЄС висвітлено і в іншому документі Євросоюзу – Хартії основних прав ЄС.

Згідно з § 1 ст. 6 Договору про Європейський Союз, Хартія є одним з основоположних актів Євросоюзу, тобто за своєю юридичною силою прирівнюється до установчих документів ЄС. При цьому Хартія залишається формально самостійним джерелом права і не входить до структури Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу.

Незважаючи на те, що Хартія закріплює основоположні права і принципи правового статусу людини та громадянина в усіх сферах, формальними її «адресатами» визнані тільки інститути, органи та установи самого ЄС, з одного боку, і держави-члени – з другого. Окрім того, Суд ЄС у рішенні від 13 квітня 2000 р. у справі C-292/97 [2000] ВЕС I-2737 (п. 37) зазначив, що вимоги, які випливають із захисту основних прав у правопорядку Співтовариства, є обов'язковими також для держав-членів, коли вони впроваджують право останнього. Зазвичай цей принцип, закріплений у Хартії, застосовують як до центральних органів, так і до регіональних і місцевих інстанцій, а також до громадських організацій, коли вони впроваджують право Союзу.

Одним із важливим досягнень Хартії є об'єднання різноманітних категорій прав у єдиному документі. Вочевидь, з огляду на попереднє розмежування категорій прав людини, Хартія основних прав ЄС у котрій раз підтвердила необхідність не робити поділу прав. Для того щоб зробити зміст основних прав у Хартії більш зрозумілим, насамперед – для простих людей, ці права тут було класифіковано за новим, нетрадиційним критерієм – цінностями, на захист яких вони спрямовані.

Відповідно, вперше в міжнародно-правовій практиці всі категорії прав людини було вміщено в єдиному кодифікованому джерелі Європейського Союзу без чіткого критерію розподілу по главах, і назва кожної з них відповідає одній із цінностей Союзу. Хартія містить 54 статті, які об'єднані у 7 глав.

Глава I – «Гідність» (ст. 1-5) – включає право на людську гідність, права та гарантії, що забезпечують гідне існування особистості в суспільстві, тобто право на життя, заборону катування, рабства тощо.

Глава II – «Свободи» (ст. 6-19) – містить переважно «негативні» права, тобто право на невтручання в приватне життя з боку інших осіб, головним чином – з боку публічної влади. Ці права виступають як юридична міра свободи особи: право на свободу та особисту недоторканність, на повагу до приватного та сімейного життя, на захист даних особистого характеру, на вступ у шлюб та створення сім'ї, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу мистецтва та науки, свободу підприємництва тощо.

Глава III – «Рівність» (ст. 20-26) – містить принцип рівності у всіх його проявах, а також закріплені права дітей, інвалідів, осіб похилого віку.

Глава IV – «Солідарність» (ст. 27-38) – спрямована на досягнення соціальної справедливості в суспільстві, пом'якшення суперечностей між різними класами та шарами населення, передусім – між найманими працівниками і роботодавцями: право робітників підприємств на інформацію та консультації, право на колективні переговори та колективні дії (у тому числі право на страйк), право на безплатну допомогу у працевлаштуванні. Закріплюються також права на соціальне забезпечення, охорону здоров'я та інші соціальні права та гарантії.

Глава V – «Громадянство» (ст. 39-46) – містить права, що, як правило, пов'язані з наявністю в особи громадянства Європейського Союзу, тобто політичні права.

Глава VI – «Правосуддя» (ст. 47-50) – закріплює не так права, як гарантії прав особистості, переважно в рамках кримінального процесу: ефективний судовий захист порушених прав, презумпція невинуватості, недопущення зворотної сили закону, що встановлює та посилює відповідальність, покарання тощо.

Глава VII – «Загальні положення» (ст. 51-54) – включає загальні положення щодо сфери застосування прав та їх обсягу, співвідношення Хартії з іншими джерелами основних прав, які діють на міжнародному, національному та наднаціональному рівнях).

Варто зазначити, що головною ідеєю всієї Хартії є проголошення в абз. 2 преамбули того, що Європейський Союз «ставить людську особистість у центр своєї діяльності через введення громадянства Союзу та створення простору свободи, безпеки та юстиції» [10, с. 69], а також комплексу принципів-цінностей, що становлять правовий статус особистості: принцип поваги до людської гідності, принцип забезпечення прав і свобод людини та громадянина, принцип рівності, принцип солідарності, принцип демократії та принцип правової держави.

Зокрема, Розділом 3 «Громадянство ЄС» статтею 45 Хартії ЄС передбачено, що кожний громадянин чи громадянка Європейського Союзу володіє правом вільного пересування та проживання на території держав-членів. Дане положення кореспондує положенням Договору про функціонування ЄС (статтям 18-25 ДФЄС). Відповідно до статті 20 ДФЄС встановлено, що громадянам Союзу надане, зокрема, право вільного пересування та проживання на території держав-членів за дотримання обмежень та умов, передбачених установчими договорами та положеннями, прийнятими на підставі останніх.

На особливу увагу заслуговують положення Розділу IV Договору про функціонування ЄС «Свобода пересування осіб, послуг та капіталів» та Глава 1 «Працівники» якого стосується свободи пересування працівників в ЄС. Згідно із статтею 45 ДФЄС встановлено, що в межах Союзу забезпечується вільне пересування працівників, що передбачає скасування будь-якої дискримінації за ознакою національного громадянства між працівниками держав-членів з питань трудової діяльності, заробітної платні та інших умов праці.

Так, право на вільне пересування працівників в межах Європейського Союзу включає в себе наступні елементи:

- право приймати реально запропоновану роботу;
- право вільного пересування з цією метою територією держав-членів;
- право проживати на території будь-якої з держав-членів для здійснення там трудової діяльності у відповідності до законодавчих, адміністративних положень, що регулюють трудову діяльність національних працівників, за дотримання умов, встановлених регламентами Комісії, право залишатися на території держави-члена після завершення там трудової діяльності.

Право на свободу пересування працівників віднесене Судом ЄС до фундаментальних прав людини (справа 7/75 *Mr. and Mrs. F. v. Belgian State* [1975]). Завдяки такому підходу це право було поширене на соціальну сферу.

У п. 4 статті 45 спеціально закріплено, що положення цієї статті не застосовуються до працевлаштування в публічному секторі. Положення ст. 45 мають пряму дію, що було визнано Судом ЄС у справі 167/73 *Commission v. France* [1974]. Вона стосувалася французького Кодексу торговельного мореплавства, який дозволяв встановлювати обмеження щодо осіб, які не є громадянами Франції, щодо їх включення до складу команди судна (не більше 25%). У позові Комісії ЄС до Суду ЄС стверджувалося, що Франція порушує ст. 39 Договору про заснування Європейського Співтовариства (сьогодні – ст. 45 ДФЄС), оскільки обмеження можуть стосуватися громадян держав-членів ЄС. Французький уряд як аргументи використовував те, що ці обмеження практично не застосовуються до громадян інших держав ЄС, проте заявив, що норми Договору про заснування Європейського Співтовариства щодо вільного пересування працівників не стосуються морського транспорту, оскільки Рада ЄС не ухвалювала постанов про це згідно зі ст. 80.2 (сьогодні – ст. 100.2

ДФЄС). Суд ЄС, відкинувши твердження Франції, постановив, що ст. 3 Кодексу торгівельного мореплавства порушує ст. 39 Договору про заснування Європейського Співтовариства, і зазначив також, що вміщені в ній заборони мають абсолютний характер і забезпечують громадянам з будь-якої держави-члена ЄС вільний доступ до трудової діяльності в інших державах-членах, а також відповідно до ст. 234 (сьогодні – ст. 267 ДФЄС) надають їм гарантію від несправедливих умов працевлаштування та оплати праці.

З метою імплементації положень ст. 45 інститутами ЄС були ухвалені такі основні документи:

- регламент ЄС 492/2011 щодо свободи пересування робітників;
- регламент ЄЕС 1251/70 щодо права залишатися в країні після завершення трудової діяльності;
- директива ЄС 2004/38 щодо права громадян Союзу та членів їх сімей вільно пересуватися і мешкати на території держав-членів [11].

До кола осіб, які можуть користуватися свободою пересування в межах Євросоюзу, відносяться насамперед робітники та члени їх сімей. Права членів сім'ї є похідними від родинних зв'язків з робітником.

Головними положеннями Регламенту ЄС 492/2011 стосовно права на трудову діяльність, є: рівний доступ громадян держав-членів Євросоюзу до такої діяльності (ст. 1); заборона прямої або непрямой дискримінації між громадянами держав-членів Євросоюзу у доступі до трудової діяльності шляхом створення обмежень щодо прийому заяв і пропозицій про працевлаштування (ст. 3). Проте держави-члени можуть встановлювати для громадян інших держав-членів особливі вимоги щодо знання офіційної мови, пов'язані з характером роботи (ст. 3.1) (справа 379/87 Groener [1989]), а у спеціальних випадках може передбачатись проходження тесту на профпридатність (ст. 6.2).

Відповідно до положень Директиви 2004/38 право робітника на в'їзд та проживання передбачає право виїжджати з рідної держави-члена з метою працевлаштування в іншій державі-члені Євросоюзу (ст. 4); право безвізового в'їзду на територію іншої держави-члена Євросоюзу за умови пред'явлення посвідчення особи або паспорту (ст. 5); право на отримання дозволу на проживання в державі-члені за умови пред'явлення посвідчення особи або паспорту та документу, який підтверджує працевлаштування робітника в цій державі (ст. 6); право членів родини робітника на отримання від держави перебування дозволу на проживання разом з робітником за умови пред'явлення документів, на підставі яких вони в'їхали до цієї держави; документів, що підтверджують їхні родинні стосунки з робітником або стан їхнього утримання робітником чи факт попереднього проживання разом з робітником (статті 7, 8).

Регламент ЄЕС 1251/70 щодо права залишатися в країні після завершення трудової діяльності надає право робітникам та членам їх сімей за певних обставин залишатися в державі-члені Євросоюзу, де вони працювали за наймом, після закінчення терміну працевлаштування (ст. 1). Таким правом наділені робітники, які вийшли на пенсію, попрацювавши у країні перебування протягом останніх 12-ти місяців і безперервно проживши у цій країні 36 місяців; робітники, які стали непрацездатними і безперервно перебували в державі-члені протягом останніх 24-х місяців; робітники, які працювали на території однієї держави-члена не менше 36 місяців, а мешкали весь цей час в іншій (так звані «транскордонні робітники»), куди вони повертались після роботи кожного дня або кожного тижня (ст.2).

Члени сім'ї робітника можуть залишатися в країні перебування у випадку смерті робітника, якщо на час смерті він отримав право залишитися в країні перебування згідно з

положеннями ст. 2. У випадку смерті робітника до набуття їм права на постійне проживання в країні перебування члени його сім'ї матимуть право залишатися в цій країні у випадку, коли робітник на момент смерті безперервно мешкав на її території принаймні 24 місяці; коли його смерть сталася в результаті нещасного випадку на роботі або через професійне захворювання; коли інший з подружжя є або був громадянином країни перебування (ст. 3).

Директива ЄС 2004/38 підтверджує деякі з цих положень (ст. 17), проте надає робітникам, членам їх сімей, іншим громадянам Євросоюзу право на постійне проживання на території держави-члена після 5-річного безперервного терміну перебування у цій державі (ст. 16).

Таким чином, можна зробити **висновок**, що, по-перше, свобода пересування осіб у Європейському Союзі є одним із ключових положень, на яких ґрунтується вся система права Європейського Союзу. По-друге, така свобода базується на положеннях установчих договорів стосовно громадянства Союзу та вільного пересування працівників, актах вторинного законодавства ЄС, змісту міжнародних угод, укладених з третіми країнами та міжнародними організаціями, а також діяльності інститутів ЄС стосовно регулювання процесів, пов'язаних із пересуванням осіб на території Європейського Союзу. По-третє, положення про вільний рух осіб поширюються на усі категорії громадян держав-членів ЄС, які займаються економічною діяльністю, а із запровадженням громадянства ЄС й на усіх громадян Союзу.

Список використаних джерел

1. Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_203.
4. Резолюція 55/100, прийнята Генеральною Ассамблеєю ООН. Уважение права на всеобщую свободу передвижения и чрезвычайная важность воссоединения семей от 4. 12. 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/ga/55/docs/55res2.shtml>.
5. Фритц-Ваннаме Й. Европа будущего / Й. Фритц-Ваннаме // Deutschland. – 2002. – № 2. – С. 8-9.
6. European Parliament resolution of 12 September 2012 on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy (12562/2011). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0334&language=EN>.
7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.
8. Договір про заснування Європейського Співтовариства // Опришко В. Ф., Омельченко А. В., Фастовець А. С. Право Європейського Союзу. Загальна частина. К. : 2002. с. 205-359.

9. Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) // Московская Государственная Юридическая Академия: [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm.
10. Шишкова Н. Хартія основних прав Європейського Союзу і проблеми її конституційного розвитку / Н. Шишкова // Юридичний журнал. – 2004. – № 4. – С. 67-69.
11. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // Official Journal of the European Union: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:EN:pdf>.

УДК 341

Андрущенко К. А.*

КОНЦЕПЦІЯ «MARGIN OF APPRECIATION» ТА ПРИНЦИП ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

На основі опрацювання відповідних науково-теоретичних джерел та рішень Європейського суду з прав людини, досліджується застосування принципу ефективного захисту прав людини та її основних свобод. Аналізується взаємозв'язок зазначеного принципу із концепцією «margin of appreciation». Важливе місце в роботі посідає тлумачення Судом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яке впливає на розвиток національного законодавства й практики держав-учасниць Конвенції. Також у статті звертається увага на необхідність дотримання вимог «ефективного» засобу юридичного захисту de jure та de facto. Аналізується надання Судом певної свободи розсуду національним органам влади держав-учасниць. Досліджується відповідність правових заходів, вжитих на національному рівні, положенням Конвенції.

Ключові слова: принцип ефективного захисту, концепція «margin of appreciation», свобода розсуду, Європейський суд з прав людини.

On the basis of relevant scientific and theoretical sources and judgments of the European Court of Human Rights, there is examined application of principle of effective protection of human rights and fundamental freedoms. There is analyzed interconnection between the mentioned principle and the concept of margin of appreciation. An important role in the present article is devoted to the Court's interpretation of the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which influences development of national legislation and practice of states-parties to the Convention. The article pays attention as well to necessary observance of requirements on «effective» legal remedy de jure and de facto. There is analyzed how the Court provides national authorities of the states-parties with some discretion. There is researched compliance of national legal remedies to the Conventional provisions.

Key words: Principle of effective protection, concept of margin of appreciation, freedom of discretion, European Court of Human Rights.

На основе изучения соответствующих научно-теоретических источников и решений Европейского суда по правам человека, исследуется применение принципа эффективной защиты прав человека и его основных свобод. Анализируется взаимосвязь указанного принципа с концепцией «margin of ap-

* здобувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент Буткевич О. В.

preciation». Важное место в работе занимает толкование Судом Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которое влияет на развитие национального законодательства и практики государств-участниц Конвенции. Также в статье обращается внимание на необходимость соблюдения требований «эффективного» средства юридической защиты de jure и de facto. Анализируется предоставление Судом определенной свободы усмотрения национальным органам власти государств-участниц. Исследуется соответствие правовых мер, принятых на национальном уровне, положениям Конвенции.

Ключевые слова: принцип эффективной защиты, концепция «margin of appreciation», свобода усмотрения, Европейский суд по правам человека.

Однією з міжнародних організацій, які досягли найбільших успіхів в ефективному захисті прав людини і її основних свобод, є Рада Європи [23, с. 112].

Від самого початку діяльності Ради Європи, одним з її наріжних каменів залишається принцип забезпечення поваги до прав людини [25, с. 212]. Зміст такого принципу складає обов'язок держав поважати і дотримуватись прав людини без жодної дискримінації стосовно всіх осіб, які знаходяться під її юрисдикцією [16, с. 405-406]. А концепція «margin of appreciation» відноситься до простору для маневру, який Європейський суд з прав людини (далі – Суд) бажає надати національним органам влади при виконанні останніми своїх зобов'язань за Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) [27, с. 5].

Оскільки ч. 2 ст. 3 Конституції України закріплює утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави Україна [10, с. 5], питання дотримання європейських стандартів щодо захисту прав людини і основних свобод є надзвичайно актуальним і для нашої країни. Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. було ратифіковано Верховною Радою України 17 липня 1997 р. [19; 18].

Щоб розкрити питання ефективного захисту прав та основних свобод людини на прикладі Ради Європи, слід звернутися перш за все до практики Європейського суду з прав людини. Тому ціллю даної статті є дослідження прецедентної практики Суду та використання в ній принципу ефективного захисту й концепції «margin of appreciation».

При написанні даної роботи ми користувалися науковими працями вітчизняних та зарубіжних вчених та практиків, зокрема, Зайцева Ю., Головатого С., Мазура М. В., Кострицького В. В., Тагієва С. Р., Беніцького С. О., Маланчука Б., Мармазова В., Рабіновича П., Федика С., Колосова Ю. М., Кузнецова В. І., Кости Ж.-П., Гом'єн Донни й інших.

Принцип ефективного захисту, який невід'ємно пов'язаний із текстом Конвенції, обумовлює, що оскільки найважливішою функцією Конвенції є саме ефективний захист прав людини, а не дотримання взаємних зобов'язань між державами, то її положення не повинні тлумачитися обмежено з метою захисту національної незалежності [26, с. 74].

Процес тлумачення Конвенції зумовлений прагненням Євросуду забезпечити ефективність усієї конвенційної системи. Такої ефективності вимагають передусім цілі Конвенції. Те, що забезпечення ефективності конвенційної системи розцінюється також як бажання держав-членів Ради Європи, прискорює та обґрунтовує динамічність практики Європейського суду [15, с. 33-35].

Ефективність впливу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) на держави-члени Ради Європи опосередковується рішеннями Європейського суду з прав людини (далі – Суд). Змістовний, якісний показник ефектив-

ності функціонування Конвенції розкривається в її ст.1, – вважає професор П.М.Рабінович [20, с. 34]. Дана стаття закріплює, що «Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції» [9, с. 15].

У практиці Суду є низка судових рішень, в яких визнано, що Конвенцію порушено, і які змусили відповідні держави (іноді й інші) вдатися до загальних заходів для погодження з цими рішеннями або адаптації до них норм прецедентного права вищих національних судів. У деяких державах подання справи на розгляд Суду саме по собі сприяло або прискорювало модифікацію законодавчої діяльності, норм права чи прецедентного права. Наприклад, справа «*Voamam v. Belgium*» (судові рішення від 29 лютого 1988 р. та 27 червня 1988 р.) змінили Закон Бельгії від 2 лютого 1994 р., що набрав чинності 27 вересня 1994 р., який передбачає, що суд у справах неповнолітніх не може відправляти дитину до місць попереднього ув'язнення більше одного разу на кожній стадії процесу. Термін максимальної тривалості такого утримання не повинен перевищувати 15 днів [21, с. 15-20].

Доктор юридичних наук С. Шевчук [24, с. 91], використовуючи рішення Європейського суду з прав людини «Калашніков проти Росії» [28], відзначає, що відповідно до положення ст. 3 Конвенції держава, на думку Суду, повинна стежити за тим, щоб особа утримувалась в умовах, які є сумісними з повагою до людської гідності, щоб спосіб і метод виконання заходу не спричиняли страждань або труднощів, сила яких перевищує неминучий рівень страждань, який є характерним для перебування під вартою, і щоб, враховуючи умови ув'язнення, забезпечувався належний стан здоров'я і самопочуття.

У контексті застосування принципу ефективного захисту до інтерпретації ст. 3 Конвенції, потрібно також звернути увагу на питання щодо вичерпання національних засобів правового захисту. За загальним правилом заявник для того, щоб звернутися до Суду повинен вичерпати усі засоби правового захисту на національному рівні, аж до суду найвищої інстанції [14, с. 45]. Таку вимогу до кожного ставить і ст. 55 Конституції України: «Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна» [10, с. 15].

Така правова практика породила нові вимоги до правозастосування. Кожний суддя, адвокат, працівник правоохоронних органів чи державний службовець, вдаючись до дій в рамках свого посадового становища, постав перед необхідністю підпорядкувати свою поведінку положенням Конвенції. А суддям доводиться ще й зважати на можливість звернення особи до Суду в Страсбурзі [4, с. 5; 5, с. 11].

Розв'язання наведеної ситуації знову-таки є в практиці Європейського суду з прав людини. Вихідна точка – право на «ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі», визначенні ст. 13 Конвенції. У справах «Чакічі проти Туреччини» (заява № 23657/94) та «Ертак проти Туреччини» (заява № 20764/92) Суд констатував відсутність у діях властей ефективною реакції на факт зникнення (смерті) людини і, як наслідок, дійшов висновку, що було допущено порушення ст. 2 Конвенції (право на життя). При цьому Суд відхилив заперечення Уряду щодо стверджуваного невичерпання заявниками національних засобів правового захисту, оскільки у першому випадку заявник вичерпав усі реально доступні йому засоби правового захисту, а в іншому мало місце недостатнє та неефективне розслідування. У результаті обидва заявники були позбавлені

можливості розгляду їхніх скарг у суді, що й стало підставою для Суду визнати обидві заяви прийнятними.

Цей приклад – яскраве свідчення того, як Суд своєю практикою розгляду конкретних справ, орієнтованою на максимальний захист конвенційних прав і свобод, суттєво збагачує загальні норми Конвенції, наповнюючи їх конкретним змістом. Із розгляду Судом наведених та інших справ, так само як із прецедентів Суду випливає, що визначене у ст. 13 Конвенції право особи на ефективний правовий захист у національному органі не передбачає обов'язку використовувати неефективні засоби, зокрема, й судові [6, с. 486-488].

Говорячи про принцип ефективного захисту в контексті тлумачення ст. 3, варто також згадати спеціальні процедури щодо вжиття термінових тимчасових заходів забезпечення захисту особи – застосування так званого спеціального Правила 39 Регламенту Суду [11, с. 45-46]. Зазвичай Правило 39 застосовується у випадках, якщо особа передається через процедуру екстрадиції в країну, де їй загрожує катування або інше жорстоке поводження, або якщо особа потребує термінової медичної допомоги, яка не може бути надана в умовах несвободи у місці тримання під вартою.

Резюмуючи викладений вище матеріал, слід наголосити, що звернення до принципів тлумачення Конвенції, у цьому випадку з метою окреслення особливостей ст. 3 Конвенції, має вагоме значення не лише в теоретичній площині. У цьому контексті слід виділити також практичну необхідність у цілях правильного застосування положень Конвенції на національному рівні [11, с. 46].

Важливо враховувати те, що хоча зміст зобов'язань договірних держав за ст. 13 Конвенції у кожній конкретній справі залежить від характеру скарги заявника, засіб юридичного захисту, передбачений цією статтею, має бути «ефективним» як теоретично, так і на практиці [7, с. 148-154]. На думку Суду, термін «ефективний» означає, що засіб юридичного захисту має бути адекватним і доступним, і що сам він має задовольняти вимоги невідкладності [17, с. 164].

З особливою увагою і ретельністю Суд розглядає скарги, де чимало осіб у заявах до нього стверджували про відсутність ефективного засобу юридичного захисту стосовно незабезпечення національними органами влади відшкодування за незаконне позбавлення життя або заборонене жорстоке поводження. При цьому Суд враховує належність цих прав до категорії найбільш фундаментальних конвенційних прав. У подібних справах Суд висловив думку, що вимога щодо проведення ефективного розслідування для цілей ст. 13 означає необхідність проведення ретельного та ефективного розслідування, яке дійсно може забезпечити виявлення та покарання осіб, винних у стверджуваному порушенні конвенційного права, реальний доступ скаржника до процесу розслідування, а також виплату, в разі необхідності, компенсації потерпілій стороні [1, с. 165] (див. також «Ассенов та інші проти Болгарії» [2, с. 483-521], «Ільхан проти Туреччини» [7, с. 148-154] та «Кінон проти Сполученого Королівства» [8, с. 32-35]).

При цьому відбувається застосування Судом забезпечення певної свободи національного розсуду, що дає змогу, зокрема, гармонізувати дію норм національного законодавства із дією положень Конвенції. Це означає здійснення Європейським судом з прав людини тлумачення конвенційних приписів у справах певного типу з урахуванням делегованої Конвенцією державам-членам певної свободи розсуду в інтерпретації та застосуванні ними, їхніми органами та посадовими особами конвенційних норм з метою забезпечення належних умов реалізації та ефективного захисту прав людини, а також задля досягнення справедливого балансу між інтересами останніх й суспільства [22, с. 450]. Прикладом реалізації цього може бути рішення Суду від 28 листопада 2002 р., ух-

валене по справі «Лавентс проти Латвії», завданням якого було встановлення порушення державою-відповідачем права на свободу і безпеку, а також права на розгляд справи впродовж розумного строку неупередженим судом. У цьому рішенні Суд зазначив, що мало місце втручання у право заявника на повагу до таємниці листування. Він зауважив, що відповідний захід був санкціонований на підставі ст.176 Кримінально-процесуального кодексу Латвії. На думку Суду, це законодавче положення допускало надто широку сферу судового розсуду [11, с. 91-94].

Отже, наведений приклад є свідченням того, що концепція «margin of appreciation» знаходить відображення в рішеннях Суду та впливає на розвиток національного законодавства держав-членів Ради Європи.

Таким чином, прецедентна практика Європейського суду з прав людини сьогодні виконує функцію важливого інструменту у захисті прав людини. Крім того, спостерігається посилення авторитету та впливу прецедентного права Суду в цілому, що є досить важливим і для України. Шляхом звернення до страсбурзького законодавства часто заповнюються прогалини національного законодавства. Підвищується роль судових органів, які повинні застосовувати Конвенцію при винесенні рішень, оскільки вона була утверджена на принципі розподілу відповідальності й держави-члени взяли на себе зобов'язання гарантувати регламентовані нею права і свободи, наголошував на Міжнародній конференції, проведеної в Україні в 2011 р., колишній Голова Європейського суду з прав людини Жан-Поль Коста [3, с. 113-114].

Принцип ефективного захисту як принцип тлумачення Судом Конвенції означає, що відповідні її норми необхідно тлумачити у такий спосіб, який зможе забезпечити максимально ефективний захист прав і свобод людини в державах-учасниках, що відповідає цілям і завданням Конвенції. Зазначений принцип впливає з преамбули Конвенції та безпосередньо пов'язаний з її статтями, про що свідчать рішення Суду у справах «Ліозіду проти Туреччини», «Ірландія проти Сполученого Королівства» тощо.

Суд цілком чітко висловив свою позицію: «Національна влада вільна у виборі правових заходів, які вона вважає доцільними у передбачених Конвенцією рамках. Суд розгляне лише відповідність цих правових заходів вимогам Конвенції» [29].

Тому, підсумовуючи наведене вище, ми приєднуємося до висновків науковців Мазура М. В., Кострицького В. В., Тагієва С. Р. та Беніцького С. О. [13, с. 136-137], що застосування Європейським судом з прав людини принципу ефективності захисту прав і основних свобод людини разом із еволюційним тлумаченням ставить перед юридичною наукою та практикою низку актуальних проблем щодо визначення інших принципів і правил формування та застосування прецедентів Суду. І хотіли б додати, що в даному контексті концепція «margin of appreciation» допомагає встановити необхідний баланс між застосуванням прав людини в державах-членах Ради Європи та уніфікованим застосуванням конвенційної системи.

Список використаних джерел

1. Аксой проти Туреччини (1996 р.) // Гом'єн Донна. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини. Вид-я третє. – К. : «Фенікс», 2006. – С.165.
2. Ассенов та інші проти Болгарії (справа № 90/1997/874/1086) // Вибрані рішення Європейського суду з прав людини: (В двох томах). Том 1 / Укладачі: Зайцев Ю., Павліченко О.-К.: «Фенікс», 2005. – С. 483-521.

3. Виступ Голови Європейського суду з прав людини Жана-Поля Кости на Міжнародній конференції «Проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини у правовій системі України» (Київ, 1 липня 2011 р.) / Святоцька В. Практика ЄСПЛ у діяльності українських адвокатів: проблемні аспекти // *Право України*. – 2011. – № 7. – С.113-114.
4. Головатий С. На допомогу в утвердженні верховенства права // *Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики*. – К. : Укр. центр правничих студій, 2003. – С. 5.
5. Головатий С. Нові можливості щодо захисту прав людини в Україні // *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі* / Головний редактор Ю. Зайцев. – К.: Укр. Пр. Фунд-я, 1999.–№ 1. – С. 11.
6. Зайцев Ю. Вичерпання національних засобів правового захисту щодо критеріїв кваліфікації // *Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики*. – К. : Укр. центр правничих студій, 2003. – С. 486-488.
7. Ільхан проти Туреччини (судове рішення від 27 червня 2000 р.) // *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі* / Головний редактор Ю.Зайцев. – К. : Укр. Пр. Фунд-я, 2000. – № 3. – С.148-154.
8. Кінон проти Сполученого Королівства (судове рішення від 3 квітня 2001 р.) // *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі* / Головний редактор Ю. Зайцев. – К.: Укр. Пр. Фунд-я, 2001. – № 2 (10). – С. 32-35.
9. Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. // *Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики*. –К.: Укр. центр правничих студій, 2003. – С. 15.
10. Конституція України. – С. : ТОВ «ВВП Нотіс», 2011. – С. 5.
11. Лавентс проти Латвії (судове рішення від 28 листопада 2002 р.) // *Юридична Україна*. – 2003. – № 2. – С. 91-94.
12. Лоизиду против Турции (судебное решение от 18 декабря 1996 г.) // *Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т.2* / Председатель редакционной коллегии – д. ю. н., проф. В. А. Туманов. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 362-374.
13. Мазур М. В., Кострицький В. В., Тагієв С. Р., Беніцький С. О. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод Європейським судом з прав людини та судами України: Навч. Посіб., Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. – С. 136–137.
14. Маланчук Б. Особливості статті 3 Європейського суду з прав людини крізь призму основних принципів тлумачення Конвенції // *Право України*. – 2011. – № 7. – С. 45-46.
15. Мармазов В. Є. Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини як специфічний об'єкт судового тлумачення // *Право України*. – 2002. – № 10. – С. 33-35.
16. *Международное право: Учебник для вузов / Ответ. Ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов*. – М. : Международные отн-я, 1998. – С. 405-406.
17. Пауліну Томаш проти Португалії (2003 р.) // Гом'єн Донна. *Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини. Вид-я третє*. – К. : «Фенікс», 2006. – С.164.

18. Про інформування Ради Європи у зв'язку з прийняттям нової редакції пункту 3 Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції»: Постанова Верховної Ради України від 24 березня 1999 р. № 552-XIV // Верховна Рада України: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/552-14> – 23. 11. 2013 р.
19. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. №475/97-ВР // Верховна Рада України: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=475%2F97-%E2%F0> – 23.11.2013.
20. Рабінович П. Ефективність впливу Конвенції про захист прав та основних свобод людини на держави-члени Ради Європи // Право України. – 2000. – № 11. – С. 34.
21. Рабінович П. Наслідки реалізації судових рішень у 1995-1996 рр. // Практика Європейського суду з прав людини. Випуск 2 / За ред. П. М. Рабіновича. – Львів : Кальварія, 1998. – С. 15-20.
22. Рабінович П., Федик С. Правотлумачна практика Європейського суду з прав людини. Питання загальної теорії // Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики. – К. : Укр. центр правничих студій, 2003. – С. 450.
23. Тимченко Л. Д. Международное право: Учебник. – Харьков : Консум, Унив-т внутр. дел, 1999. – С. 112.
24. Шевчук С. Європейський суд з прав людини та українська судова система: необхідність узгодження судової практики // Право України. – 2011. – №7. – С.91.
25. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред.кол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : «Укр. енциклопедія», 1998.– т. 5: П-С.– 2003. – С. 212.
26. P. van Dijk, G. J. H. van Hoof – Theory and Practice of the European Convention on Human Rights – Kluwer Law International, 1998, 3rd ed., P. 74.
27. S. Greer, The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Human Rights files, No. 17, July 2000, P. 5.
28. Case of Kalashnikov v. Russia, judgment of 15 July 2002, para. 95 // European Court of Human Rights: official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60606>. – 24. 11. 2013.
29. Case «Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium» v. Belgium (Merits), judgment of 23 July 1968, para.10 // European Court of Human Rights: official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57525> – 24.11.2013.

УДК 341.17

Владика С. А.*

ПДВ В СИСТЕМІ ВЛАСНИХ РЕСУРСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена питанням формування системи власних ресурсів Європейського Союзу, зокрема, визначенню місця та частки відрахувань із податку на додану вартість у цій системі. Розглянуто правові передумови включення ресурсу ПДВ до власних ресурсів ЄС, визначено проблеми подальшого його застосування. Аналізується Багаторічна фінансова програма ЄС на 2014-2020 рр.

Ключові слова: система власних ресурсів Європейського Союзу, податок на додану вартість, бюджет, гармонізована база ПДВ.

The article refers to the formation of the European Union system of own resources, in particular, the place and share of VAT-resource therein. Legal prerequisites for the VAT-resource in the EU own resources as well as problems of its further application are studied. The EU Multiannual Financial Framework 2014-2020 is analyzed.

Key words: European Union own resources, VAT, budget, harmonized VAT base.

Стаття посвящена вопросам формирования системы собственных ресурсов Европейского Союза, в частности, определению места и доли отчислений по налогу на добавленную стоимость в этой системе. Рассмотрены правовые предпосылки включения ресурса НДС в систему собственных ресурсов ЕС, определены проблемы дальнейшего его применения. Анализируется Многолетняя финансовая программа ЕС на 2014-2020 гг.

Ключевые слова: система собственных ресурсов Европейского Союза, налог на добавленную стоимость, бюджет, гармонизированная база НДС.

Постановка проблеми. Європейський Союз (далі — ЄС) є особливим інтеграційним утворенням, якому притаманні риси наднаціональності. Поглиблення співпраці між державами-членами, подальша інтеграція в рамках ЄС, досягнення цілей ЄС, здійснення його політики та забезпечення функціонування було б неможливим без формування системи власних ресурсів Європейського Союзу.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням формування системи власних ресурсів та бюджетного регулювання в рамках ЄС присвячені праці як українських, так і зарубіжних вчених. Серед українських вчених, які досліджували аспекти права ЄС, в тому числі й інституційний механізм бюджетного регулювання та формування власних ресурсів – В. Муравйов, О. Шпакович, І. Березовська, А. Бояр та інші. Праці С. Кашкіна, Г. Толстопя-

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

Науковий керівник: кандидат юридичних наук Федорова А. Л.

тенка, Г. Бенедетто, С. Мільо, Г. Кіпріані, Б. Патерсон висвітлюють питання бюджетного права.

Формулювання цілей статті. У статті вивчаються передумови та підстави формування системи власних ресурсів ЄС, визначається роль та частка відрахувань від ПДВ у цій системі, аналізуються проблеми застосування ресурсу ПДВ у майбутньому.

Нині правовою підставою для регулювання процесу формування системи власних ресурсів ЄС є, зокрема, стаття 311 Договору про функціонування Європейського Союзу, згідно з якою «без шкоди для інших доходів бюджет Союзу повністю фінансується за рахунок власних ресурсів» [7]. При цьому встановлюється верхня межа в розмірі 1,24% ВВП або загального національного багатства, в рамках якої можуть здійснюватись відрахування в систему власних ресурсів Європейського Союзу [4].

Формування власних ресурсів ЄС почалось зі створення перших інтеграційних утворень. У період з 1951 по 1970 рр. відбувається становлення бюджетної системи ЄС. У цей час бюджет формується за рахунок внесків держав-членів подібно бюджету міжнародних організацій [4].

Із поглибленням економічної інтеграції виникла потреба зближення податкових систем держав-членів ЄС. Перша та Друга директиви від 11 квітня 1967 р. встановлювали вимогу для держав-членів не пізніше 1 січня 1970 р. запровадити спільну систему ПДВ у рамках Співтовариства з метою заміни податків з обороту [11]. Саме ПДВ було обрано Співтовариством, оскільки цей податок на відміну від кумулятивних багаторівневих податків, які існували до його запровадження, не створює конкуренцію та не перешкоджає вільному руху товарів на ринку ЄС [3]. Крім того, прибутковість від оподаткування ПДВ прямо пов'язана з економічним зростанням і зазнає менших коливань, ніж від інших податків [14].

Саме 1970 р. вважається переломним – Рада приймає Рішення 70/243, відповідно до якого власні ресурси формуються за рахунок імпортного мита на промислову продукцію, компенсаційних зборів та платежів із сільськогосподарської продукції та ресурсу ПДВ, що розраховується як відсоткова ставка від гармонізованої бази ПДВ кожної держави-члена [9]. І вже з 1 січня 1975 р. бюджет співтовариств формується із власних ресурсів (стаття 4 Рішення).

У 1988 р. було проведено реформу бюджетної системи ЄС («Пакет Делора I»), яка передбачала, *inter alia*, встановлення обмеження на гармонізовану базу ПДВ держав-членів, від якої відраховувалася відсоткова ставка на рівні 55% ВВП цієї держави за відповідний рік. Після проведення другого етапу реформи («Пакет Делора II») відбувається зменшення частки ресурсу ПДВ в системі власних ресурсів ЄС [4].

7 червня 2007 р. було ухвалено Рішення про систему власних ресурсів 2007/436 [8], відповідно до якого бюджет ЄС формується із чотирьох джерел доходу ЄС, так званих «власних ресурсів», а саме:

- мито, в тому числі на сільськогосподарську продукцію. Мито сплачується на цілу низку товарів, що ввозяться з країн, які не є членами ЄС. Після підписання Угоди про сільське господарство в ході Уругвайського раунду ГАТТ більшість ставок мита нині є закріпленими. Тим не менше, для деяких ключових товарів, вони продовжують змінюватись відповідно до змін світових цін;
- збори з виробництва цукру, які стягуються для того, щоб відновити частину вартості субсидування експорту надлишків цукру ЄС на світовому ринку;
- ресурс ПДВ;
- надходження від застосування відсоткової ставки до обсягу ВВП кожної держави-члена ЄС.

Перші два джерела фінансування відомі як «традиційні власні ресурси». Ресурс ПДВ і внески від ВВП часто називають «третім» і «четвертим» ресурсами відповідно.

Власні ресурси з ПДВ формуються за рахунок застосування єдиної чинної для всіх держав-яленів ставки до обсягів ПДВ, що стягується на основі гармонізованої бази оподаткування, визначеної відповідно до цілей та правил ЄС [1; 13]. Згідно з Рішенням про власні ресурси єдина ставка внеску частки ПДВ до власних ресурсів ЄС закріплюється на рівні 0,3% з 1 січня 2007 р. Так, наприклад, ресурс ПДВ у 2013 р. складає 11,3% дохідної частини бюджету Європейського Союзу [10].

Метод розрахунку ПДВ для системи власних ресурсів встановлений у Директиві Ради 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 р. про спільну систему податку на додану вартість і Регламенті Ради 1553/89 від 29 травня 1989 р. щодо заходів зі збору власних ресурсів, що нараховуються на основі податку на додану вартість [2].

Гармонізована база ПДВ розраховується кожною державою-членом ЄС за так званим методом доходу: сукупні надходження від ПДВ держави діляться на середню ставку податку (середню ставку ПДВ на усі види товарів і послуг, які обкладаються ПДВ). Отримана проміжна база ПДВ коригується відповідно до Директиви Ради 2006/112/ЄС [2]. Проте податкова база з ПДВ обмежується сумою в 50% від ВВП кожної держави-члена для того, щоб зменшити фінансове навантаження на держави з високим рівнем кінцевого споживання. Це правило має на меті забезпечити, щоб менш процвітаючі держави-члени не здійснювали виплати пропорційно їх внеску, оскільки споживання, а відтак і ПДВ, як правило, становить більший відсоток національного доходу країни при відносно низькому рівні добробуту [5].

У зв'язку з тим, що членами ЄС є також держави, у яких незначний обсяг сільсько-господарського виробництва (Велика Британія, Німеччина, Нідерланди і Швеція), вони сплачують більше в бюджет ЄС, ніж отримують ресурсів із нього і таким чином мають негативний нетто-баланс у спільному бюджеті. Тому в період 2007–2013 рр. ставка внеску з ПДВ до системи власних ресурсів була зафіксована в розмірі 0,225% для Австрії, 0,15% для Німеччини і 0,1% для Нідерландів та Швеції.

Особливі умови були встановлені для Великої Британії, так звана «знижка для Сполученого Королівства» (англ.: United Kingdom rebate), метою якої є зменшення обсягів надходжень від ПДВ та ВВП країни. Механізм відшкодування надмірного негативного нетто-балансу Великої Британії у бюджеті ЄС було закріплено у 1984 р. за домовленістю у Фонтенбло. Він отримав офіційну назву «поправка для Сполученого Королівства» (англ.: UK correction). Внески Сполученого Королівства від ПДВ зменшені відповідно до розрахунків, встановлених Рішенням про власні ресурси. Слід враховувати, що знижка (поправка) застосовується винятково до витрат у межах ЄС, а внесок Сполученого Королівства розраховується з урахуванням того, ніби бюджет ЄС формується винятково з ПДВ, і знижка застосовується до внесків країни з ПДВ за попередній рік [13, с. 13]. Розмір та порядок застосування знижки прямо встановлює Комісія на підставі прогнозованих надходжень та видатків бюджету ЄС. Цей показник коригується у світлі остаточних показників. Розмір знижки може змінюватись протягом трьох років після її застосування.

За підсумками 2013 р. найбільша сума ресурсу ПДВ до загального бюджету Європейського Союзу надійшла від Франції (4,049 млн. євро), Італії (2,814 млн. євро), Німеччини (2,051 млн. євро). Натомість Сполучене Королівство отримало із спільного бюджету ЄС 1,176 млн. євро.

За прогнозами Комісії ЄС передбачається, що у 2014 р. обсяг внеску від ПДВ в системі власних ресурсів становитиме 5 981 772,3 млн. євро, що на 0,02% менше порівняно із 2013 р. (5 982 822,3 млн. євро) [17].

Відповідно до статті 11 Регламенту № 966/2012 від 25 жовтня 2012 р. про фінансові правила, що застосовуються до загального бюджету Союзу і припиняють дію Регламенту Ради (ЄС, Євратом) № 1605/2002 [16] (Фінансового регламенту) передбачається, що доходи за фінансовий рік вносяться до звітності за фінансовий рік на основі сум, отриманих протягом поточного фінансового року. База ПДВ стосовно кожної держави-члена встановлюється на основі останнього наявного звіту. Держави-члени сплачують внески частки ПДВ до спільного бюджету щомісяця протягом бюджетного року першого робочого дня кожного місяця. Проте Регламент передбачає, що власні ресурси протягом січня наступного фінансового року можуть бути отримані завчасно відповідно до Регламенту Ради (ЄС, Євратом) № 1150/2000 від 22 травня 2000 р.

Спрямування бюджетних коштів ЄС планується в рамках багаторічних програм. У 2011 р. Комісія ухвалила Повідомлення Європейському парламенту, Раді, Економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів стосовно бюджету на період до 2020 р. У Повідомленні зазначалось, що, проаналізувавши всі можливі варіанти реформування системи власних ресурсів ЄС, Комісія вирішила запропонувати нову систему власних ресурсів, яка ґрунтується на податку на фінансові операції та новому ресурсі ПДВ. Ці два нові ресурси частково фінансуватимуть бюджет ЄС та зможуть повністю замінити існуючу складну систему ресурсу ПДВ [6].

У лютому 2013 р. Європейська Рада погодилась внести зміни в систему власних ресурсів на 2014–2020 рр., зокрема, передбачається, що витрати на збір традиційних власних ресурсів буде знижено до 20%; знижки для Великої Британії продовжуватимуть застосовуватися; Данія, Нідерланди і Швеція отримає від скорочення їх щорічного внеску ВВП 130 млн євро, 695 млн євро і 185 млн євро відповідно. Австрія отримає від скорочення щорічного внеску ВВП 30 млн євро у 2014 р., 20 млн євро в 2015 р. і 10 млн євро в 2016 р.; пільгові внески з ПДВ для Німеччини, Нідерландів та Швеції будуть зафіксовані на рівні 0,15% [12].

19 листопада 2013 р., після двох років обговорень та досліджень (з моменту внесення пропозиції та Повідомлення Комісії [6] у 2011 р.) Рада і Європейський парламент прийняли Багаторічну фінансову програму (англ.: Multiannual Financial Framework) на 2014–2020 рр., яка змінила програму, розраховану на період 2007–2013 рр. В документі визначаються переважно бенефіціарії фінансування, до яких віднесено малі та середні підприємства, університети та дослідні центри, особи, які шукають роботу (із залученням Європейського соціального фонду та Європейського фонду регіонального розвитку), молодь тощо. Крім того, передбачається фінансування зі спільного бюджету таких сфер як дослідження та інновації; сільське господарство, в тому числі продовольча безпека; сприяння зростанню та створення робочих місць.

Бюджет Європейського Союзу невеликий, але викликає багато суперечок. Формування спільного бюджету ЄС за допомогою ресурсу ПДВ завжди супроводжувалось критикою з боку держав-членів [15, с. 48]. Більше 85% фінансування ЄС забезпечується за рахунок двох джерел – ресурсів ПДВ та ВВП. Тому виникає проблема формування спільного бюджету Європейського Союзу, в тому числі й за рахунок ресурсу ПДВ. Держави-члени ЄС прагнуть зменшити національні внески у формування спільного бюджету, повернути внесені кошти («*my money back*»). При цьому порушується основа формування спільного бюджету та принцип солідарності, закріплений установчими договорами ЄС. Таким чином, основна увага зосереджується на внесках держав-членів, що перешкоджає бюджету ЄС виконувати його основну роль – забезпечувати додану вартість ЄС загалом. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми може стати відхід від принципу повер-

нення внесених коштів та забезпечення більшої прозорості, автономії для досягнення цілей ЄС, на що й спрямована сучасна політика Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Березовська І. Правові засади гармонізації податкового права в Європейському Союзі // *Європейське право*. – 2012. – № 2-4. – С. 91-97.
2. Бояр А. Бюджетний процес у Європейському Союзі: монографія. – Луцьк : Вежа-Друк, 2012. – 524 с.
3. *Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова*. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
4. Benedetto G., Milio S. *European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis*. – Palgrave Macmillan, 2012-213 p.
5. Cipriani G. *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*. – CEPS, 2007. – 150 p.
6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Budget for Europe 2020* [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf.
7. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // *Official Journal of the European Union*. – 2008. – С 115. – P. 47-199.
8. Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // *Official Journal*. – 2007. – L 163. – P. 17-21.
9. Council Decision 70/243/EEC, Euratom of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources // *Official Journal*. – 1970. – L 094. – P. 19-22.
10. *EU budget 2013: investing in growth and jobs* [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/KV3012856ENC_web.pdf.
11. Farmer P., Lyal R. *EC Tax Law*. – Oxford University Press. – 2003. – 360 p.
12. *Future own resources system* [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». – режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm.
13. *Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee The Stationery Office*. – 2011 – 77 p.
14. Jacques Le Cacheux. *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax*. – 2007. – April. – № 57.
15. Mohl P., Osterloh S. *Reform Options for the EU Own Resources System* // *ZEW Economic Studies*. – 2008. – Vol. 40. – 188 p.
16. Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 // *Official Journal of the European Union*. – 2012. – L 298/1. – P. 1-96.
17. *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2014*. [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/DB2014_WD_0_en.pdf.

УДК 341.1

Крук Ю. А.*

ЄВРОПЕЙСЬКІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ЗДОРОВ'Я: ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

В контексті діяльності інститутів Європейського Союзу та Ради Європи в галузі захисту права на здоров'я проведено дослідження особливостей імплементації європейських механізмів захисту права на здоров'я. Проаналізовано процедуру подання скарг на порушення права на здоров'я та представлення доповідей щодо дотримання даного права до органів Європейського Союзу та Ради Європи. Розкрито проблеми забезпечення захисту права на здоров'я в державах-членах Ради Європи, в тому числі Україні, на основі рішень Європейського Суду з прав людини. Розглядаються результати застосування Україною європейських механізмів захисту права на здоров'я. Визначено необхідний комплекс дій і заходів, спрямованих на покращення практичного застосування європейських механізмів захисту права на здоров'я.

Ключові слова: право на здоров'я, імплементація, Європейський Союз, Рада Європи, європейські механізми захисту права на здоров'я.

The article is devoted to research of the activities of the institution of the European Union and the Council of Europe in the field of protection of the right to health and defined the procedures of the implementation of the European mechanisms of the protection of this right. In addition, it is described the procedure of submittal of the claim on violations of the right to health and reporting on the respect of this right to the institutions of the European Union and the Council of Europe. The author focuses on the problem of protection of the right to health in the Member States, including Ukraine, in the light of the decision of the European Court of Human Rights. It is considered the results of the implementation in Ukraine of the European mechanisms of protection of the right to health and defined the measures to improve the practical application of the mechanisms of the protection.

Key words: Right to health, implementation, European Union, Council of Europe, European standards on protection of the right to health.

В контексте деятельности институтов Европейского Союза и Совета Европы в области защиты права на здоровье проведено исследование особенностей имплементации механизмов защиты права на здоровье. Проанализированы процедуру подачи жалоб на нарушение права на здоровье и представление докладов по соблюдению данного права в органы Европейского Союза и Совета Европы. Раскрыты проблемы обеспечения защиты права на здоровье в государствах-членах Совета Европы, в том числе Украине, на основе решений Европейского Суда по правам человека. Рассматриваются результаты применения Украиной механизмов защиты права на здоровье.

* аспірант Інституту міжнародних відносин Київського національного Університету імені Тараса Шевченка. Науковий керівник: кандидат юридичних наук Федорова А. Л.

Определен необходимый комплекс действий и мероприятий, направленных на улучшение практического применения европейских механизмов защиты права на здоровье.

Ключевые слова: право на здоровье, имплементация, Европейский Союз, Совет Европы, европейские стандарты защиты права на здоровье.

Постановка проблеми. Створення громадянського суспільства та соціально – орієнтованої держави немисливо без ефективної системи охорони здоров'я, в рамках якої були б забезпечені рівні можливості кожного реалізації свого права на здоров'я і існували б чіткі гарантії захисту даного права. Поряд з цим мають існувати такі механізми реалізації права на здоров'я, які забезпечували б найвищий з можливих (з точки зору розвитку медицини, медичних технологій та фармацевтики) рівень фізичного і психічного здоров'я.

Такі механізми розроблені та функціонують, зокрема, на регіональному рівні в рамках Ради Європи (далі – РЄ) та Європейському Союзі (далі – ЄС), де право на здоров'я визнано в якості одного з основних напрямків діяльності. Інтерес до права на здоров'я постійно підвищується і в Україні, яка є членом РЄ з 1995 р., що покладає на неї зобов'язання привести своє законодавство у відповідність до стандартів РЄ з питань захисту права на здоров'я. Політика України щодо інтеграції в ЄС також обумовлює актуальність гармонізації національного законодавства щодо захисту прав людини на здоров'я із законодавством ЄС. У зв'язку з цим дослідження способів імплементації європейських механізмів захисту права на здоров'я є надзвичайно актуальною для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці, що досліджують це питання, вже проаналізували ряд наукового і практичного матеріалу та розробили базу для подальших розробок та удосконалення українських нормативно-правових актів в галузі охорони здоров'я, що повинні відповідати нормам міжнародного права та європейського права. Питання захисту прав людини на європейському континенті серед учених-юристів України досліджували: М. М. Алмаші, О. М. Биков, Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, В. П. Колісник, О. Л. Копиленко, В. О. Нікітюк, Л. І. Рябошапко, М. М. Товт та інші. Особливості практичного захисту права на здоров'я аналізували українські вчені-практики А. Євстігнєєв, А. Муканова, І. Сенюта, Н. Козаренко, Т. Бордуніс, А. Федорова та інші. В дослідження даного питання вагомий внесок здійснили такі російські учені: А. Х. Абашидзе, Е. А. Лукашова, С. С. Юр'єв. Також можна виділити зарубіжних фахівців, а саме: К. Екштайна, Ф. Ермакору, Ф. Капоторті, Г. К. Шеу та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас, в Україні все ж бракує наукових праць з питань особливостей імплементації європейських механізмів захисту права на здоров'я, в тому числі в українське законодавство, що вкотре підкреслює актуальність даного дослідження. Крім того, у зв'язку з активним розвитком європейського права та постійною появою нових викликів захисту здоров'я, аналіз особливостей імплементації європейських механізмів захисту права на здоров'я потребує дослідження і тому це є метою даної статті.

Формулювання цілей статті. Під імплементацією європейських механізмів традиційно розуміється фактична реалізація зобов'язань на внутрішньодержавному рівні. Європейські юридичні (контрольні) механізми імплементації права на здоров'я можна поділити на такі три групи:

1. представлення державами доповідей європейським контрольним органам;
2. подання скарг на порушення права на здоров'я;
3. спеціальні процедури захисту права на здоров'я, до яких слід віднести, зокрема, практику Європейського Суду з прав людини.

У рамках європейської системи захисту права на здоров'я процедура представлення доповідей діє в рамках Європейської Соціальної Хартії (далі – ЄСХ) та Європейської Соціальної Хартії (переглянутої) [1]. Європейський комітет з соціальних прав (далі – ЄКСП) наділений повноваженнями юридичної оцінки виконання державами прийнятих ними положень Хартій. Крім цього, контроль за виконанням ЄСХ здійснює Урядовий комітет ЄСХ, Комітет Міністрів і Парламентська Асамблея РЄ.

ЄКСП прийнято ряд висновків, що грають важливу роль у встановленні стандартів у галузі соціальних прав людини, в тому числі права на здоров'я. Слід зазначити, що доповіді держав і коментарі до них носять конфіденційний характер, але висновки Комітету щодо цих доповідей доступні для всіх [3, с. 68].

Україною вже подано п'ять доповідей в рамках надання звітності виконання ЄСХ. Права на здоров'я стосувалась, зокрема, Друга Доповідь України в контексті статей тематичної групи «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист». На початку 2013 р. було подано до ЄКСП п'яту Національну доповідь щодо впровадження ЄСХ (п), у тому числі ст. 11 (право на охорону здоров'я). Також на розгляд ЄКСП було подано коментар до Національного звіту України щодо виконання ст. ЄСХ (п), підготовлений неурядовою організацією, Всеукраїнською благодійною організацією «Рада захисту прав та безпеки пацієнтів», яка стала першою у світі організацією, що підготувала й направила до ЄКСП коментар, а також своїм виступом у профільному підкомітеті ПАРЕ домоглася прийняття письмової декларації щодо дотримання прав людини на здоров'я в Україні [14].

Як зазначено в коментарі, звіт не відображає чіткої картини покращень основних показників охорони здоров'я з 2008 по 2011 р., а також містить багато технічних помилок, суттєвих протиріч. Аналіз свідчить і про певну поверхневність у підготовці звіту та неналежає виконання Урядом своїх зобов'язань щодо забезпечення рівного доступу до лікування й профілактики для всіх, хто їх потребує [14]. Наразі очікується відповідний висновок ЄКСП щодо даної Доповіді від України.

Що стосується можливості подання скарги на порушення власне права на здоров'я, то слід справедливо відзначити, що вони вкрай обмежені на європейському рівні.

В даному контексті слід відзначити роль Європейського омбудсману, який діє у рамках ЄС, посада якого була заснована Європейським Парламентом в 1995 р. Посаду Європейського омбудсмена було запроваджено Маастрихтським договором у 1993 році. «Статутом Європейського омбудсмена» є Рішення Європарламенту від 1994 р. «Про правила та загальні умови регулювання виконання обов'язків омбудсмена» [8].

Європейський омбудсмен уповноважений приймати скарги на незадовільну діяльність всіх інституцій та установ Спільноти, за виключенням Суду ЄС та Суду загальної юрисдикції. Заяву, самостійно або через члена Європарламенту, може подати будь-яка фізична – громадянин або резидент Європейського Союзу, а також юридична особа, що має реєстрацію у країнах ЄС [8].

У відповідь омбудсмен проводить розслідування: на підставі скарги або за власною ініціативою здійснює відповідні запити. При цьому інституції ЄС зобов'язані надавати йому будь-яку інформацію і доступ до відповідних документів. Виявивши факти порушень, омбудсмен сповіщає установу, про яку йдеться, і надсилає їй свої рекомендації. Установа-адресат має три місяці на те, щоб дати докладну відповідь; після чого омбудсмен направляє остаточний звіт Європейському Парламентові та відповідній установі. Крім того, він сповіщає скаржника про результати свого розслідування [8]. Акти омбудсмена мають рекомендаційний характер, але загальний рівень виконання цих рекомендацій є досить високим і у 2012 р., зокрема, склав 82% [12].

Прецеденти ЄСПЛ свідчать про можливість апелювання до даного права, однак оскільки теоретична можливість захисту права на здоров'я в ЄСПЛ неможлива, варто розглядати даний механізм як окрему спеціальний механізм судового захисту права на здоров'я.

У практиці ЄСПЛ є чимало рішень, що ілюструють можливість опосередкованого захисту соціально-економічних прав, включаючи право на здоров'я.

Так, у справі Ейрі (1979), ЄСПЛ висловився щодо взаємозв'язку між класичними (громадянськими і політичними) і соціально-економічними правами таким чином: *«Хоча Конвенція формулює¹, по суті, цивільні і політичні права, багато з них мають наслідки соціального та економічного характеру... Той факт, що тлумачення Конвенції може охоплювати сферу соціальних і економічних прав не повинен визнаватися вирішальним аргументом проти такого тлумачення, не існує непроникної межі, що відокремлює дану сферу від предмета регулювання Конвенції»* [4].

У справах Фельдбрюгге і Дойжан ЄСПЛ зробив перший крок у напрямку поширення захисту, гарантованого ст.6 (1) ЄКПЛ на допомогу по соціальному забезпеченню, а саме щодо доступу до системи охорони здоров'я. В обох справах вирішальним критерієм стало те, що приватно-правові аспекти розглянутих соціальних гарантій переважали над публічно-правовими і, таким чином, право на соціальні гарантії розглядалось як «громадянське право» [2, с.145].

Захист права на здоров'я ЄСПЛ розглядає також в рамках ст. ст. 2, 3, 5 та 8. Стосовно України ЄСПЛ найбільше визнавав порушення ст. 3 внаслідок відсутності належної медичної допомоги стосовно осіб, які утримуються під вартою у закладах Державної пенітенціарної служби. Наприклад, такі справи, як: «Кондратьєв проти України», «Похлебкін проти України», «Віслогузов проти України», «Петухов проти України», «Харченко проти України», «Ошурко проти України» та ін.

У вказаних справах порушення були визнані з урахуванням того принципу, що держава відповідає за життя та здоров'я людини, яка утримується під вартою, і така людина не має можливості вибору, самостійного доступу до медичних послуг. У цих рішеннях ЄСПЛ нагадував, що ст. 3 ЄКПЛ покладає на державу зобов'язання захищати фізичний стан осіб, позбавлених волі. ЄСПЛ визнає, що «медична допомога у лікарняних закладах пенітенціарної служби не завжди може бути на такому ж рівні, як у найкращих цивільних медичних закладах» і «стаття 3 не може тлумачитись як гарантія надання кожному затриманому медичної допомоги на рівні найкращих цивільних лікарень... і що у принципі можливості медичних закладів у рамках пенітенціарної системи обмежені у порівнянні з цивільними лікарнями.», «Але держава зобов'язана належним чином забезпечити здоров'я та добробут затриманих, зокрема шляхом надання їм необхідної медичної допомоги...».

Таким чином, незважаючи на те, що ряд норм європейського права є гарантують право на здоров'я, можливість захисту індивідуального здоров'я на основі даного права вкрай обмежені. Слабкість механізмів контролю та судового захисту права на здоров'я (так само як і інших соціально-економічних прав) підкреслює значення і велику ефективність їх прямого захисту шляхом звернення до інших прав людини, створюючи тим самим можливість для реалізації права на здоров'я і, зрештою перебуваючи в залежності від даного права.

Також слід вказати, що регулювання права на здоров'я заломлюється в контексті правового простору ЄС. Інтеграція в рамках Європейських співтовариств довгий час носила

¹ Гомьєн Д., Хардис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: Право и практика. М, 1998.

виключно економічний характер, хоча договір про Європейський економічний (ЄЕС) з самого початку містив положення про прагнення до забезпечення соціального прогресу народів країн-учасниць ЄЕС. Що стосується охорони здоров'я (медичної допомоги), то ЄС формально не володіє правом прямого регулювання в даній галузі і відповідно до Договору про Функціонування ЄС Рада має обмежені повноваження у здійсненні прямого регулювання охорони здоров'я [13, с. 89].

Однак, дане положення не означає, що охорона здоров'я залишається галуззю, далекою від впливу права ЄС. Насправді ЄС має повноваження, у сфері охорони здоров'я, що проявляється у впливі європейського права на процеси організації охорони здоров'я в державах – членах. Є ціла низка актів вторинного європейського права, а також рішень Суду ЄС, які зачіпають в тій чи іншій мірі право на здоров'я. Тим часом, такий вплив механізмів ЄС носить непрямий характер і проявляється, в основному, в застосуванні економічних норм Спільного ринку до сфери охорони здоров'я. Даний процес привертає велику увагу дослідників європейського права і таке поступове поширення дії економічних норм на відносини у галузі охорони здоров'я навіть отримало самостійну назву (Euro – creer) [2, с. 153].

Теоретично, не може існувати національних обмежень для отримання медичної допомоги в іншій державі-учасниці ЄС оскільки громадяни Союзу мають свободу пересування і вибору місця проживання в межах території ЄС. Даний принцип вільного руху осіб – один з наріжних каменів права ЄС – пройшов еволюцію від права, нерозривно пов'язаного з економічними правами до права громадян ЄС.

Суд ЄС неодноразово підтверджував, що організація соціального забезпечення громадян належить до компетенції держав-членів ЄС Союзу.

Боячись того, що обмеження права на соціальне забезпечення кордонами держави може перешкодити вільному руху робочої сили, для забезпечення права на здоров'я для працівників – мігрантів та членів їх сімей, була створена спеціальна система координації – регламенти 1408/71 і 574/72 [6; 7].

Другий спосіб реалізації права на здоров'я в рамках ЄС – це визнання даного права Судом ЄС. У цьому зв'язку слід відзначити два рішення Суду: у справі Kohll і по справі Deker [9; 10]. В обох випадках два громадянина Люксембургу, маючи право на соціальне забезпечення в Люксембурзі, отримали відмову у компенсації відповідно ортодонтичних послуг, наданих у Німеччині (Kohll) і пари окулярів, куплених у Бельгії і прописаних офтальмологом в Люксембурзі (Deker). Уповноважений орган в Люксембурзі виправдав відмову тим, що їм не давалося попереднє санкціонування придбання цих послуг і товарів за кордоном, як того вимагає національне законодавство.

Звернувшись до Суду ЄС, ці громадяни Люксембургу домоглися визнання судом того, що вимог національного законодавства про попереднє санкціонування отримання послуг або товарів в іншій державі ЄС в якості умови для компенсації вартості таких послуг (товарів) є порушенням принципу права ЄС щодо вільного руху послуг і товарів.

Виносячи рішення у справах Kohll і Deker, Суд зробив такі важливі висновки:

1. Держави-члени ЄС мають право самостійно здійснювати організацію національних систем соціального забезпечення.
2. Незважаючи на це, принцип вільного руху товарів і послуг (сформульованого в ст. 30, 59 і 60 Римського договору) застосується і до галузі соціального забезпечення.
3. Навіть якщо регламент 1408/71 вимагає дотримання умови про попереднє санкціонування для отримання медичних послуг за кордоном, це не виключає можливість застосування інших методів надання лікування та товарів в іншій державі Союзу

(наприклад, компенсація витрат згідно з тарифами, застосовуваними в державі перебування).

4. Вимога про попереднє санкціонування перешкоджає отриманню застрахованими медичних послуг, що надаються в іншій державі Союзу і створює тим самим перешкоду вільному руху пацієнтів.

5. Вимога про попереднє санкціонування не може бути виправдана ні заявою про серйозну загрозу фінансового балансу в національній системі соціального забезпечення, ні причинами, пов'язаними з громадським здоров'ям (контроль якості медичних послуг, турбота про амбулаторну і стаціонарну допомоги, про її баланс та доступність) [9; 10].

Результатом розгляду зазначених справ стало не тільки те, що Суд визнав соціальне забезпечення галуззю праву ЄС, а й те, що він також визначив правову природу медичних послуг і товарів.

Теоретики європейського права, як і європейські політики, по різному оцінюють значення даних рішень Суду для охорони здоров'я в ЄС. Тим часом, під тиском нових прецедентів Суду ЄС держави-члени проявили ініціативу для приведення їх процедур у відповідність з аргументами Суду. Було проведено кілька нарад для вивчення можливості перегляду законодавства, що обмежує вільний рух пацієнтів в рамках ЄС для приведення його у відповідність з позицією Суду [13, с. 48-49].

З точки зору європейського права та практики Суду ЄС можна зробити висновок про те, що рішення Суду у справах *Kohll* і *Deker* носять характер скоріше еволюційний, ніж революційний. Рішення Суду ЄС торкнулися тільки одного елементу соціальної охорони здоров'я, але тим не менш, Суд однозначно визначив, що медичні послуги є предметом регулювання права ЄС. Рішення *Kohll* і *Deker* – це чіткий приклад тенденції європейського (економічного) права, що проникає в сферу соціального забезпечення та підтвердження того, що право на здоров'я визначає різноманітні аспекти співробітництва держав [11, с. 5].

З прийняттям Хартії Європейського Союзу про основні права, що проголосила забезпечення підтримки високих стандартів захисту здоров'я людини як необхідної умови при розробці всіх напрямків політики і всіх дій Союзу (ст. 35), слід очікувати подальшої інтеграції питань, пов'язаних з реалізацією права на здоров'я та більш ефективну діяльність європейських механізмів захисту даного права [5].

Висновки. Таким чином, аналіз співробітництва європейських держав показує, що право на здоров'я визнається і гарантується на європейському континенті. В рамках РЄ і ЄС розроблено солідну юридичну базу – ряд документів, зокрема конвенцій, що проголошують право на здоров'я та його захист. Специфіка європейських зобов'язань у галузі права людини на здоров'я, полягає в тому, що для їх ефективного втілення в життя недостатньо оголосити той чи інший договір, або принцип частиною внутрішньодержавного права. Для їх реалізації потрібно прийняття національно-правових актів та забезпечення їх виконання та захист в разі порушення.

Основними механізмами такого забезпечення є надання доповідей; подання скарг та застосування спеціальних методів захисту.

Дослідження їх імплементації в європейських державах, в тому числі в Україні, дає підстави для висновку, основною проблемою у зв'язку з правом людини на здоров'я є не брак кодифікації, а убога практика застосування в процедурах звітності перед контрольними, судовими та квазісудовими органами, включаючи впливаючий звідси недолік концептуальної ясності. Ці дві проблеми тісно взаємопов'язані: недостатнє розуміння значення і сфери застосування права на здоров'я робить складним його практичне засто-

сування, а відсутність постійної практики застосування, в свою чергу, перешкоджає кращому розумінню значення і сфери застосування.

Список використаних джерел

1. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets163.htm>.
2. Бартенев Дмитрий Геннадиевич. Право на охрану здоровья в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – СПб. : РГБ, 2006. – 184 с.
3. Гомьен Д., Хардис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: Право и практика. М. : 1998, – с. 119.
4. Case of Airey v. Ireland, judgment of 9 October 1979, Publications of the European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/upload/Airey.PDF>.
5. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signé 07.12.2000 // Journal officiel des Communautés européennes. – Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 18.12.2000. – 22 p.
6. Council Regulation (EEC) 1408/71 of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their family moving within the Community. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif7dat/1971/en_371R1408.html.
7. Council Regulation (EEC) 574/72 of 21 March 1972 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) 1408/71. O. J. L 28,30 January 1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eiu-ora.eu.mt/eur-lex/en/lif/dat/1971/en_371R574.html.
8. Decision of the European arliament on the regulation and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces#ref2>.
9. ECJ. 28 April 1998, Kohll, C-158/96. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>.
10. ECJ. 28 April 1998, Decker, C-120/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int/jurisp/cgi-biri/form.pl?lang=en>.
11. Hermess J., Lewalle H. and Palm W. Patient mobility within the European Union II European Journal of Public Health, 1997. suppl. 3. P. 4-10.
12. «Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman 2012». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0257&language=EN>.
13. Roscam Abbing, H.D.C. Public Health Insurance and Freedom of Movement within the European Union (Cases Kohll and Decker). // European Journal of Health Law 5:1-6. 1999. – p. 148.
14. The European Social Charter. Submission by All-Ukrainian Council for Patients' Rights and Safety on the 5th National Report by Ukraine on the Implementation of the revised European Social Charter Article 11: The right to protection of health. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://issuu.com/eugenynayshtetik/docs/comment.docx?e=8791625/4144225>.

УДК 341.234

Невара Л. М.*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ МОВ АБО МОВ МЕНШИН В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

В статті автор аналізує низку законодавчих актів, прийнятих після ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Значну увагу в Україні було приділено приведенню національного законодавства у сфері забезпечення мовних прав національних меншин у відповідальність до європейських стандартів. Україна створює умови для рівноправного розвитку та активної участі представників різних національностей в соціально-економічному, політичному та духовно-культурному житті держави.

Ключові слова: національне законодавство, мовні меншини, мова національних меншин, національні меншини, регіональна мовна група.

The author analyzes a number of legislative acts adopted after the ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages. Considerable attention was paid to Ukraine to bring national legislation in the field of linguistic rights of national minorities in accordance with European standards. Ukraine creates the conditions for equitable development and active participation of representatives of the various nationalities in the socio-economic, political, spiritual and cultural life of the State.

Key words: national legislation, linguistic minorities, language minorities, ethnic minorities, regional language group.

В статье автор анализирует ряд законодательных актов, принятых после ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Значительное внимание в Украине было уделено приведению национального законодательства в сфере обеспечения языковых прав национальных меньшинств в соответствие к европейским стандартам. Украина создает условия для равноправного развития и активного участия представителей различных национальностей в социально-экономической, политической и духовно-культурной жизни государства.

Ключевые слова: национальное законодательство, языковые меньшинства, язык национальных меньшинств, национальные меньшинства, региональная языковая группа.

У процесі демократичного державотворення, формування громадянського суспільства, необхідності реформування особливої ваги й актуальності набувають питання регулювання і гармонізації мовних відносин в правовій системі України.

* здобувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор Мицик В. В.

Розуміючи делікатність мовного питання, необхідно виважено підходити до завдань регулювання мовних відносин, правового забезпечення вільного розвитку мов національних меншин, що проживають на території України. Закономірно постає необхідність зміцнення позицій і підтримки усіма громадянами незалежно від їхньої національності і рідної мови. Адже кожна з національних мов виконує у суспільстві, передусім, консолідуючу та об'єднувальну функції. Це одна із домінант державної мовної політики, яка покликана сприяти збереженню міжнаціонального миру й злагоді в суспільстві, бути його стабілізуючим чинником. [1].

Світовий досвід переконує, що культурна і мовна єдність представників різних національностей – це одна з найважливіших умов стабільного існування держав у сучасних умовах.

Найголовнішим завданням України як правової, демократичної, соціальної держави, що обрала шлях до інтеграції в європейське співтовариство є усунення чинників міжнаціональної напруженості й конфліктів, а також створення атмосфери терпимості щодо представників мовних меншин.

Протягом часу, що минув з моменту ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, значну увагу в Україні було приділено приведенню національного законодавства у сфері забезпечення мовних прав національних меншин у відповідальність до європейських стандартів. Україна створює умови для рівноправного розвитку та активної участі представників різних національностей в соціально-економічному, політичному та духовно-культурному житті держави, які спільно з українцями становлять єдину етнонаціональну структуру суспільства.

Відповідно до ст. 2 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин [2], Україна зобов'язується застосувати положення частини II до регіональних мов або мов меншин, які проживають на її території і визначені у Законі України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов і мов меншин» [3]. На виконання ст. 2 зазначеного Закону в Україні застосовується положення Хартії до мов таких національних меншин: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдовської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

У преамбулі до Конституції України зазначено, що український народ – це громадяни України всіх національностей. Право на вільне використання мов національних меншин закріплене в ст. 10 Конституції, яка гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

За ст. 11 Конституції України: «Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» [4].

Згідно з п. 1 ст. 15 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права [5].

Створення атмосфери терпимості щодо представників мовних меншин, а також усунення чинників міжнаціональної напруженості є найголовнішим завданням України як правової, демократичної, соціальної держави, що обрала шлях до європейської інтеграції.

Основним документом для України, який містить мовні європейські стандарти та принципи спеціального характеру є Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р., ратифікована Україною 19. 09. 2005 р., та набула чинності 1. 02. 2006 року.

Після ратифікації Хартії, Україна приділяє значну увагу приведенню національного законодавства у сфері забезпечення мовних прав національних меншин у відповідність до європейських стандартів. Відповідно до п. 1 ст. 9 Конституції та п. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Проблема мовних прав в Україні є однією з найактуальніших, навколо якої ведуться гострі дискусії серед всіх верств населення, а також, насамперед, серед фахівців, політиків, правників. За даними 2012 року населення України складає 45,6 млн. осіб, з яких понад 10 млн. представники інших національностей. Серед найчисельніших етнічних груп України, які налічують понад 100 тис.: росіяни (біля 8 млн.), білоруси (біля 280 тис.), молдавани (біля 260 тис.), кримські татари (біля 250 тис.), болгари (204 тис.), угорці (157 тис.), поляки (144 тис.), румуни (150 тис.), євреї (103 тис.) [6]. За даними останнього Всеукраїнського перепису населення 2001 р. в Україні мешкають представники 130 національностей [1, с. 8-17]. Така ситуація історично призвела до багатомовності в країні, яка вимагає чіткого правового врегулювання.

Законодавство України про мови складається з положень Конституції України, Декларації прав національностей України, законів України:

- «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» – ратифіковано 15 травня 2003 р. [3],
- «Про національні меншини в Україні» – прийнято 25 червня 1992 р. [7],
- «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» – ратифіковано 9 грудня 1997 р. [8],
- «Про засади державної мовної політики» – прийнято 3 липня 2012 р. [9].

та інших законів України, а також міжнародних договорів, що регулюють питання використання мов, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Частиною 1 статті 24 Конституції України встановлено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Згідно статті 53 Конституції громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Відповідно до ч. 2 ст. 22 «Кодексу законів про працю» будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається [10].

Також, ст. 7 Закону України «Про освіту» [11] встановлено, що мова освіти визначається Конституцією України та Законом України «Про засади державної мовної політики».

3 липня 2012 року Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про засади державної мовної політики», який відповідає положенням Конституції України, Декларації прав національностей, Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», визначає невід'ємне право кожної людини вільного використання мов у приватному і суспільному житті відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права, та духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основоположних свобод людини.

В Законі зазначається, що тільки вільний розвиток і рівноправність усіх національних мов, висока мовна культура є основою духовного взаєморозуміння, культурного взаємозбагачення і консолідації суспільства.

Також, Закон визначає завдання державної мовної політики: регулювання суспільних відносин у сфері всебічного розвитку і вживання регіональних мов або мов меншин та інших мов, якими користується населення країни в державному, економічному, політичному і громадському житті, міжособовому та міжнародному спілкуванні, охорону конституційних прав громадян у цій сфері, виховання шанобливого ставлення до її мови і культури, зміцнення єдності українського суспільства.

Важливим є, перш за все, визначення мети в цих документах. Головною метою Хартії є культурний розвиток. «Хартія призначена захищати регіональні мови або мови меншин і сприяти їм як частині європейської культурної спадщини, що знаходиться під загрозою. З огляду на це, вона містить не лише недискримінаційні положення стосовно використання цих мов, але й передбачає заходи, спрямовані на їхню активну підтримку. Метою Хартії є також, наскільки це можливо, використання регіональних мов або мов меншин в сфері освіти й у засобах масової інформації, в судах та адміністративних установах, в економічному та соціальному житті, в культурній діяльності. Лише у такий спосіб ці мови можуть отримати компенсацію там, де це є необхідним, за несприятливі умови їхнього існування в минулому, лише так вони можуть бути збереженими та розвиватися як жива грань європейської культурної ідентичності» [2, с. 5].

Більшість держав-учасниць Хартії саме таким чином сприймають ці положення. Наприклад, у Норвегії такими мовами визнані саамська мова (чотири її різновиди) та мова квенів (яка дійсно знаходиться у критичному стані). Визнані мови меншин у Швеції – саамі, фінська, меянкіелі (торнедальська фінська). У Великій Британії: валійська, шотландська-гальська, ірландська.

В Україні питання вирішується саме таким шляхом. У Законі «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» Положення Хартії застосовується до мов 13 національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської [3, п. 2]. А ст. 7 Закону України «Про засади державної мовної політики» визнає вже 18 регіональних мов або мов меншин: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька. Додаються вірменська, новогрецька, ромська, русинська, караїмська та кримчацька.

Дія Закону поширюється на території де проживають носії регіональної мови, кількість осіб яких становить 10 відсотків і більше чисельності її населення. В окремих випадках за рішенням місцевої ради, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території [9, п. 3 ст. 7].

Можемо констатувати, що умови передбачені в Законі для визначення «певної кількості осіб, яка виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів передбачених у Хартії» відповідає європейським стандартам.

Законом гарантується право споживати інформаційну продукцію засобів масової інформації будь-якою мовою, забезпечується створення умов для розповсюдження інформації різними мовами і вільного вибору мови її споживання. Основні напрями державної підтримки засобів масової інформації визначаються Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [12], в якому у ч.1

ст. 3 стверджується, що засобам масової інформації для дітей та юнацтва, спеціалізованим науковим виданням, що видаються науковими установами та навчальними закладами не нижче третього рівня акредитації, і засобам масової інформації, які цілеспрямовано сприяють розвитку мов та культури національних меншин України, а також періодичним виданням літературно-художнього напрямку надається державна адресна підтримка.

Потрібно зазначити, що застосування мов у сфері культури гарантується Конституцією України та визначається статтею 23 Закону України «Про засади державної мовної політики». Згідно статті 23 Закону держава, підкреслюючи важливість міжкультурного діалогу і багатомовності, дбає про розвиток україномовних форм культурного життя, гарантує вільне використання регіональних мов або мов меншин у сфері культури, невтручання у творчу діяльність діячів культури і забезпечує реалізацію прав і культурних інтересів усіх мовних груп в Україні.

Положення про мови міститься також у Законі України «Про культуру» № 2778-VI від 14 грудня 2010 року [13]. Цей Закон визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані із створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них.

Пріоритетність державної політики у сфері культури становить створення умов для розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України [13, ст. 4], держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування державної мови у сфері культури, гарантує вільне використання мов усіх національних меншин України [13, ст. 5, п. 2]. Громадяни України мають право на збереження, розвиток, пропагування культурної, мовної самобутності, традицій, звичаїв та обрядів [13, ст. 6, ч. 6].

У п.1 Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин про освіту зазначається: «Право осіб, які належать до національних меншин, на збереження своєї самобутності може бути повністю реалізоване тільки тоді, коли вони добре оволодіють своєю рідною мовою у процесі навчання» [14]. Державна мовна політика у галузі освіти національних меншин передбачає створення однакових можливостей для всіх громадян незалежно від їхніх релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак в економічній соціальній, політичній та культурних сферах.

В Україні реалізується стратегія розвитку освіти, визначена Національною доктриною розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17. 04. 2002 року: «Пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку освіти є також забезпечення освітніх потреб національних меншин» [15, п. 2].

Чинним законодавством України передбачається захист прав національних меншин, в тому числі на освіту, шляхом укладення міжурядових та міжвідомчих угод.

У ст. 6 Рамкової конвенції про захист національних меншин зафіксовано: «Сторони заохочують атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживають заходів для поглиблення взаємоповаги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, що проживають у межах території Сторін, незалежно від етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності цих осіб, зокрема в галузях освіти, культури та засобів масової інформації» [16].

В Україні навчання національних меншин здійснюється мовами національних меншин і державною мовою. Вільний вибір мови навчання є невід'ємним правом громадян України.

На виконання статті 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов і мов меншин» та з метою якнайповнішого задоволення потреб національ-

них меншин в Україні в галузі навчання, виховання, загальнокультурної підготовки Міністерство освіти і науки України спільно з Державним комітетом України у справах національностей та міграції розробили та затвердили Типове положення про культурно-освітній центр національних меншин України [17]. Цей Центр діє як позашкільний навчальний заклад, що сприяє задоволенню культурно-освітніх потреб національних меншин України і має завдання: вивчення рідної мови, літератури, історії, географії, народознавства, писемної творчості; ознайомлення з культурною спадщиною, національними традиціями, звичаями, культурою та побутом свого народу; виховання патріотизму та любові до України, поваги до народних звичаїв, традицій, національних цінностей націй і народів. В Україні застосовуються положення Хартії до мов таких національних меншин: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдовської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

Напрямок сучасної політики і стратегії нашої держави спрямований на подальшу розбудову національної освіти, трансформацію та інтеграцію освітньої системи у європейське та світове співтовариство. Передусім така законодавча база гарантує вільний розвиток національних меншин, стимулює їхнє прагнення зберігати етнічну самобутність, діяти на благо незалежності України.

Список використаних джерел

1. Пилипенко Т. І. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: теорія і практика імплементації в Україні. Л. : Світ, 2007 – 144 с.
2. European Charter for Regional or Minority Languages and explanatory report. – Strasbourg: Council of Europe publishing, 2000. – 64.
3. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин». (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 30, ст. 259). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/802-15>.
4. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Закон України «Про міжнародні договори України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 50, ст. 540). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
6. Мицик В. В. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та правові засади державної мовної політики України. // Український часопис міжнародного права. Спецвипуск: Права людини, 2013. К. : «Фенікс». – с. 169-174.
7. Закон України «Про національні меншини в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 36, ст. 529). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
8. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 14, ст.56) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703/97>.
9. Закон України «Про засади державної мовної політики». (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 23, ст.218). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
10. Кодекс законів про працю. Документ 322-08, поточна редакція – Тлумачення від 15.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
11. Закон України «Про освіту». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.edu->

- law.org.ua/2009/11/zako№-ukrai№y-pro-osvitu.html.
12. Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 50, ст. 302) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
 13. Закон України «Про культуру» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 24, ст. 168). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.
 14. Гаазькі рекомендації з прав національних меншин на освіту. Фундація міжнародних відносин, жовтень, 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/gaazki_recommendations1996.pdf.
 15. Указ Президента України Про Національну доктрину розвитку освіти від 17 квітня 2002 року № 347/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
 16. Рамкова конвенція про захист національних меншин Страсбург, 1 лютого 1995 року. Ратифікація від 09.12.1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_055.
 17. Наказ 06. 10. 2004 р. № 778/49 «Про затвердження Типового положення про культурно-освітній центр національних меншин України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1352-04>.

УДК: 341.176

Попко Є. В.*

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ У ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В РАМКАХ РАДИ ЄВРОПИ

Статтю присвячено аналізу ролі Парламентської асамблеї у питанні захисту прав людини в рамках Ради Європи та взаємодії з Україною. Автором досліджено напрями роботи Парламентської асамблеї щодо захисту прав людини та види документів, які приймаються у цій сфері. Представлені висновки щодо роботи Асамблеї та її комітетів у напрямку захисту прав людини, їх перспективи та рівень співпраці з Україною.

Ключові слова: Рада Європи, право Ради Європи, Парламентська асамблея Ради Європи, захист прав людини, європейський правовий простір.

The article deals with role of the Parliamentary Assembly on the issue of human rights in the Council of Europe and cooperation with Ukraine. The author has examined the direction of work of the Parliamentary Assembly on Human Rights protection. He presented the conclusions on the Assembly and its committees' work in the direction of protection of human rights, their prospects and the level of cooperation with Ukraine.

Key words: Council of Europe, the right of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, human rights protection, the European legal space.

Стаття посвящена аналізу ролі Парламентської асамблеї в питанні захисту прав людини в рамках Ради Європи та взаємодії з Україною. Автором досліджено напрями роботи Парламентської асамблеї по захисту прав людини та види документів, які приймаються в цій сфері. Представлені висновки по роботі Асамблеї та її комітетів в напрямку захисту прав людини, перспективи та рівень їх співпраці з Україною.

Ключевые слова: Совет Европы, право Совета Европы, Парламентская ассамблея Совета Европы, защита прав человека, европейское правовое пространство.

Метою створення у повоєнний період такої європейської організації, як Рада Європи, було розв'язання однієї з основних проблем: припинити вчинення злочинів проти людської гідності. У фокусі Ради Європи опинилися питання захисту прав та свобод людини [1]. Питання захисту прав людини в рамках європейського політико-правового простору займає важливе місце, зокрема при визначенні напрямків європейської інтеграції. Його значення було урочисто підкреслено 1973 року Європейським Парламентом, а 5 квітня

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

Науковий керівник: кандидат юридичних наук Федорова А. Л.

1977 року у спільній заяві Парламентської асамблеї, Ради міністрів і Комісії Європейської Співдружності було викладено урочисте зобов'язання дотримуватися Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Саме Парламентській асамблеї відведена чи не найголовніша роль у формуванні усієї роботи по захисту прав людини в рамках Ради Європи.

Актуальність обраної проблематики зумовлена тим, що такі питання, як зміцнення демократії, верховенство права та захист прав людини є ключовими постулатами діяльності Ради Європи. По суті, ціль щодо здійснення ефективного захисту прав людини у Європі, яку ставить перед собою Рада Європи, є головною для цієї організації. Рада Європи глибоко переконана в тому, що в кожному демократичному суспільстві права людини є універсальними, невід'ємними і основними. Її діяльність спрямована на захист цих прав через посилення європейської солідарності та гарантії поважання інтересів окремих осіб, дотримання їхніх громадянських та політичних свобод, а також соціальних, економічних та культурних прав, що має бути досягнуте завдяки ефективній системі контролю та захисту; визначення чинників, які становлять нові загрози для прав людини та людської гідності; ознайомлення громадськості з правами людини та підтримку викладання прав людини в школах, університетах та при підготовці фахівців.

Парламентська асамблея, як один з двох головних статутних органів Ради Європи, впроваджує в життя ці принципи та напрямки.

В українській науці проблемами висвітлення міжнародно-правових питань у сфері захисту прав людини займаються багато науковців, серед яких можна назвати М. М. Антонович, В. Г. Буткевича, В. Н. Денисова, В. В. Мицика, В. І. Муравйова, П. М. Рабіновича, О. В. Святун, А. Л. Федорову, С. В. Шевчука, О. М. Шпакович тощо. На сьогодні питання захисту прав людини Радою Європи викликають не лише теоретичний, а й практичний інтерес. У зв'язку з чим і постає необхідність визначення ролі основних інститутів Організації у цій сфері. Важливе значення мають документи, які приймаються Парламентською асамблеєю, що є форумом для обговорення всіх проблем, що постають перед європейцями.

Метою статті є визначення основних положень та напрямів діяльності Парламентської асамблеї Ради Європи у сфері захисту прав людини та співпраці з Україною та аналіз документів, які приймаються у цій сфері.

Історичні події в державах Центральної та Східної Європи на початку 90-х років поставили перед Асамблеєю унікальну задачу: зробити свій внесок у справу інтеграції цих країн в родину європейських демократій і сприяти співробітництву парламентаріїв усіх країн Європи. Таким чином, Асамблея здійснює конкретний внесок в розбудову Європи без розподільчих ліній.

В рамках Парламентської асамблеї Ради Європи здійснюють співробітництво представники парламентських структур 47 демократичних держав європейського континенту, що входять до складу Ради Європи. Асамблея стала першим європейським парламентським форумом в історії континенту. Маючи у своєму складі делегації національних парламентів країн-членів Ради Європи, вона є одним із найбільш представницьких парламентських форумів Європи.

Асамблея розглядає актуальні і перспективні питання, які торкаються проблем сучасного суспільства і різних аспектів міжнародної політики.

Результати роботи Асамблеї відіграють важливу роль у визначенні напрямків діяльності Комітету міністрів, а також міжурядового співробітництва в рамках Ради Європи. Крім того, члени Асамблеї доводять їх до відома своїх національних парламентів і тим самим здійснюють вплив на свої уряди.

До порядку денного кожної сесії вносяться актуальні європейські і міжнародні події, а також широкий спектр питань, рішення щодо яких приймаються на європейському рівні. Активну участь у обговоренні цих подій беруть відомі діячі всього світу. В обговоренні питань в Асамблеї також беруть участь представники різноманітних міжнародних організацій, наприклад, таких, як ЄС, ОБСЄ, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРК), Європейське космічне агентство та деякі спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй. Неурядові організації беруть участь у діяльності деяких комісій у якості міжнародних спостерігачів, забезпечуючи внесок у здійснення важливих заходів Асамблеї.

Відповідно до ст. 1 Статуту Ради Європи її метою є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу [2]. Також зазначається, що ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом розгляду питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, юридичній та адміністративній галузях, а також в галузі захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини [3].

Одразу слід відмітити те, що питання захисту прав людини визначено в якості одного з трьох принципів діяльності Ради Європи, звертаючи, таким чином, особливу увагу саме на цю проблему.

Парламентська асамблея Ради Європи працює з матеріалами, спеціально підготовленими для неї профільними комітетами з таких напрямків: політичні питання, юридичні питання і права людини, соціальні питання, питання охорони здоров'я та сім'ї, культури, науки й освіти, охорони довкілля та сільського господарства, регіонального планування і місцевого самоврядування, питання економіки й розвитку, міграції, біженців та демографії, рівних можливостей для чоловіків та жінок, а також дотримання державами-членами обов'язків і зобов'язань.

Обговорюючи широке коли питань, Асамблея може прийняти три різні типи документів: рекомендації, резолюції та консультативні висновки:

- рекомендації містять пропозиції на адресу Комітету міністрів, реалізація яких знаходиться в компетенції урядів,
- резолюції Асамблеї втілюють у життя рішення з питань, які вона має право ввести в дію чи з яких висловлювати свою точку зору,
- консультативні висновки виражаються Асамблеєю з питань, поставлених перед нею в Комітеті міністрів, таких як допуск нових держав-членів до Ради Європи, проектів конвенцій або бюджету Організації.

До 2004 року Асамблея також приймала також накази (інструкції від Асамблеї до одного або декількох з її комітетів), однак цей вид документів було скасовано [4].

Зокрема, в рамках останніх сесій Парламентської асамблеї було прийнято зокрема, Рекомендацію та резолюцію з питань насилля щодо жінок в Європі (2013 р.), Рекомендацію щодо моніторингу повернення нелегальних мігрантів та відмови у наданні притулку (2013р.), назустріч Конвенції Ради Європи про боротьбу з торгівлею органами, клітинами та тканинами людського походження (2013 р.), з питань захисту прав та гідності людини з урахуванням побажань пацієнтів, висловлених раніше (2012 р.); Резолюції щодо посилення інституту Омбудсмана в Європі (2013 р.), Резолюцію з питань боротьби з дискримінацією літніх людей на ринку праці (2013 р.). Важливі документи були прийняті з питань Європейської конвенції з прав людини, рівності між жінками та чоловіками, за-

хисту прав біженців, демократії, свободи ЗМІ тощо. У січня 2013 року було прийнято Резолюції 1920 (2013) щодо стану свободи медіа в Європі.

У резолюції Парламентська асамблея наголошує, що свобода вираження поглядів та інформації є наріжним каменем ефективного управління і процвітаючою демократії, а також одним з основних обов'язків кожної держави-члена ради Європи відповідно до статті 10 Європейської конвенції з прав людини, якою передбачено не тільки свободу висловлювання поглядів та свободу ЗМІ, але й обов'язок держав захищати журналістів від атак на їх життя та не допустити безкарності винних осіб. У Резолюції № 820 «Про стосунки національних парламентів і засобів масової інформації» викладено рекомендації стосовно організації роботи журналістів у парламентах: наявність галерей і робочих приміщень для преси, студій для електронних ЗМІ, про швидке розповсюдження документів і протоколів, за можливістю декількома мовами, про надання аудіо - і відеозаписів засідань та дебатів, про обов'язкове запрошення на брифінги й прес-конференції, що не мають фракційного характеру, всіх зацікавлених сторін.

Окрім зазначених документів, Парламентська асамблея приймає так звані робочі документи. До них можна віднести доповіді, пропозиції, письмові декларації, письмові запити, комунікаційні документи, порядки денні сесій Асамблеї, повідомлення про діяльність президента Парламентської асамблеї, звіти про повноваження членів Асамблеї, представлених національними парламентами та інші.

Основна робота Парламентської асамблеї здійснюється в рамках таких комітетів:

- розширений спільний комітет,
- постійний комітет,
- комітет з політичних питань та демократії,
- комітет з юридичних питань і прав людини,
- комітет з соціальних питань, охорони здоров'я та сталого розвитку,
- комітет з міграції, біженців і переміщених осіб,
- комітет з питань культури, науки, освіти та медіа,
- комітет з питань рівності та недискримінації,
- комітет з регламенту та імунітетів,
- комітет з виконання обов'язків державами – членами Ради Європи.

Комітет з юридичних питань та прав людини сприяє верховенству права і захищає права людини. Він також є відповідальним за цілу низку заходів, які роблять його, де-факто, юридичним консультантом Асамблеї. Зазначений Комітет має справу з широким спектром питань законодавства та прав людини, надаючи допомогу парламентським доповідачам готувати доповіді, засновані на дослідженнях Комітету, проводячи слухання та обміном думками з експертами. Ця робота завершується прийняттям резолюцій та рекомендацій Парламентською Асамблеєю державам-членам та іншим органам та структурам Ради Європи.

Сьогодні основна частина роботи Комітету зосереджується на таких напрямках як зміцнення системи захисту прав людини в Європі, повага до прав людини у боротьбі з тероризмом, боротьба з безкарністю та підтримання стандартів у галузі прав людини та верховенства закону.

Комітет видав велику кількість резолюцій та рекомендацій з ціллю посилення ефективності Європейської Конвенції з прав та основоположних свобод людини (ЄКПЛ) на Європейському континенті. В рамках Комітет проводиться й основна робота Ради Європи щодо приєднання ЄС до ЄКПЛ та проводяться дослідження, готуються доповіді, обговорюються питання, пов'язаних, зокрема, з обранням суддів у контексті приєднання ЄС.

Також до компетенції Комітету входять й питання співпраці європейських інституцій у сфері прав людини, приєднання держав – не членів до конвенцій Ради Європи, навчання суддів, співробітників правоохоронних органів та адвокатів з питань ЄКПЛ, що підсилюють ефективність Європейського Суду з прав людини і його незалежність. Комітет також готує коротку доповідь про виконання судових рішень Страсбурзького Суду.

Що стосується боротьби з тероризмом, то Комітет останнім часом приділяє увагу питанням національної безпеки та доступу до інформації, а також захисту свідків у боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом у Європі.

У контексті боротьби з безкарністю в даний час Комітет готує доповіді, зокрема, про загрозу дотримання законності в державах-членах Ради Європи, про корупцію як загрозу верховенства права, відмежовуючи політичну та кримінальну відповідальності, та просуваючи альтернативу тюремному ув'язненню, про зловживання досудового утримання під вартою і з питання про безкарність убивць Сергія Магнітського в Росії. Крім того, Комітет представляє доповіді, на регулярній основі, про становище правозахисників в державах-членах Ради Європи.

Важливе значення для розвитку системи захисту прав людини в рамках Ради Європи мають доповіді, які розробляються Комітетом з питань підтримання стандартів у галузі прав людини та верховенства закону, зміцнення інституту омбудсмена в Європі, захист неповнолітніх від впливу сект, перегляд Європейської конвенції про транскордонне телебачення, підзвітність міжнародних інститутів з прав людини, заходи щодо запобігання зловмисного застосування Конвенції про передачу засуджених осіб, адміністративне затримання, що сприяють альтернативі тюремного ув'язнення, та додержання прав людини ув'язнених.

Не менш важливою є діяльність інших внутрішніх структур Парламентської асамблеї. Так, практично всі комітети присвячують увагу захисту прав людини, зокрема комітет з соціальних питань, охорони здоров'я та сталого розвитку, комітет з міграції, біженців і переміщених осіб, комітет з питань культури, науки, освіти та медіа, комітет з питань рівності та недискримінації. Моніторинг за виконанням окремими державами-членами своїх зобов'язань, в тому числі в сфері прав людини, здійснюється в рамках моніторингового комітету.

Парламентська асамблея за останні кілька років прийняла низку різноманітних рішень з питань прав людини, зокрема, щодо створення міжнародного суду для розгляду злочинів, скоєних у воєнний час; релігійних сект та нових релігійних течій; прав меншин; прав дітей; положення осіб з нетрадиційною сексуальною орієнтацією; захисту прав шукачів притулку та біженців, ВІЛ/СНІДу та прав людини, торгівлі дітьми та інших форм експлуатації дітей тощо.

Парламентська асамблея активно співпрацює з Комітетом міністрів з питань розробці європейських стандартів, в тому числі із захисту прав людини, розуміючи під цим визнані європейським співтовариством і закріплені в його документах юридичні норми, а також механізми їх гарантії, захисту та забезпечення на практиці [5]. Їхньою складовою є правові норми, зафіксовані у Конвенції про захист прав та основних свобод людини, Європейській соціальній хартії, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших конвенціях та актах Ради Європи. Парламентська асамблея відіграє важливу роль у прийнятті Комітетом міністрів низки конвенцій, угод, резолюцій та рекомендацій. Її пропозиції щодо заборони смертної кари у мирний час, щодо Конвенції з попередження катування та нелюдського або такого, що принижує гідність ставлення чи покарання, Рамкова конвенція щодо захисту прав національних меншин були розглянуті Комітетом міністрів та перетворилися на юридичні інструменти Ради Європи.

Необхідно зазначити, що, на думку Л. Луць, правова система Ради Європи є різновидом міжнародно-правової системи, тому їй притаманні й типологічні ознаки останньої. Насамперед це деякі наднаціональні ознаки: наднаціональний юрисдикційний механізм, що забезпечує застосування норм Конвенції про захист прав та основні свободи людини; особливий характер системи права, основу якої становлять конвенційні (загальні) норми та норми, що фіксуються у рішеннях Європейського суду з прав людини; особливі способи об'єктивізації (в основному – багатосторонні міжнародно-правові угоди; судова практика – прецеденти); наявність спільного правового поля, в якому діють норми міжнародного (універсального та регіонального права), а також внутрішньодержавного права; створення правових стандартів Ради Європи, які забезпечують єдині вимоги до держав-учасниць (особливо ефективні серед них – стандарти Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини) [6].

Парламентська асамблея надає можливість державам – не членам Ради Європи залучатися до її роботи. Держави, які прагнули набути членства, отримували з кінця 1980-х років статус спеціально запрошеного гостя для запозичення демократичного досвіду, доробку Організації та можливості поступового реформування національного законодавства, створення умов для процесу вступу до Ради Європи. Цей статус наділяє їх багатьма правами в різних комітетах Парламентської асамблеї Ради Європи, але без права голосу. Завдяки заснованому Парламентською асамблеєю 1989 року статусу «спеціально запрошеного гостя», парламентські делегації Центральної та Східної Європи, які не є членами Організації, змогли приймати участь в пленарних засіданнях Асамблеї і в роботі її комісій без права голосу. Встановлені таким чином контакти й обміни сприяли процесу демократизації в цих країнах і прискорили їх вступ до Ради Європи.

Статус спеціально запрошеного гостя мали практично всі пострадянські держави після розпаду колишнього СРСР, в тому числі Україна, Росія, Грузія, Молдова та інші. На жаль, Білорусь ще у 90-х роках минулого століття була позбавлена цього статусу за неповагу прав людини і відсутність демократичних принципів так і не отримавши членство.

Сьогодні, окрім спеціально запрошеного гостя, передбачено можливість надання статусу партнера для демократії, який може надаватися неєвропейським державам, що прагнуть співпрацювати з Радою Європи та втілювати розроблені нею демократичні стандарти. Такий статус на початок грудня 2013 року мають Марокко та Палестина.

Виконуючі виборчі повноваження Парламентська асамблея також впливає на підтримку ефективності та розвитку системи захисту прав людини. Так, обрання Комісара з прав людини та Генерального Секретаря Ради Європи відбувається у Парламентській асамблеї, що підкреслює її відповідальність за політику, яку проводитимуть конкретні особи на зазначених посадах. Більшістю голосів Асамблея обирає й суддів Європейського суду з прав людини, незалежність, моральні якості та професіоналізм яких впливає не тільки на застосування положень Конвенції та її тлумачення, але й на розвиток національних правопорядків держав-членів.

Таким чином, значна увага в роботі Парламентської асамблеї присвячується питанням прав людини як прямо через прийняття відповідних документів, створення спеціальних внутрішніх структур, так і опосередковано, зокрема через виконання виборчих повноважень. Не володіючи правом виносити юридично обов'язкові рішення, Асамблея як загальноєвропейський парламентській форум виносить на обговорення всі гострі та проблемні питання в цій сфері, ініціює та допомагає у пошуку шляхів їх вирішення, пропонує розробку міжнародно-правових договорів та підтримуючи держави у їх демократичному розвитку.

Україна, отримав незалежність, також у 1992 році після подання заявки на вступ до Ради Європи розпочала співпрацю з Парламентською асамблеєю з метою вступу до Ради Європи та масштабного реформування українського законодавства відповідно до європейських стандартів. 26 вересня 1995 року ПАРЄ, зважаючи на втілені рекомендації та зобов'язання України з поліпшення становища з правами людини, захистом національних меншин та конституційну діяльність, проголосувала за Висновок № 190, в якому рекомендувала Комітетові міністрів запропонувати Україні стати членом Ради Європи з отриманням 12 місць у ПАРЄ (п. 13) [7]. 19 жовтня 1995 року Комітет міністрів РЄ ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом організації. Слід відмітити, що зобов'язання з цього приводу були визначені у рекомендації Парламентської асамблеї, виконання деяких досі залишається відкритим.

Наразі постійна делегація Верховної Ради України в Парламентській асамблеї складається з 24 депутатів (12 основних членів та 12 їхніх заступників), що діють практично у всіх її комітетах.

Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи. Моніторинг за виконанням цих зобов'язань Асамблея здійснює вже більш як десять років. Її запровадили 1993 року, коли Парламентська асамблея своїми наказами зобов'язала комітети з юридичних питань і прав людини, а також з політичних питань робити доповіді стосовно проблем, що виникають у галузі прав людини у державах-членах, зокрема й виконання ними рішень Європейського суду з прав людини (№ 485-1993). Крім того, зазначені комітети повинні були кожні півроку інформувати Бюро асамблеї про дотримання новими державами-членами своїх зобов'язань перед Радою Європи (№ 488-1993).

Можна зробити висновок, що завдяки дієвій допомозі Асамблеї Україна прийняла нові цивільний, цивільно-процесуальний, кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси, запровадила посаду Омбудсмана, та прийняла у 1996 році Конституцію України, розділ II якої «Права і свободи людини та їх гарантії» визначають зміст і спрямованість діяльності держави та відповідають в цілому основним стандартам Ради Європи з прав людини.

Усе це свідчить, що, навіть приймаючи документи, які не мають обов'язкової юридичної сили, Парламентська асамблея істотно впливає на молоді європейські демократії та ситуацію з правами людини у державах-членах, зокрема в Україні, змушуючи держави поступово підвищувати рівень захисту прав людини і соціальних гарантій. Крім того, Парламентська асамблея ради Європи залишається важливою трибуною для українських парламентаріїв та виступає безстороннім арбітром під час вирішення істотних питань української політики.

Список використаних джерел

1. Neuwahl Nanette A. Rosas Allan. The European Union and Human Rights. – The Hague / Boston / London: Kluwer Law International, 1995.
2. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://coe.mfa.gov.ua/ua/documents/statute>.
3. Там само.
4. Документи, що приймаються Парламентською асамблеєю Ради Європи. Веб-сайт Парламентської Асамблеї Ради Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://website-pace.net/en_GB/web/apce/documents.

5. Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. – М. : НИМП, 2001. – С. 15.
6. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу: Навч. посіб. – Львів : Юрид. ф-т Львівського націон. ун-ту ім. Івана Франка, 2003. – С. 228.
7. Висновок № 190 – 1995. Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_590.

УДК: 341.9; 340.5

Шершньова О. А.*

ВИРІШЕННЯ КОЛІЗІЙНИХ ПРОБЛЕМ УТРИМАННЯ ДИТИНИ В СУЧАСНИХ КОДИФІКАЦІЯХ

В статті проаналізовані окремі колізійні проблеми міжнародного приватного права на сучасному етапі. Автор вивчає нормативно-правові акти країн світу на предмет вирішення колізій в сфері утримання дітей та пропонує власну класифікацію колізійних правил. Встановлюється відповідність законодавства України світовим стандартам в питаннях визнання та виконання іноземних судових рішень у справах про стягнення аліментів на дитину.

Ключові слова: колізія, вибір права, доміцилій, утримання дитини, боржник, визнання іноземного судового рішення.

In the article author analyses certain conflict of laws of private international law the present day. Author studies regulatory acts of different countries relative to resolving maintenance problems and classifies them on own way. The conformity of Ukraine's legislation to modern standards in civil procedures concerning the alimony cases had been established.

Key words: conflict of laws, choice of law, domicile, child support, debtor, recognition of foreign country judgment.

В статье анализируются отдельные проблемы международного частного права на современном этапе. Автор изучает нормативно-правовые акты стран мира на предмет разрешения коллизий в сфере содержания и предлагает собственную классификацию коллизионных правил. Устанавливается соответствие законодательства Украины мировым стандартам в вопросах признания и исполнения судебных решений в спорах про удержание алиментов.

Ключевые слова: коллизия, выбор права, домицилий, содержание ребенка, должник, признание иностранного судебного решения.

Постановка проблеми. Міжнародне право, набуваючи ознак системності, паралельно отримало ознак фрагментарності, що особливо помітно на прикладі міжнародного сімейного права. Численні колізійні правила, закріплені на національному рівні, покликані врегулювати відносини утримання, ускладнені іноземним елементом, на практиці часто провокують ще більший конфлікт правопорядків через неузгодженість та постійну появу нових принципів регулювання відповідних відносин. Основним недоліком використання жорстких класичних прив'язок є малопродуктивність такого використання обумовлена значною інтенсифікацією відносин та потреб сьогодення. Вирішувати такі протиріччя покликані сучасні кодифікації, в яких містяться колізійні норми з утримання.

* здобувач Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Науковий керівник: доктор юридичних наук Довгерт А. С.

Аналіз досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження змісту відносин утримання, в тому числі транскордонних, здійснили такі вчені як Г. К. Матвеев, О. Г. Дріжчана, В. І. Кисіль, А. М. Рабець, В. І. Звекон, Ю. В. Черняк.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідність комплексного аналізу та встановлення відповідності українського законодавства, зокрема колізійних правил в сфері утримання, сучасним тенденціям захисту прав дитини як слабкої сторони відносин.

Формулювання цілей статті. Метою статті було дослідити сучасні тенденції регулювання аліментних зобов'язань батьків, ускладнених іноземним елементом, визначити шляхи вирішення колізійних проблем транскордонних відносин утримання дітей.

Вирішувати протиріччя в міжнародному сімейному праві покликані сучасні кодифікації: на ряду з деталізацією і збільшенням обсягу регулювання вони вдаються до критерію **найбільш тісного зв'язку**, до норм з використанням презумпцій, а також так званих «**escape clauses**» – інститутів, які дозволяють судді у разі необхідності не застосовувати вказане національне право чи вдаватись до кумулятивного застосування різних правопорядків [1, с. 43]. Уявляється, що такий підхід полегшує прогнозування, інша справа, що робити прогнози, розв'язуючи колізійну проблему, стає дедалі складним завданням.

Ще один недолік – протиріччя між прагненням до одноманітного регулювання на міжнародному рівні і бажанням законодавця захистити свої національні інтереси. Основним із запропонованих і успішно втілених в сучасних кодифікаціях методів став метод уніфікації регулювання і інтернаціоналізації його аспектів з одночасним використанням інституту надімперативних норм закону суду і, в меншій мірі, введенням для окремих випадків односторонніх колізійних норм. Проблема співвідношення згаданих двох підходів викликає багато дискусій в сучасній доктрині, однак дане протиріччя успішно вирішується за рахунок встановлення правил застосування двосторонніх колізійних норм і інституту імперативних норм **lege fori** [1, с. 44].

Близьким до другого протиріччя можна вважати напруженість між міжнародною природою цивільного обігу, врегульованого міжнародним приватним правом, і національним характером внутрішньодержавних кодифікацій міжнародного приватного права, оскільки такий обіг часто підлягає вузько національному регулюванню [1, с. 45]. Безумовно, вирішити дану проблему можливо лише за рахунок створення всесвітньої держави. На думку автора, використання в сучасних кодифікаціях прямого посилення на необхідність врахування міжнародного характеру врегульованих відносин в значній мірі знімають напруженість.

В сучасному праві існує протиріччя між використанням спеціально сформульованих колізійних правил і тим, що іменується «**колізійними підходами**», які передбачають лише загальні формули з'ясування компетентного правопорядку, однак, в той же час «континентальний» суддя застосовує методологію «колізійних підходів» для обґрунтування відмови в застосуванні іноземного права. В цілому прослідковується тенденція надання переваги другому з підходів, а саме: метод уніфікації регулювання і інтернаціоналізації його аспектів з одночасним використанням інституту надімперативних норм закону суду.

Достеменно відомо, що матеріально-правові норми сімейного права різних країн значно різняться між собою (в сімейному праві – особливо), на практиці це породжує численні колізії при вирішенні справ, ускладнених іноземним елементом. Адже суттєвий вплив на врегулювання сімейних відносин, на думку М. М. Богуславського, справляють національні, побутові, релігійні особливості та традиції [2, с. 288].

Автор класифікує основні нормативно-правові акти країн світу, що містять колізійні правила встановлення компетентного правопорядку для врегулювання відносин утримання дитини, ускладнених іноземним елементом.

1. Найчисленнішою виявилась група країн, які обрали основною прив'язкою **право країни місця проживання кредитора**.

Так, відповідно до ч.1 ст. 48 Закону Грузії «Про міжнародне приватне право» від 1998р. до відносин утримання застосовується право країни звичайного місця проживання кредитора. Якщо кредитор не може отримати аліменти від боржника, застосовується право країни, до якої «належать» обидва. Якщо кошти неможливо отримати у відповідності з обома правопорядками – застосовується право Грузії [1, с. 496]. Важливо, що, визначаючи розмір утримання, до уваги беруться потреби утриманця, навіть тоді, коли право, застосовуване в таких випадках, встановлює інше (ч.6 ст. 48).

Румунський закон розтлумачує, що застосоване до аліментних зобов'язань право означає, зокрема:

- а) особу, що є боржником, і особу кредитора, а також черговість здійснення переважного права між кількома боржниками;
- б) розмір аліментного зобов'язання;
- в) способи виконання зобов'язання і строки, встановлені для його виконання [1, с. 498].

Німецьке Цивільне Уложення зобов'язання з надання утримання визначає за правом звичайного місцепробування кредитора, якщо правило «не спрацьовує» – за правом спільного громадянства боржника і кредитора або за власним законом за умови, що обидві сторони – німецькі піддані, а боржник проживає на території Німеччини [1, с. 175].

2. Другою за ступенем поширеності серед країн є колізійна прив'язка **особистого закону дитини (кредитора)**.

Закон про міжнародне приватне право Угорщини для врегулювання колізій обирає особистий закон дитини, Закон В'єтнаму «Про шлюб та сім'ю» 1986 р. підпорядковує всі відносини батьків і дітей, ускладнені іноземним елементом, праву останніх [1, с. 266].

Італія, керуючись Законом «Реформа італійської системи міжнародного приватного права» 1995 р. регулює майнові відносини батьків і дітей національним законом дитини. Слід відмітити, що Італія належить до числа країн, які зробили наступне застереження в національному законодавстві: аліментні обов'язки, що виникають із сімейних відносин, у всіх випадках регулюються Гаазькою конвенцією від 02.10.1973 р. про право, що застосовується до аліментних зобов'язань [1, с. 333]. Закон про міжнародне приватне право Польщі підпорядковує обов'язки родичів з утримання національному праву особи, що має право на аліменти (ст. 20). Французький Цивільний кодекс 1804 р. вимоги за позовом про утримання регулює на вибір кредитора: за законом його звичайного місця перебування, або законом звичайного місця перебування боржника (ст.ст. 311-318).

Своєрідне правило демонструє законодавство Японії [1, с. 742]: колізійні відносини утримання батьків і дітей вирішуються за правом країни громадянства дитини, якщо це право спільне з правом одного з батьків; в інших випадках регулювання здійснюється за правом звичайного місця перебування дитини (ст. 21 Закону «Про застосування законів» 1898 р.).

3. Наступним за обсягом використання автор вважає колізійний принцип **поєднання особистого закону боржника та кредитора**.

Так, Закон Об'єднаних Арабських Еміратів «Про цивільні угоди» 1985 р. зобов'язання з утримання родичів регулює за особистим законом особи боржника (ст. 15).

Водночас відповідно питання стосовно опіки і утримання недієздатних, обмежено дієздатних осіб, регулюються за законом особи, що підлягає захисту [1, с. 450].

Естонський Закон «Про загальні принципи Цивільного кодексу» 1994 р. визначає правопорядок для регулювання обов'язку надавати утримання батькам, дітям чи іншим членам сім'ї на вибір особи, що висуває вимогу. Альтернативна прив'язка пропонує застосувати закон країни його місця перебування чи закон країни місця перебування особи, проти якої висунута вимога [1, с. 680]. Застосовуючи дану прив'язку в контексті місця проживання, наприклад, боржника, перед судом постає проблема: якщо регулювання повинно здійснюватись за правом місця проживання особи і воно невідоме, ймовірніше таке регулювання здійснюватиметься за правом місця перебування особи. За наявності у особи більш ніж одного місця проживання застосовується принцип найбільш тісного зв'язку. З іншого боку, регулювання іноді повинно здійснюватись за правом місця звичайного перебування особи, а останнє може виявитись невідомим. В такому разі, судячи із загальної практики, регулювання може здійснюватись за правом місця його перебування.

4. Окрему групу утворюють країни, що підпорядковують відносини утримання виключно **національному закону боржника**.

Так, Цивільний кодекс Ірану 1928-1936 рр. всі спори батьків і дітей вирішує за національним законом батька, окрім випадків, коли походження дитини встановлюється тільки по відношенню до матері, в такому випадку відносини регулюватимуться національним законом останньої [1, с. 302]. Закон Туреччини «Про міжнародне приватне право і міжнародний процес» 1982 р. присвятив утриманню всього одну статтю, визначивши: «обов'язок надавати утримання регулюється правом країни громадянства боржника» [1, с. 579]. Південна Корея обов'язок надавати утримання регулює виключно законом громадянства особи, яка повинна надавати таке утримання [1, с. 717]. На думку Г. К. Матвеева, *принцип батьківської влади* є одним із основних в сімейному праві зарубіжних країн, тому завжди знаходив свій прояв у вирішенні колізійних питань [3, с.119]. Проте, в сучасних умовах будувати захист дитини як аліментоправомочної сторони на відповідному принципі видається вельми проблематичним, і говорить про архаїчність такого правила.

Іноді спроба визначення закону громадянства особи дає неоднозначний результат, наприклад, якщо це громадянин не однієї держави. Коли особа є громадянином більш ніж однієї країни, то з їх числа правом країни її громадянства буде право країни, в якій вона має звичайне місце перебування чи, якщо такого немає, – право країни найбільш тісного зв'язку. За загальним правилом, якщо особа не має громадянства – регулювання повинно здійснюватись за правом місця його звичайного перебування. З цього приводу Законом Японії встановлено таке: «якщо особа є громадянином країни, де громадянство змінюється залежно від місцевості, правом країни громадянства буде право найбільш тісного зв'язку» (ст. 28 Закону «Про застосування законів» 1898р.).

«Внутрішні» колізійні норми і судова практика окремих країн підпорядковують відносини аlementування дітей-іноземців, народжених від осіб, що перебували в законному шлюбі, особистому закону батька дитини, тобто закону його громадянства (Італія, Франція, Германія), або закону його доміцилію (Англія, США). Колізійні правила законодавства Фінляндії відсилають в таких випадках до закону громадянства учасників аліментних правовідносин, якщо їх громадянство не співпадає – застосовується закон громадянства дитини на момент народження.

5. Наступним за поширенням виявився **закон спільного громадянства кредитора і боржника**.

Цивільний кодекс Іспанії 1889 р. право на аліменти між родичами визначає на під-

ставі спільного закону громадянства боржника і кредитора, якщо визначення неможливе – застосовується закон місця перебування кредитора, якщо обидва правила не дозволяють отримати аліменти – за внутрішнім законом країни розгляду вимоги про утримання [1, с. 308-310]. Цікавим є підхід Югославії, яка обрала альтернативне колізійне регулювання на кшталт шкали Кегеля, а саме: правові відносини батьків і дітей регулюються правом країни їх громадянства, правом країни спільного місця проживання, право країни громадянства дитини [1, с. 694].

6. Колізійна прив'язка до **закону місця спільного проживання** утворює наступну за кількістю країн групу.

Цивільний кодекс Греції 1940 р. визначає компетентний правопорядок для відносин батьків і дітей, враховуючи утримання, в такій послідовності: за правом країни останнього спільного місця проживання, за правом країни громадянства дитини (ст. 18). Окремо регламентується правило визначення правопорядку для відносин батьків і дитини, народженої поза шлюбом: за правом країни останнього спільного місця проживання або за громадянством батька [1, с. 290].

Колізійне правило Російської Федерації (РФ) визначає права і обов'язки батьків по відношенню до дітей за законом країни їх спільного місця проживання; за відсутності останнього – законом країни громадянства дитини. Для утримання повнолітніми дітьми своїх батьків діє також закон місця спільного проживання, за відсутності такого – закон громадянства кредитора (ст. 164 СК РФ). Тобто, за умови проживання сторін на території РФ, права і обов'язки визначатимуться російським законодавством незалежно від громадянства. Також в ст. 163 СК РФ сформульовано положення, згідно з яким на вимогу позивача до аліментних обов'язків батьків і дітей може застосовуватись закон країни, в якій постійно проживає дитина. В даному випадку мова йде не про безумовне виконання судом вимоги позивача, а про можливість вибору права за клопотанням останнього [4, с. 377]. Суд в свою чергу враховуватиме всі обставини для встановлення найбільш сприятливого режиму для позивача, виходячи з інтересів дитини.

7. Також трапляється використання прив'язки до **права, що на момент народження дитини регулювало наслідки шлюбу**.

Румунський Закон «Стосовно регулювання відносин міжнародного приватного права» 1992 р. містить окремий розділ, присвячений аліментному зобов'язанню. Частиною 1 врегульовані відносини батьків і дітей: для законних дітей – за правом, котре на момент народження дитини регулювало наслідки шлюбу батьків; для народжених після розірвання або припинення шлюбу – за правом, що регулювало наслідки шлюбу на момент його розірвання чи припинення; для позашлюбних дітей – особистим правом дитини на момент народження, якщо дитина – іноземний громадянин – правом країни найбільш сприятливим для неї [1, с. 498].

8. Завершує даний перелік ще один спосіб подолання колізійної проблеми – за принципом **найтіснішого зв'язку**.

Цивільним законодавством Китайської Народної Республіки встановлено, що при розгляді питання про утримання застосовується право країни, з якою особа найтісніше пов'язана [1, с. 370].

Що ж до вітчизняного вибору, то, враховуючи положення Закону України «Про міжнародне приватне право» від 23. 06. 1995 р., зобов'язання щодо утримання, які виникають на підставі прав та обов'язків батьків і дітей, законодавець визначатиме за особистим законом дитини або правом, яке має тісний зв'язок із відповідними відносинами і якщо воно є більш сприятливим для дитини (ст. 66).

Важливе місце в колізійному регулюванні зобов'язань з утримання займають **проце-**

суальні питання. Розглянемо декілька законів зарубіжних країн, які врегульовують колізійні питання визнання та виконання іноземних рішень. Так, відповідно до Цивільного кодексу **Квебеку** 1991 р. не допускаються позови про аліменти від особи, якщо за правом її доміцилію у боржника немає аліментного зобов'язання перед позивачем. Іноземна юрисдикція визнається в наступних випадках:

- 1) відповідач має доміцилій в країні, де було винесене рішення;
- 2) зобов'язання, що витікають із договору (прим. авт. – аліментного) підлягають виконанню в цій країні;
- 3) відповідач визнав юрисдикцію іноземної влади [1, с.350, 362].

Стаття 84 Закону **Швейцарії** «Про міжнародне приватне право» 1987 р. дозволяє визнання іноземних рішень по справах стосовно відносин батьків і дітей, винесених в країні звичайного перебування дитини чи в країні місця проживання чи перебування відповідача. Держава залишає за собою право не виконувати іноземне рішення на власній території, якщо:

- 1) компетенція судових і адміністративних органів держави, в якій винесено рішення, викликає сумніви;
- 2) рішення не набрало чинності чи може бути оскаржене в звичайному порядку;
- 3) наявні підстави для відмови у визнанні рішення за ознаками порушення публічного порядку [5, с. 361-421].

Підстави визначення підсудності справ судам **України** визначені статтею 76 Закону України «Про міжнародне приватне право» (далі – Закон). Відповідно суди можуть приймати до свого провадження і розглядати будь-які спори з іноземним елементом в наступних випадках:

- 1) якщо на території України відповідач у справі має місце проживання або місцезнаходження, або рухоме чи нерухоме майно, на яке можна накласти стягнення (п. 2);
- 2) якщо у справі про сплату аліментів або про встановлення батьківства позивач проживає в Україні. Погоджуємось з думкою Ю. В. Черняк, що п. 2 ст. 76 Закону закріплює загальне і стандартне для багатьох правових систем правило визначення міжнародної підсудності і не пов'язує розгляд позову з громадянством відповідача [6, с. 307].

Відповідно до Закону суди України можуть приймати до свого провадження справи у випадках, встановлених іншими законами або міжнародними договорами [6, с. 310]. Детальні правила підсудності сімейних справ з іноземним елементом встановлені в договорах про правову допомогу. Виключна підсудність визнається за українськими судами, якщо обидві сторони у справі, що стосується правовідносин батьків і дітей, мають постійне місце проживання в Україні (п. 2 ст. 77 Закону).

Рішення державних судів іноземних країн, які виникли із сімейних правовідносин, за загальним правилом визнаються і виконуються в Україні (ст. 81 Закону). Визнання та виконання на території України рішень іноземних арбітражів по сімейних справах суперечить *публічному порядку* нашої держави. На відміну від Закону, договори про правову допомогу переважно встановлюють для вирішення справ, що впливають з батьківського правовідношення, правила не виключної, а альтернативної підсудності. Український закон застосовуватиметься за ознакою місця виконання рішення. І наостанок, іноземне судове рішення підлягає визнанню та виконанню в Україні тільки за умови, що воно набрало законної сили відповідно до закону країни місця ухвалення рішення [6, с. 336-337].

Висновки. Наведені вище нюанси глобалізації та інтернаціоналізації процесу кодифікацій, а також процес уніфікації колізійного регулювання на рівні міжнародних договорів, допомагають вирішувати колізійну проблему. Автор вважає безпідставними

побоювання щодо можливого перешкоджання міжнародній уніфікації з боку національних кодифікацій, адже останні, як свідчить практика, являються, швидше, запорукою успішності міжнародної уніфікації. Сучасні кодифікації відхиляють радикальність «колізійних підходів» і віддають перевагу системі колізійних правил.

Проведене в статті дослідження доводить, що Закон України «Про міжнародне приватне право» обрав одне з найвдаліших колізійних правил сучасності для вирішення спорів про утримання дитини, ускладнених іноземним елементом. Воно дозволяє повною мірою врахувати інтереси слабкої сторони. Процесуальні норми про визнання та виконання іноземних судових рішень з утримання відповідають сучасним вимогам та не порушують публічний порядок Української держави. Прогресивною новелою Закону ми вважаємо визначений ст. 76 перелік підстав підсудності справ судам України, що не є вичерпним.

Список використаних джерел

1. Жильцов А. Н. Международное частное право: Иностранное законодательство / Пре-дисл. А. П. Маковского; сост. и научн. ред. А. Н. Жильцов, А. И. Муранов. / А. Н. Жильцов, А. И. Муранов. – М. : «Статут», 2000. – 892 с.
2. Богуславский М. М. Международное частное право: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / М. М. Богуславский. – М. : Юрист, 1999. – 408 с.
3. Матвеев Г. К. Советское семейное право: Учебник. / Г. К. Матвеев. – М. : Юридическая литература, 1985. – 208 с.
4. Ануфриева Л. П. Международное частное право: учеб. / отв. ред. Г. К. Дмитриева. – 2-е изд., перераб. и доп. / Л. П. Ануфриева, К. А. Бекяшев, Г. К. Дмитриева. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 688 с.
5. Кисіль В. І. / Міжнародне приватне право: питання кодифікації. – 2-е доповн. і перероб. вид. / В. І. Кисіль. – К. : Україна, 2005. – 480 с.
6. Довгерт А. Міжнародне приватне право. Науково-практичний коментар Закону / За ред. доктора юридичних наук, проф. А. Довгерта. / А. Довгерт. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – 352 с.

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| Муравйов В. І., Святун О. В. Організаційно-правовий механізм захисту прав людини в Європейському Союзі | 3 |
| Білас І. Г. Сучасні виклики і загрози правам людини в умовах глобалізації | 17 |
| Задорожній О. В. Законодавче регулювання виконання рішень європейського суду з прав людини в Україні та Російській Федерації: основні сучасні проблеми та шляхи вирішення. Порівняльний аспект | 26 |
| Шпакович О. М. Критерії класифікації актів міжнародних організацій | 34 |
| Федорова А. Л. Основні тенденції та проблеми розвитку міжнародних механізмів захисту соціальних прав людини | 48 |
| Смирнова К. В. Захист прав людини та добросовісна конкуренція – нові механізми судового захисту | 55 |
| Муравйов В. І. Екстратериторіальна дія права Європейського Союзу у правопорядках третіх і угоди про асоціацію | 61 |
| Бабін Б. В., Гріненко О. О. Механізми програмного правового регулювання взаємодії України та Європейського Союзу | 74 |
| Анцупова Т. О. Створення експертно-консультативних центрів як засіб забезпечення дотримання прав людини, гарантованих ЄКПЛ | 81 |
| Влялько І. В. Актуальні аспекти захисту прав людини та регулювання міграції в рамках плану дій Україна – ЄС | 87 |
| Кукіна З. О. Загальна характеристика регулювання діяльності засобів масової інформації в рамках Європейського Союзу | 94 |
| Костюченко Я. М. Правозахисні механізми у двосторонніх відносинах України з Європейським Союзом | 99 |

| | |
|--|-----|
| Мушак Н. Б. Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу | 105 |
| Андрущенко К. А. Концепція «margin of appreciation» та принцип ефективного захисту в практиці Європейського Суду з прав людини | 114 |
| Владика С. А. ПДВ в системі власних ресурсів Європейського Союзу | 121 |
| Крук Ю. А. Європейські механізми захисту права на здоров'я: особливості імплементації | 126 |
| Невара Л. М. Імплементація Європейської хартії регіональних мов або мов меншин в українському законодавстві | 133 |
| Попко Є. В. Роль Парламентської Асамблеї у захисті прав людини в рамках Ради Європи | 140 |
| Шершньова О. А. Вирішення колізійних проблем утримання дитини в сучасних кодифікаціях | 148 |

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

Збірник наукових праць

ВИПУСК 117

(Частина I)

Засновано 1996 року.

Засновник: Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Свідоцтво про державну реєстрацію: К1 № 292 від 05.11.1998 р.

Науковий редактор: доктор історичних наук, професор Дорошко М. С.

**Рекомендовано до друку Вченою Радою Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
Протокол № 3 від 26 листопада 2013 року.**

Підписано до друку 2.12.2013.

Наклад 1000 прим.

Відділ оперативної поліграфії
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Тел. 483-11-25