

Частина 1

Основні категорії

§ 1. Європейське право як система взаємодійних норм

- [1] Поняття «європейське право» охоплює численні правові норми, взаємопов'язані і взаємодійні. Йдеться про різноманітні форми регіональної співпраці європейських держав у різних сферах та в колі держав-членів, кількість яких з часом змінюється. Різними є також механізми взаємодії: від звичайного форуму для проведення двосторонніх консультацій з питань договірних зобов'язань щодо спільних стандартів і організаційних рамок здійснення обов'язкових рішень, до утворення «наднаціональних» організацій з власними регуляторними повноваженнями шляхом делегування їм державних суверенних прав. Величезне розмаїття міждержавних організаційних форм у Європі та їхня тісна взаємодія досягли такого рівня складності, коли висвітлювати такий матеріал стає надзвичайно важко. Тому доволі проблематичним є встановлення зв'язків між правовими поняттями і настільки складним ступенем розвитку, коли одночасно існує така кількість різноманітних утворень. Іноді той самий термін наповнюється різним змістом. Ця проблема стосується навіть поняття «європейське право». Тому здійснити чітку систематизацію понять є одним з головних завдань європейського права як правничої науки.

I. Європейське право у вузькому розумінні

- [2] Центром інституціоналізованої співпраці та інтеграції в економічній та політичній сфері є дві (раніше три) Європейські спільноти:
- до 2002 р. – Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС),
 - Європейська Спільнота (раніше мала назву Європейська економічна спільнота) ЄСп і
 - Європейська спільнота з атомної енергії (Євратом) – ЄСпАЕ.
- [3] Термін чинності Договору про найстарішу з Європейських спільнот, Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС), закінчився в

2002 році. Дві інші Спільноти пов'язані між собою якнайтісніше через спільні органи (Європейський Парламент, Раду, Комісію, Суд та Рахункову палату). Маастрихтським договором 1992 року (Договором про Європейський Союз) нинішня система Спільнот була доповнена новими формами міжурядової співпраці в ще двох політичних сферах. Водночас цим Договором було засновано Європейський Союз як спільний «дах» над новим правопорядком. Європейські спільноти та нові форми співпраці часто називають «опорами» Європейського Союзу, з яких Спільноти є його першою (і найважливішою) опорою. Другу опору Європейського Союзу утворює спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП), тоді як співпрацю поліцій та судів у кримінальній сфері (раніше вона мала назву співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ) називають третьою опорою Європейського Союзу. Право Європейських спільнот (*право Спільноти*) і норми, які регулюють нові форми співпраці в межах діяльності Європейського Союзу, є складовими частинами *європейського права у вузькому розумінні*.

- [4] Між правом Спільноти та іншим правом Європейського Союзу є істотні структурні відмінності. Співпраця у сфері СЗБП і співпраця поліцій та судів у кримінальній сфері відповідають початковим формам міждержавної співпраці на договірній основі: юридично обов'язкові рішення безпосередньо зобов'язують лише самих держав-членів. Право, чинне для другої і третьої опори ЄС, не стосується безпосередньо окремих громадян чи окремих підприємств. У внутрішньодержавному праві держав-членів правові наслідки – зокрема, що стосуються окремих осіб – мають лише національні правові акти, якими ухвалені рішення імплементуються в систему національного права. Суб'єктами формування волі держав виступають не, приміром, незалежні органи, а уряди, котрі є представниками відповідних держав-членів. Тому в цьому випадку говорять про «міжурядову» співпрацю.
- [5] Право Спільноти, навпаки, утворює самостійний правопорядок, обов'язковий як для держав-членів, так і для окремих їхніх громадян, права і обов'язки яких впливають безпосередньо з нього. Це стосується як установчих Договорів Європейських спільнот (ДЄСп, ДЄСпАЕ), тобто «первинного» права Спільноти, так і права, яке органи Спільноти здійснюють в межах компетенції, закріпленої в установчих Договорах («вторинне» право Спільноти). В цьому випадку вирішальним є той факт, що держави-члени делегували Спільнотам свої суверенні права і таким чином дозволили органам Спільнот здійснювати їхні повноваження, зокрема й стосовно окремих осіб

(прикладі: Директива ЄСп щодо контролю за злиттям, Рішення у сфері конкурентного законодавства про виплату грошових штрафів підприємствами).

Договір про запровадження Конституції для Європи повинен нівелювати теперішню модель ЄС, яка складається з трьох опор. З прийняттям Конституції правосуб'єктність Європейського Союзу пошириться на право Європейських спільнот. Однак, попри такі всеохопні правові рамки Європейського Союзу, питання спільної зовнішньої політики та політики у сфері безпеки, а також співпраці поліцій та судів у кримінальній сфері і надалі розв'язуватимуться через міжурядові механізми.

II. Європейське право у широкому розумінні

[6] Характерною рисою правничої науки є зосередження інтересу на темі Європейського Союзу та трьох Європейських спільнот, тоді як низка інших форм інституціоналізованої співпраці в Європі часто залишається поза належною увагою. Ці форми співпраці є складовими частинами європейського права у широкому розумінні. Належне висвітлення аспектів діяльності чинних поряд з Європейським Союзом організацій міждержавної співпраці у Європі (зокрема, таких як Рада Європи разом із прийнятою нею Європейською конвенцією з прав людини, Західноєвропейський Союз і ОБСЄ, а також Європейська асоціація вільної торгівлі) є необхідним, позаяк договірна система Європейського Союзу нерозривно пов'язана з правовими системами цих організацій. Неможливо зрозуміти розвиток права Спільноти та права Європейського Союзу, залишаючи поза увагою розгляд європейського права у широкому розумінні.

[7] Заснована 1949 року Рада Європи спершу була організацією «західно» орієнтованих європейських держав, об'єднаних на основі загальних цінностей і спільної історичної та культурної спадщини (дет. див. § 2). В результаті прийняття до Ради Європи низки держав колишнього східного блоку, Рада Європи перетворилась на загальноєвропейський форум, основою якого є спільні правові й демократичні принципи. Відповідно до ДЄСп, Європейська Спільнота «встановлює всі відповідні форми співпраці з Радою Європи» (ст. 303 ДЄСп).

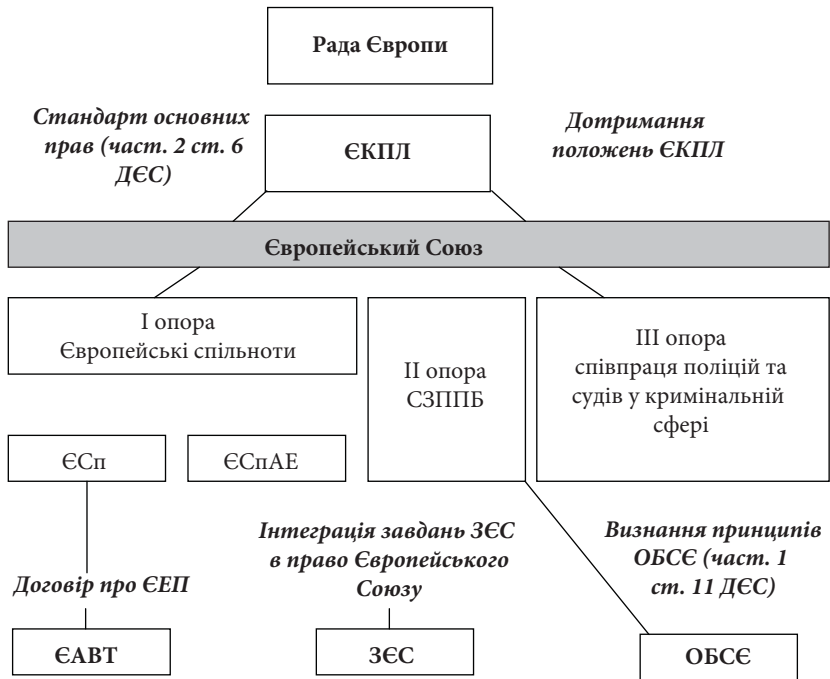
В рамках Ради Європи була ухвалена *Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод* (ЄКПЛ), доповнена пізніше низкою протоколів, – наріжний камінь загальноєвропейського стандарту основних прав (дет. див. § 3). ЄКПЛ відіграє значну роль у формуванні неписаного стандарту основних прав у праві Спільноти. Через судову практику Суду Європейських спільнот вже протягом

десятиліть формують загальні правові принципи захисту прав і свобод окремих осіб на основі положень ЄКПЛ. В Маастрихтському договорі проголошено повагу до прав і свобод людини, закладених у Європейській конвенції з прав людини (част. 2 ст. 6 ДЕС).

- [8] *Західноєвропейський Союз* (ЗЄС), заснований як оборонний альянс держав Західної Європи, після подолання конфлікту між Сходом і Заходом перейняв на себе функції гаранта миру задля забезпечення загальноєвропейської безпеки, перетворившись так на регіональну організацію в розумінні Глави 8 Статуту ООН. Нині ЗЄС перебуває на стадії поетапного перетворення. Його основні завдання повинні поступово перейти в правове поле Європейського Союзу (дет. див. § 34).
- [9] Формування європейської архітектури безпеки є головним завданням *Організації з питань безпеки і співпраці в Європі* (ОБСЄ, колишня назва – Рада з питань безпеки і співпраці в Європі – НБСЄ). Численні політичні й економічні перетворення, що відбулися в житті Східної Європи, надали діяльності ОБСЄ, започаткованій Гельсинським прикінцевим актом (1975 року), нових імпульсів. Спільне визнання державами-членами ОБСЄ принципів верховенства права, демократичності, плюралізму та ринкової економіки юридично виражене в Хартії для нової Європи, прийнятій в Парижі 1990 року. Згідно з положеннями Маастрихтського договору, у досягненні цілей СЗБП діяльність Євросоюзу здійснюється відповідно до принципів Гельсинського прикінцевого акту та цілей Паризької хартії (част. 1 ст. 11 ДЕС).
- [10] *Європейська асоціація вільної торгівлі* (ЄАВТ), заснована 1960 року як своєрідна альтернатива Європейським спільнотам в економічній сфері, з часом практично повністю інтегрувалась в правові системи Європейської Спільноти та Європейського Союзу. Решта держав-членів ЄАВТ (за винятком Швейцарії) належать нині до Європейського економічного простору (ЄЕП), функціонування якого ґрунтується насамперед на основних принципах ДЕСп.
- [11] Організація європейської економічної співпраці (ОЄЕС) – *Organisation for European Economic Co-operation* – заснована 1948 року, була реакцією на американський план Маршала, а 1961 року трансформувалась в Організацію економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) – *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Розширивши свою діяльність далеко поза європейські кордони, ОЕСР перетворилась на форум економічної співпраці понад тридцяти найважливіших індустріальних країн світу: Австралії, Австрії, Бельгії, Великої Британії, Греції, Данії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Італії, Кана-

ди, Люксембургу, Мексики, Нідерландів, Німеччини, Нової Зеландії, Норвегії, Південної Кореї, Польщі, Португалії, Словацької Республіки, Сполучених Штатів Америки, Туреччини, Угорщини, Фінляндії, Франції, Хорватії, Чехії, Швейцарії, Швеції, Японії.

Взаємодія форм інституціоналізованої співпраці в Європі



III. Різна цільова спрямованість норм європейського права

[12] Окремі правові норми, об'єднані разом під системним поняттям «європейське право у широкому розумінні», мають різну цільову спрямованість. Рада Європи втілює принципи «пан'європейської традиції», метою якої є налагодження співпраці між державами Європи на основі їхньої духовно-історичної єдності. При цьому ідея побудови спільноти, заснованої на загальних цінностях, як основи

правових і соціально-державних принципів, передбачає подолання значної неоднорідності, характерної для політичного й економічного секторів держав-членів. Прийняття до Ради Європи деяких держав колишнього східного блоку можна розглядати як їх підтримку в час складних внутрішніх перетворень та як своєрідну винагороду за постійне наближення до згаданих принципів (а в перспективі – цілковите втілення цих принципів у правову дійсність держави).

- [13] Істотно жорсткіші вимоги властиві інтеграційній системі, побудованій Європейським об'єднанням вугілля і сталі та іншими Європейськими спільнотами шляхом заснування наддержавних органів з власною, незалежною від держав-членів волею, та здатністю в окремих сферах заміщати верховну владу держав-членів стосовно окремих осіб. Можливості для зміцнення і розвитку національних суверенних прав у рамках влади Спільноти, яка охоплює щораз новіші сфери, все ще залишаються істотно обмеженими.
- [14] На відміну від прагнень до об'єднання передовсім на основі спільного духовно-історичного коріння, систему Європейських спільнот протягом тривалого часу визначало переслідування насамперед економічно-політичних цілей. Така функціонально обмежена цільова спрямованість, однак, ніколи не сприймалась державами-членами як кінцева мета, навпаки, постійно служила засобом налагодження дедалі тіснішої взаємодії національних політик. В преамбулі Договору про заснування ЄОВС засвідчується «переконання в тому, що об'єднана і прогресивна Європа може зробити в розвиток цивілізації внесок, конче необхідний для побудови мирних взаємин». Держави-засновниці Європейської (економічної) Спільноти висловлюють рішучий намір «закласти основи тіснішого союзу між народами Європи» (Преамбула ДЕСп). За економічною інтеграцією завжди стояло прагнення шляхом зворотного впливу на інші сфери спрямувати «*ефект поширювання*» в річище тіснішої політичної співпраці.
- [15] Практика Суду Європейських спільнот – з розвитком загальних правових принципів на основі спільних конституційних традицій держав-членів та положень Європейської конвенції з прав людини – вже давно встановила зв'язок між економічною інтеграцією та загальноєвропейським стандартом у сфері основних прав. Держави-члени Європейського Союзу наголошують на дотриманні «демократичних засад» в чинних у них формах урядування (част. 1 ст. 6 ДЕС). Протиставлення Європи як духовно-історичної одиниці діяльності,

з одного боку, та суто функціонального об'єднання – з іншого боку, здавна відбиває лише вибіркове сприйняття європейського права.

- [16] Вирішальним кроком на шляху до політичної інтеграції є здійснення ідеї валютного союзу відповідно до поетапного плану, передбаченого в ДЄСп. Успільнотнення валютної політики через запровадження в обіг єдиної європейської валюти та забезпечення високої бюджетної дисципліни побічно втягуватиме в інтеграційне річище дедалі нові політичні сфери. Створення валютного союзу, пріоритетом якого є валютна стабільність, можна – хіба що з незначним перебільшенням – розглядати як основну норму правового порядку Спільноти, оскільки саме валютна стабільність визначає напрямок не завершених на сьогодні процесів, метою яких є забезпечення стабільності цін (див. реч. 1 част. 1 ст. 105 ДЄСп).
- [17] Запровадження єдиного громадянства Союзу (ст. 17 і далі ДЄСп) як передумови для гарантування права громадян на вільне пересування та проживання на території будь-якої держави-члена, а також наділення громадян політичними правами приведе у перспективі до необхідності гармонізувати процедури отримання і втрати громадянства держав-членів. Отже, навіть нації як основи окремих держав, будуть повністю інтегровані в систему Спільноти (дет. див. § 13).

IV. Роз'яснення понять

- [18] Співіснування низки європейських організацій та європейських інституцій з часто дуже подібними назвами таїть у собі небезпеку виникнення термінологічної плутанини. Додаткове занепокоєння обумовлює практика використання термінів в межах Європейських спільнот та їх неточне вживання в масмедіях. Тому дуже важливо роз'яснити деякі з цих понять.
- [19] *Європейський Союз* слід чітко відрізнити від *Європейських спільнот*. Європейський Союз є своєрідним «дахом» для Європейських спільнот (першої «опори» Європейського Союзу) та для відповідних форм співпраці в політичних сферах його другої і третьої «опор».
- [20] Європейські спільноти є серцем Європейського Союзу (перша «опора»). Колишня «Європейська економічна спільнота» сьогодні має назву «Європейська Спільнота» (Ст. 1 ДЄСп). Така нова назва однієї з Європейських спільнот спричинила на початку неабияку плутанину.

- [21] Рада Європейських спільнот від деякого часу має назву «Рада Європейського Союзу», хоча насправді вона є (лише) органом Європейських спільнот. Щоправда, Рада діє також як орган ухвалення рішень в рамках другої і третьої «опори» Європейського Союзу. Оскільки Рада Європейських спільнот («Рада Європейського Союзу») проводить засідання винятково у складі галузевих міністрів, її зазвичай називають «Радою міністрів».
- [22] *Європейська Рада* – найвищий орган прийняття рішень Європейського Союзу; до її складу входять голови держав та урядів держав-членів та президент Європейської комісії (Ст. 4 ДЄС). *Європейську Раду* треба відрізнити від *Ради Європи*, яка є міжнародною організацією.

Література: *D. M. Curtin, Postnational democracy – The European Union in search of a political philosophy, 1997; J. Isensee (Hrsg.), Europa als Idee und rechtliche Form, 2-ге вид., 1994; T. Oppermann. Der Europäische Traum zur Jahrhundertwende, JZ 1999, с. 317 і далі. C. Tomuschat, Das Endziel der europäischen Integration-Maastricht ad infinitum?, DVBl. 1996, с. 1073 і далі.*

§ 2. Рада Європи

I. Мета і структура

- [1] Рада Європи – міжнародна організація, створена 1949 року, штаб-квартира якої знаходиться в Страсбурзі. 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» (ст. 1 п. а Статуту Ради Європи). Ця мета повинна бути досягнута «через розгляд питань, що становлять спільний інтерес, 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» (ст. 1, п. б Статуту).
- [2] Сьогодні до Ради Європи входять 46 держав-членів: Австрія, Азербайджан, Албанія, Андорра, Бельгія, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Велика Британія, Вірменія, Греція, Грузія, Данія, Естонія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Македонія, Мальта, Молдова, Монако, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Сан-Марино, Сербія і Чор-

ногорія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Україна, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швейцарія, Швеція.

- [3] Всі члени Ради Європи визнають «принцип верховенства права» та основні права і свободи людини (реч. 1 ст. 3 Статуту). Будь-яка європейська держава, яка виконує цю умову і готова до співпраці задля досягнення мети, визначеної у Статуті, може бути запрошена Комітетом міністрів стати членом Ради Європи (реч. 1 ст. 4 Статуту). Прийняття до Ради Європи більшої частини держав колишнього східного блоку, зокрема Росії та інших європейських держав-спадкоємців Радянського Союзу, надало Раді нового значення – загальноєвропейського форуму. При цьому членство у Раді Європи сьогодні сприймається як свого роду гарантія демократичного, правового характеру держави. Однак дії Ради Європи не завжди цілком послідовні (Прийняття Албанії, Болгарії, Румунії та Росії, з одного боку, а з іншого – пропозиція стати членом, за виконання певних умов, зроблена Хорватії, яка тільки в листопаді 1996 р. набула повного членства в організації).

У разі грубого порушення будь-якою державою-членом положень ст. 3 Статуту Комітет міністрів може тимчасово позбавити її права представництва у Раді Європи та запропонувати їй вийти з організації; крайнім засобом може стати ухвалення Комітетом міністрів рішення про припинення членства такої країни у Раді Європи (ст. 8). Так, у зв'язку з неодноразовим порушенням прав людини в Чеченській Республіці, Парламентська асамблея періодично призупиняла дію права представництва у Раді російських представників – через нестабільну політичну ситуацію в країні – та закликала Комітет з прав людини (тимчасово) позбавити Росію права членства у Раді (EuGRZ 2000, с. 189).

- [4] Органами Ради Європи є Комітет міністрів і Парламентська асамблея (ст. 10 Статуту). *Комітет міністрів* (ст. 13 і далі Статуту) – виконавчий орган Ради Європи. Кожен член Ради має свого представника в Комітеті міністрів – міністра закордонних справ або його постійного заступника (ст. 14 Статуту). *Парламентська асамблея* (ст. 22 і далі Статуту), що є своєрідним дороговказом на шляху розвитку міжнародних організацій, вносить в систему Ради Європи елемент парламентаризму. Парламент кожної держави-члена Ради делегує до Консультативної асамблеї визначену для цієї держави кількість представників (від 2 до 18 парламентських представників).

- [5] Рішення, що стосуються важливих питань, ухвалює Комітет міністрів та Парламентська асамблея більшістю у дві третини голів (п. с, d ст. 20 Статуту).

II. Угоди Ради Європи

- [6] Найважливішою багатосторонньою угодою, прийнятою в рамках Ради Європи, є Європейська конвенція з прав людини, ухвалена 1950 року (з 14 протоколами). Серед інших важливих угод Ради Європи слід назвати, зокрема, Європейську конвенцію про поселення від 1955 року (BGBl., 1959 т. II, с. 997), Європейську конвенцію про мирне врегулювання спорів від 1957 року (BGBl., 1961 т. II с. 81), Європейську соціальну хартію від 1961 року (BGBl., 1964 т. II с. 1261; переглянута редакція від 1991 року ще не набрала чинності), Європейську конвенцію про імунітет держав від 1972 року (BGBl., 1990 т. II, с. 34), Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом від 1977 р. (BGBl., 1978 т. II, с. 321), Європейську конвенцію про запобігання тортурам чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню від 1987 року (BGBl., 1989 т. II, с. 946), а також Рамкову конвенцію про захист національних меншин від 1995 року (BGBl. 1997 т. II, с. 1408). Новіші європейські угоди стосуються, зокрема, встановлення обмежень у галузі біомедицини (Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування досягнень біології та медицини, ILM 36 (1997), с. 817; Додатковий протокол стосовно заборони клонування людських істот, ILM 36 [1997], с. 1415), а також щодо громадянства – Європейська конвенція про громадянство від 1997 року, ILM 37 (1998), с. 44).
- [7] Європейська хартія регіональних і меншинних мов від 1992 року (BGBl., 1998 т. II с. 1314), одна з ухвалених Радою Європи конвенцій, – стала предметом неординарного рішення Конституційної ради Франції. Остання вбачає в наданні мовам національних меншин особливих прав на офіційне використання порушення конституційних принципів, а саме: принципу цілісності Республіки, принципу рівності перед законом та принципу єдності французького народу (Conseil constitutionnel, Рішення від 15. 6. 1999, №. 99 – 412 DC, ОВ від 18. 6. 1999, с. 8964). Показовою ця ухвала є ще й тому, що деякі французькі критики вбачають у задекларованому в Хартії особливому захисті регіональних і меншинних мов «розмивання» національної ідентичності та загрозу для спільного культурного надбання, охрещуючи її при цьому результатом впливу уявлень німців про регіональне розмаїття.

Література: R. Alleweldt, Präventiver Menschenrechtsschutz – Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), EuGRZ 1998, с. 245 і далі. H.-J. Bartsch, Council of Europe – Legal Co-operation in 1993, Yearbook of

European Law 13 (1993), с. 527 і далі. *J. L. Bourban*, Le Conseil de l'Europe, 1985. *T. M. Buchsbaum*, The Council of Europe and the CSCE: Partners in Leadership?, European Yearbook т. 40 (1992), с. 7 і далі. *K. Carstens*, Das Recht des Europarats, 1956; *U. v. Holtz*, 50 Jahre Europarat, 2000. *H. Klebes*, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, EuGRZ 1995, с. 262 і далі; *A. Laufs*, Menschenrechtsübereinkommen zur Biomedizin und das deutsche Recht, NJW 1997, с. 776 і далі. *M. Weckerling*, Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, EuGRZ 1997, с. 605 і далі.

§ 3. Європейська конвенція з прав людини як загальноєвропейський стандарт основних прав

I. Значення Європейської конвенції з прав людини

- [1] На основі проекту Консультативної асамблеї Ради Європи в Римі 1950 року була підписана Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ), яка набрала чинності 1953 року після ратифікації її десятьма державами. Усі 46 держав-членів Ради Європи є державами-учасниками Конвенції. Європейська конвенція з прав людини гарантує фундаментальні права людини (право на життя, заборону катування, заборону рабства та примусової праці), захист особистої свободи, право на судовий захист (право на справедливий судовий розгляд), особливі свободи (захист приватного життя, свободу совісті й віросповідання, свободу вираження поглядів, свободу зібрань та об'єднання), а також право на шлюб та сім'ю.
- [2] Перелік прав, гарантованих Конвенцією, було розширено прийняттям низки Додаткових протоколів (вони стосуються лише держав, що приєдналися до цих протоколів). Найважливіші з них:
- Протокол № 1 про захист права власності (ст. 1), права на освіту (ст. 2) та права на вільні вибори (ст. 3),
 - Протокол № 4 про право на свободу пересування (ст. 2) та заборону колективного вислання іноземців (ст. 4),
 - Протокол № 6 про скасування смертної кари (ст. 1) за винятком винесення смертної кари за діяння, вчинені під час війни (ст. 2), доповнений категоричною заборонаю смертної кари відповідно до Протоколу № 13, та
 - Протокол № 12 про загальну заборону дискримінації.