

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**Д. В. Аббакумова**

**КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ:  
МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ПРИРОДА  
ТА ПОВНОВАЖЕННЯ**

**Монографія**

Харків  
«Право»  
2016

УДК 341.176(4)  
ББК 67.51  
А13

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 11 від 27 травня 2016 р.)*

**Рецензенти:**

*М. О. Баймуратов* – доктор юридичних наук, професор, головний консультант відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України, Заслужений діяч науки і техніки України;

*О. В. Задорожній* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член-кореспондент НАПрН України

**Науковий редактор:**

*М. В. Буроменський* – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України

**Аббакумова Д. В.**

А13 Комітет Міністрів Ради Європи: міжнародно-правова природа та повноваження : монографія / Д. В. Аббакумова. – Х. : Право, 2016. – 256 с.

ISBN 978-966-937-046-4

У монографії досліджуються міжнародно-правова природа та повноваження Комітету Міністрів Ради Європи. Значна увага приділена встановленню ролі та місця Комітету Міністрів у системі головних органів Ради Європи, з'ясуванню правової природи актів Комітету Міністрів, а також виявленню особливостей організаційної структури цього органу. Досліджено основні повноваження Комітету Міністрів, серед яких важливе місце займають моніторинг виконання зобов'язань державами – членами Ради Європи та нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини, здійснення яких є прямим наслідком реалізації мети Ради Європи, закріпленої в Статуті цієї міжнародної організації.

Для науковців, викладачів, студентів, аспірантів, правників та всіх тих, хто цікавиться діяльністю Ради Європи.

**УДК 341.176(4)  
ББК 67.51**

ISBN 978-966-937-046-4

© Аббакумова Д. В., 2016  
© Видавництво «Право», 2016

# Зміст

Передмова .....	4
-----------------	---

## Розділ 1

### КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ (ГЕНЕЗИС)

1.1. Виникнення і становлення Комітету Міністрів Ради Європи .....	9
1.2. Основні цілі та роль Комітету Міністрів у діяльності Ради Європи.....	28

## Розділ 2

### КОМІТЕТ МІНІСТРІВ

### У СИСТЕМІ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ

2.1. Правовий статус та структура Комітету Міністрів Ради Європи .....	48
2.2. Взаємодія Комітету Міністрів з іншими органами Ради Європи .....	79

## Розділ 3

### КОМПЕТЕНЦІЯ

### КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ

3.1. Моніторинг виконання зобов'язань державами – членами Ради Європи.....	101
3.2. Нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини .....	124
3.3. Акти, що приймаються Комітетом Міністрів Ради Європи.....	156
3.4. Діяльність щодо прийняття нових держав у члени Ради Європи .....	186

Висновки.....	215
---------------	-----

Список використаних джерел .....	221
----------------------------------	-----

## Передмова

Однією з характерних рис сучасного міжнародного права є стрімке зростання ролі міжнародних міжурядових організацій та їх впливу на національні правові системи. У межах європейського континенту однією з найвпливовіших організацій у правозахисній сфері є Рада Європи. Вона сприяє гармонізації законодавства своїх сорока семи держав-членів та побудові єдиного демократичного правового простору. На сьогоднішній день її без перебільшення можна вважати справжнім символом захисту прав людини в Європі. Важливе значення у цьому процесі належить інституційній системі Ради Європи, а також діяльності її головних органів, серед яких важливе місце займає Комітет Міністрів. Останньому належить провідна роль у нагляді за виконанням рішень Європейського суду з прав людини та у проведенні моніторингу дотримання зобов'язань державами – членами Ради Європи. За цих умов особливого значення набуває ґрунтовний правовий аналіз усіх сфер компетенції Комітету Міністрів із метою кращого розуміння процесів функціонування Ради Європи як організації, що об'єднує велику кількість європейських держав.

Уже багато років Рада Європи стоїть на сторожі основних європейських цінностей, які є визначальними для розвитку, існування та процвітання будь-якої держави. Йдеться, насамперед, про верховенство права, демократію та захист прав людини. Саме вони є тією основою, на якій будується співробітництво між державами – членами Ради Європи. Україна, приєднавшись до цієї поважної міжнародної організації у 1995 р., вже понад 20 років сприяє дотриманню зазначених цінностей у межах національної правової системи. Активною є також участь нашої держави у діяльності головних органів Ради Європи, у тому числі й Комітету Міністрів, що дозволяє їй бути залученою до міждержавного діалогу з вирішення важливих загальноєвропейських питань.

Беручи до уваги вагоме значення Комітету Міністрів у структурі Ради Європи, варто відзначити, що актуальність цього дослідження на сучасному етапі зумовлена низкою обставин. По-перше, в українській доктрині міжнародного права досі не проводилося комплексного дослідження теоретичних та практичних питань функціонування Комітету Міністрів як одного з головних органів Ради Європи, передусім його структури, повноважень та правової природи актів. По-друге, Україна є учасницею великої кількості міжнародних договорів, які укладаються у межах Ради Європи, а здійснення нагляду за їх виконанням у більшості випадків належить до повноважень саме Комітету Міністрів. По-третє, Комітет Міністрів є складовою контрольного механізму Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Європейська конвенція з прав людини), що й пояснює необхідність визначення його ролі у процедурі нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Для України це питання є особливо актуальним, оскільки наша держава займає перші місця по кількості поданих проти неї скарг та своєчасно невиконаних рішень Суду. І, по-четверте, детальне вивчення усіх аспектів діяльності Комітету Міністрів дозволяє з'ясувати особливості функціонування внутрішньоорганізаційного механізму Ради Європи, що сприяє більш ефективній співпраці України з цією міжнародною організацією.

Дослідженням окремих проблемних аспектів функціонування Ради Європи займалися такі українські вчені, як: Т. О. Анцупова, М. В. Буроменський, М. М. Гнатовський, Л. Г. Заблоцька, В. Є. Мармазов, В. В. Мицик, І. С. Нуруллаєв, Л. В. Пастухова, І. С. Піляєв, А. Є. Тамм, А. Л. Федорова, І. С. Чиж та ін.

Іноземні юристи-міжнародники також присвячували свої роботи вивченню інституційного механізму Ради Європи, а також його ролі у проблемі захисту прав людини. Серед них варто відзначити таких вчених, як: Ф. Бенуа-Ромер, Е. Бредлі, Ж. Велю, Д. Гом'єн, С. Грір, М. Дженіс, А. Джемшевські, М. Л. Ентін, Р. Кей, Г. Клебес, П. Лепрехт, Г. Є. Лук'янцев, Р. Макдональд, А. Робертсон, Х. Петзольд, Я. Стівачтіс, М. Хабеггер, Д. Харріс та ін. Однак всебічного дослідження правових аспектів діяльності Комітету Міністрів Ради Європи ними також не проводилося.

При написанні монографії важливе значення мали комплексні дослідження, присвячені міжнародним міждержавним організаціям, проведені Н. Блоккером, М. Віреллі, З. М. Клепацьким, К. Кольяром, М. Б. Криловим,

І. І. Лукашуком, В. І. Маргієвим, В. Моравецьким, Г. І. Морозовим, Т. М. Нешатаєвою, М. В. Поточним, Г. І. Тункіним, О. А. Шибяєвою, Г. Шермерсом. Крім того, загальнотеоретичною основою дослідження стали праці М. О. Баймуратова, В. Г. Буткевича, В. Н. Денисова, А. І. Дмитрієва, О. В. Задорожного, О. О. Мережка, В. В. Мицика, М. М. Микієвича, В. І. Муравйова, Л. Д. Тимченка, М. В. Яновського та ін.

Виходячи з того, що Рада Європи займає ключові позиції серед міжнародних правозахисних організацій та має розгалужену організаційну структуру, цілком логічно вести мову про важливість дослідження проблем функціонування її внутрішньоорганізаційного механізму. При цьому суттєвим є визначення ролі та місця Комітету Міністрів у системі головних органів Ради Європи, з'ясування правової природи актів Комітету Міністрів, а також виявлення особливостей основних повноважень цього органу.

Як відомо, міжнародні міждержавні організації створюються для налагодження більш тісного співробітництва між державами у певній сфері. Структурні елементи міжнародних організацій, а саме їх постійні органи, є тим дієвим інструментом, який використовують держави для досягнення спільних цілей, визначених в установчих документах організації. З урахуванням вищезазначеного дослідження діяльності одного з постійних органів Ради Європи дає можливість зрозуміти, як саме інституційна система організації впливає на реалізацію її статутних цілей.

У монографії розроблено періодизацію розвитку повноважень Комітету Міністрів, пов'язаних із функціонуванням положень Європейської конвенції з прав людини. Підставою для виокремлення трьох етапів стали зміни, що вносилися до контрольного механізму Конвенції починаючи з моменту її підписання. Особлива увага у цьому контексті приділена аналізу розбіжностей, що виникали на перших етапах діяльності Комітету Міністрів у зв'язку із суперечністю між його політичною природою та судовим характером повноважень, якими він був наділений Конвенцією. Разом з цим у роботі окрема увага приділена дослідженню процедури нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини як однієї зі складових критерію виконання рішення суду. Наведено додаткові аргументи на користь судження про необхідність надання Комітету Міністрів додаткових повноважень для підвищення ефективності його діяльності у сфері нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини.

Авторкою встановлено, що організаційна структура Комітету Міністрів поєднує в собі властивості як представницького, так і виконавчого органів, що привело до появи дворівневої практики проведення засідань Комітету Міністрів, залежно від рівня представництва держави. У той же час це жодним чином не впливає на юридичну силу його рішень у тій чи іншій якості. Акти, що приймаються як на рівні міністрів закордонних справ, так і на рівні їх представників, мають однакове юридичне значення і повинні виконуватися на рівноправній основі.

На підставі аналізу різних сфер діяльності Комітету Міністрів Ради Європи доведено, що його повноваження постійно розширюються, до того ж це, врешті-решт, набуло тенденції до виходу за межі Статуту Ради Європи. Проте можна стверджувати, що такий стан справ не суперечить Статуту, оскільки в ньому закладено ідеологію домислюваної компетенції.

З огляду на важливість виконуваних Комітетом Міністрів повноважень наголошено на його провідній ролі в системі органів Ради Європи. В основу зазначеного твердження покладено дослідження взаємодії Комітету Міністрів з іншими органами на підставі чотирьох основних видів повноважень: 1) нормотворчий процес; 2) прийняття нових держав у члени Ради Європи; 3) моніторинг виконання зобов'язань державами-членами; 4) нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини.

У роботі обґрунтовано дуалістичну природу Комітету Міністрів, який є одночасно статутним органом Ради Європи та конвенційно-наглядовим, оскільки він виступає складовою контрольних механізмів багатьох договорів, укладених у межах цієї міжнародної організації. Також було доведено, що рекомендаційні акти Комітету Міністрів належать до норм «м'якого права», які формально не є обов'язковими для держав-членів, однак держави їх імплементують у власне законодавство та у більшості випадків виконують. Таким чином, зазначені рекомендаційні акти разом із договірними нормами Ради Європи сприяють гармонізації законодавства усіх держав – членів організації. Україна у цьому плані є достатньо активною, оскільки велика кількість рекомендацій Комітету Міністрів була врахована вітчизняними законодавцями при розробці нових та внесенні змін до вже існуючих нормативно-правових актів.

Монографія підготовлена на основі кандидатської дисертації та є першим у вітчизняній доктрині міжнародного права науковим комплексним дослідженням правової природи та повноважень Комітету Міністрів як одного з головних органів Ради Європи.

Авторка висловлює щиру подяку своєму науковому керівнику – члену-кореспонденту Національної академії правових наук України, доктору юридичних наук, професору кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого М. В. Буроменському за мудрі поради та всебічну підтримку.

Особлива вдячність вельмишановним рецензентам, які були і опонентами по моїй кандидатській дисертації, – доктору юридичних наук, професору М. О. Баймуратову та доктору юридичних наук, професору О. В. Задорожньому – за слушні зауваження та доброзичливе ставлення.

Висловлюю подяку колективу кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за сприяння у підготовці роботи порадами, зауваженнями, щоденним неформальним спілкуванням.



# КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ (ГЕНЕЗИС)

## 1.1. Виникнення і становлення Комітету Міністрів Ради Європи

---

---

На сучасному етапі розвитку міжнародних відносин особливо важливу роль відіграють міжнародні міжурядові організації. Починаючи з середини XIX ст. вони поступово перетворювалися з невеликих за чисельністю вузькопрофільних об'єднань на повноцінних суб'єктів міжнародного права, якими ми звикли їх бачити зараз.

Першою політичною організацією, яка з'явилася лише у XX ст., була Ліга Націй. Досвід її створення мав велике значення для подальшого розвитку інституту міжнародних організацій. За словами К. С. Колісниченко, одним із аспектів, який безпосередньо впливав на це, «була саме структура, порядок функціонування, повноваження Ліги Націй як комплексного механізму постійної взаємодії держав для вирішення поточних проблем міжнародного життя, співробітництва та упорядкованого співіснування міжнародного співтовариства в цілому»<sup>1</sup>. Наведені характеристики поклали початок діяльності міжнародних організацій як на універсальному, так і на регіональному рівнях.

На думку іноземних вчених, характерною рисою сучасного міжнародного правопорядку є прогресивна «космополітизація» міжнародного права, відхід від правової системи, в якій держави є єдиними суб'єктами права і в якій національне міцно ізольоване від міжнародного, і перехід до транснаціонального правового по-

---

<sup>1</sup> Колісниченко, Е. С. Международно-правовые механизмы правопорядка Лиги Наций [Текст] / Е. С. Колісниченко // История международного права : монография / под ред. А. И. Дмитриева, У. Э. Батлера. – 2-е изд., доп. и перераб. – Одесса : Феникс, 2013. – С. 353.

рядку, який руйнує традиційні кордони між тим, що «всередині» та «зовні»<sup>1</sup>.

Міжнародні організації мають неабияке значення у цьому процесі. Об'єднуючи велику кількість держав та укладаючи багатосторонні договори у своїх межах, вони створюють своєрідні правові стандарти в окремих галузях міжнародного права, які згодом імплементуються у внутрішнє право та перетворюються на положення національного законодавства. Відбувається уніфікація правових систем держав, що сприяє тіснішому зв'язку як між ними, так і між внутрішнім та міжнародним правом.

У той же час є суттєва різниця між функціонуванням міжнародних організацій та держав. Останнім не треба кожного разу підтверджувати чи обґрунтовувати своє існування, посилаючись на виконання тих чи інших функцій. Існування ж міжнародних організацій, навпаки, безпосередньо пов'язане з виконанням ними певних функцій. А це, у свою чергу, потребує наявності організаційної структури, чітко визначеної компетенції та зобов'язання виконувати функції, покладені на міжнародну організацію державами-членами<sup>2</sup>. Таким чином, міжнародні організації та їх постійні органи є тим знаряддям, яке використовують держави для налагодження співробітництва між собою у визначених сферах.

Ідея створення міжнародної організації на європейському континенті висловлювалася багатьма політиками, вченими, громадськими діячами та філософами протягом багатьох століть. Іноземний дослідник Дж. Шо вказує на те, що «сучасна модель об'єднаної Європи, яка була створена не шляхом насилля та завоювання, а шляхом спільного прагнення європейських народів до досягнення таких цілей, як мир, процвітання і стабільність, привертала увагу відомих усьому світу мислителів ще у Середні віки»<sup>3</sup>. Однак реалізувати цю ідею стало

---

<sup>1</sup> The Politics of International Law [Текст] / ed. by Christian Reus-Smit. – Cambridge : Cambridge University Press, 2004. – P. 7.

<sup>2</sup> Schermers, H. G. International institutional law: unity within diversity [Текст] / by Henry G. Schermers, Niels M. Blokker. – 5th rev. ed. – Leiden : Martinus Nijhoff publishers, 2011. – P. 18–19.

<sup>3</sup> Shaw, J. Law of the European Union [Текст] / J. Shaw. – 3rd ed. – Basingstoke : Palgrave, 2000. – P. 41.

можливим лише після Другої світової війни. Народи Європи зрозуміли, що державна влада не може бути джерелом прав людини та самостійно забезпечувати їх дотримання. Необхідно було об'єднати держави навколо міжнародної організації, яка допомагала б їм у створенні більш сприятливих умов для реалізації та визнання прав і свобод кожного індивіда, а також була б незалежним наглядачем за поведінкою держав. Тому в післявоєнний період особливої актуальності набуло завдання налагодження міжнародного співробітництва у правозахисній сфері.

У цьому контексті варто згадати французького вченого М. Віреллі, який розглядав міжнародну організацію як новий феномен, що буде допомагати новим незалежним державам. Саме політичні зміни, що відбувалися після Другої світової війни, він пов'язував із цим феноменом<sup>1</sup>. Як зараз бачимо, міжнародні організації, створені в середині ХХ ст., дійсно вплинули на розвиток держав та побудову їх правових систем, особливо у сфері захисту прав людини.

Першою європейською організацією, створеною після Другої світової війни, стала Рада Європи. Заснована в 1949 р., вона змогла побудувати один із найкращих міжнародних механізмів захисту прав людини у світі. У цьому процесі не останню роль відіграли не тільки ефективна діяльність Європейського суду з прав людини, а й злагоджене функціонування головних органів Ради Європи<sup>2</sup>.

На сьогодні Рада Європи – провідна міжнародна організація регіонального типу. Вона об'єднує майже всі держави європейського континенту і в будь-який момент готова співпрацювати з тими країнами, що не належать до цього географічного регіону. Компетенція цієї міжнародної організації включає в себе не лише питання захисту прав людини та основних свобод, а також питання розвитку плюралістичної демократії, верховенства права та забезпечення співробітництва між державами-членами.

---

<sup>1</sup> Viñuales, J. E. «The Secret of Tomorrow»: International Organization through the Eyes of Michel Virally [Текст] / Jorge E. Viñuales // The European Journal of International Law. – 2012. – Vol. 23. – No. 2. – P. 545–548.

<sup>2</sup> Див.: Аббакумова, Д. В. Створення та становлення Комітету Міністрів Ради Європи [Текст] / Д. В. Аббакумова // Юрид. вісн. – 2014. – №2. – С. 206–210.

У зв'язку з надзвичайно широкою компетенцією та значною кількістю держав – членів Ради Європи можна говорити про певну унікальність цієї міжнародної організації та її інституційної системи. Остання навіть характеризується деякою своєрідністю, що пов'язано з особливостями створення Ради Європи. Для того, щоб найбільш повно зрозуміти специфіку інституційної системи, необхідно дослідити історично-правові аспекти створення цієї міжнародної організації та її головних органів.

Виявлені порушення прав людини під час двох світових війн викликали необхідність захисту демократичних цінностей заради збереження миру і побудови єдиного європейського правового простору. Передумовою створення Ради Європи стала вироблена століттями ідея єдності Європи, в основі якої були демократія, верховенство права, а також спільна для всіх європейських народів культура.

Говорячи про процес формування та розвитку об'єднаної Європи і функціонуючої в її межах правової системи, можна наголосити на тому, що цей процес є наслідком не стільки права, правових ідей та інститутів, скільки проявом політичних, економічних, ідеологічних та культурних переконань європейського суспільства.

Протягом багатьох століть основою всього цього складного і тривалого процесу були і залишаються саме політичні, економічні, культурні та інші інтереси й ідеї, які їх відображають. Як зауважує М. Н. Марченко, «саме вони постійно створювали і продовжують створювати на європейському континенті всю соціально-політичну "погоду" і скеровувати процес розвитку європейських країн по мірі зростання відповідних умов у одне, об'єднане русло»<sup>1</sup>. Проте, на думку вченого, це не означає протиставлення політичних та інших інтересів та ідей, їх ролі і значення в процесі становлення та розвитку об'єднаної Європи лише юридичним інтересам та ідеям. Усі вони дуже тісно пов'язані між собою, а іноді їх взагалі неможливо відокремити один від одного.

---

<sup>1</sup> Марченко, М. Н. Эволюция европейских объединительных идей (XI–XIX вв.). Статья первая [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. – №3. – С. 4.

Як уже зазначалося вище, ідеї об'єднання європейських народів не є новими для сучасної Європи. Так, М. Н. Марченко називає три основні ознаки цих ідей. По-перше, їх зародження та розвиток простежуються вже на ранніх етапах еволюції європейського суспільства. Друге, на що звертає увагу вчений, – це природна спадковість об'єднувачих ідей, яка існувала протягом усього розвитку європейського суспільства. І третя ознака полягає в тому, що ідеї об'єднання мали постійний і більш зростаючий із еволюцією європейської цивілізації вплив на процес формування відповідної суспільної думки і правосвідомості населення<sup>1</sup>. Таким чином, із кожним історичним етапом об'єднувачі ідеї ставали сильнішими та перетворювалися на конкретні плани з їх реалізації.

Як зазначає Л. М. Ентін, «кожного разу, коли Європа ставала ареною кровопролитних конфліктів, зіткнень та протистоянь, висувалися численні проекти відновлення та утвердження миру»<sup>2</sup>. Усі вони були реакцією на відповідні події та поєднувалися з необхідністю об'єднання європейських держав. Так само все відбувалося і на початку ХХ ст.

Після завершення Першої світової війни почали з'являтися нові ідеї європейського об'єднання. Засновником пан'європейського руху в цей період був австрійський граф Р. Куденхове-Калергі. Йому вдалося залучити багатьох відомих політичних діячів Європи до свого руху та підготувати європейське суспільство до можливого загальноєвропейського об'єднання. Куденхове-Калергі зміг закласти підґрунтя майбутньої європейської інтеграції, визначити межі можливих перетворень та розробити проект послідовної реалізації своєї ідеї з об'єднання Європи<sup>3</sup>. Однак протиріччя, що виникали між державами у цей період, зробили неможливим виконання будь-яких подібних задумів.

---

<sup>1</sup> Марченко, М. Н. Эволюция европейских объединительных идей (XI–XIX вв.). Статья первая [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. – №3. – С. 6–7.

<sup>2</sup> Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – С. 8.

<sup>3</sup> Піляєв, І. С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі [Текст] / І. С. Піляєв. – К. : Юрид. кн., 2003. – С. 25–35.

Тільки після Другої світової війни з'явилася можливість повернутися до ідеї заснування європейської організації. Необхідність втілення її в життя була майже одночасно підтримана як визначними політичними діячами і керівниками держав, так і представниками громадянського суспільства. Початком практичної реалізації став блискучий виступ у 1946 р. Уїнстона Черчилля в Цюріхському університеті, де він виголосив промову, в якій закликав європейські народи забути жахи війни і подумати про відродження Європи. У. Черчилль був переконаний, що є засіб, який при застосуванні одночасно, спонтанно і повсюдно здатен дивовижним чином змінити все навколо і протягом декількох років зробити всю Європу такою ж вільною і щасливою, як Швейцарія. Цим засобом, на думку політика, є створення «Сполучених Штатів Європи». Він зазначав: «Нашою твердою метою мусить бути будівництво і зміцнення Організації Об'єднаних Націй. У рамках цієї світової структури та під її егідою мусимо відтворити Європейську родину – то могли б бути Сполучені Штати Європи. Першим практичним кроком буде створення Ради Європи»<sup>1</sup>. Варто зауважити, що за задумами У. Черчилля, «об'єднана Європа» могла діяти не тільки як противага перед радянською загрозою, а й бути опорою для Англії у її відносинах зі США. Могутність Британської імперії та підтримка «об'єднаної Європи» мали б допомогти Англії виступати на світовій арені на одному рівні із США, а згодом і повернути собі провідну роль у світовій політиці<sup>2</sup>. Британський політик бачив Раду Європи як міжурядову організацію, яка буде функціонувати без Англії, проте під її керівництвом. Основними ж країнами, які співпрацювали б у межах цієї організації, на його думку, мали стати Франція та Німеччина.

Промова У. Черчилля набула великої популярності та була підтримана різними суспільно-політичними діячами й організаціями. Однак було відсутнє чітке розуміння того, як втілити все

---

<sup>1</sup> Churchill, W. Speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946 [Електронний ресурс] / W. Churchill // Council of Europe. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/churchill/ZurichSpeech\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/churchill/ZurichSpeech_en.asp).

<sup>2</sup> Трухановский, В. Г. Уинстон Черчилль [Текст] / В. Г. Трухановский. – 3-е изд. – М. : Междунар. отношения, 1982. – С. 411–412.

це на практиці. Тому вирішення цього питання перетворилося на своєрідну боротьбу з приводу форми та структури майбутнього об'єднання. Протиріччя між суспільно-політичними групами існували досить довго, поки не вдалося досягти компромісу під час проведення Гаазького конгресу.

Найбільш важливі і рішучі кроки у зближенні країн Європи робили громадські організації, які згодом об'єдналися у Міжнародний комітет по координації руху за об'єднання Європи. Головним результатом діяльності цього Комітету стало проведення у травні 1948 р. Європейського конгресу в Гаазі, на якому основна увага приділялася проблемам європейської інтеграції<sup>1</sup>.

На думку вчених, саме з Гаазьким конгресом пов'язані усі ініціативи, що кардинально змінили вигляд європейського континенту. Він зібрав разом людей не лише з великим практичним досвідом, а й з реальними повноваженнями в ключових сферах суспільно-політичного життя своїх власних країн. Головуючим та почесним президентом Конгресу був сам У. Черчилль. Проведення Гаазького конгресу стало однією з найвизначніших подій ХХ ст. Адже за своїм змістом та наслідками він мав важливе історичне значення. На відміну від інших зібрань на ньому вже не обговорювалися питання підготовки договорів щодо закріплення військової перемоги, а розглядалася перспектива об'єднання народів Європи у спільну організацію, яка зможе забезпечити мир та стабільність<sup>2</sup>.

На Конгресі було запропоновано багато проектів об'єднання Європи. Їх можна поділити на дві основні групи. Перші пропонували створити європейську федерацію, органи якої мали б наднаціональні повноваження, включаючи наднаціональний парламент (Асамблею). Останній мав обиратися на основі загальних і прямих виборів. Прихильниками та ініціаторами такого проекту були французькі, бельгійські, нідерландські та німецькі представники, які виступали за федералізм. Інші ж пропонували створити європейську організацію, яка

---

<sup>1</sup> Клепацкий, З. М. Западноевропейские международные организации [Текст] / З. М. Клепацкий ; пер. с пол. В. Л. Кона. – М. : Прогресс, 1973. – С. 58–59.

<sup>2</sup> Піляев, І. С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі [Текст] / І. С. Піляев. – К. : Юрид. кн., 2003. – С. 102.

мала б тільки координаційний характер. Така організація не передбачала створення загальноєвропейської Парламентської Асамблеї, навіть консультативного характеру. Об'єднання повинно було здійснюватися за класичною схемою міжурядового співробітництва шляхом спільних дій декількох держав. Ці проекти вносилися британськими та скандинавськими представниками, які виступали за просте об'єднання<sup>1</sup>.

Під час Гаазького конгресу було ухвалено низку резолюцій, які стали компромісом між цими двома проектами. Конгрес запропонував європейським країнам створити економічний і політичний союз, якому вони повинні передати частину своїх суверенних прав. Також він рекомендував створити Європейську консультативну асамблею, члени якої мають призначатися парламентами держав-членів. Її основною метою буде обмін думками та надання консультацій<sup>2</sup>.

Наслідком Конгресу стало заснування Європейського руху, який, за словами Е. Б. Хааса, ніс головну відповідальність за створення Ради Європи. Це була вільна конфедерація національних та міжнародних асоціацій, які мали різноманітні, а іноді й суперечливі програми європейського об'єднання. Європейський рух створювався з метою розвитку та популяризації ідеї європейського єднання<sup>3</sup>.

Після Гаазького конгресу та під впливом його рішень Франція запропонувала країнам – членам Брюссельського Договору (Великій Британії, Франції, країнам Бенілюксу) на засіданні Консультативної Ради цього договору обговорити питання створення Європейської асамблеї. У межах Брюссельського Договору було організовано Комітет вивчення Європейського єднання з метою дослідження проблем створення майбутньої європейської організації та розгляду рекомендацій Гаазького конгресу. Цей Комітет мав також розглядати як французько-бельгійські пропозиції, так і британські.

---

<sup>1</sup> Клепацкий, З. М. Западноевропейские международные организации [Текст] / З. М. Клепацкий ; пер. с пол. В. Л. Кона. – М. : Прогресс, 1973. – С. 58–59.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Haas, E. Consensus formation in the Council of Europe [Текст] / E. Haas. – Berkley – Los-Angeles, 1960. – P. 8.



Французько-бельгійський проект передбачав створення федеративного утворення на зразок «Європейського Союзу». Його головним органом повинна була стати Парламентська Асамблея, яка приймала б рішення більшістю голосів. Вона мала складатися з представників парламентів європейських країн, які призначалися б на національному рівні, та була б початком майбутнього європейського парламенту. Крім питань, запропонованих урядами, Асамблея могла б обговорювати будь-які інші питання та визначати свій порядок денний. Французька делегація у дечому поступилася британцям. Це стосувалося створення урядової Ради, яка мала готувати роботу Асамблеї та приймати всі рішення<sup>1</sup>.

Представники британського проекту наполягали на створенні «Ради Європи», яка спершу засновувалася на п'ять років, а членство в ній обмежувалося учасниками Брюссельського договору. Делегації країн-учасниць призначалися б урядами і очолювалися б міністрами. Із компетенції запропонованої організації мали бути вилучені економічні питання та питання оборони, останні передбачалося віднести до відання Північно-Атлантичного Договору. Прийняття рішень у Раді Європи мало відбуватися відповідно до принципу відносної однаковості<sup>2</sup>.

Можна побачити, що між цими проектами була відмінність як у формі створення майбутньої організації, так і в питаннях компетенції її головних органів, а також у способах прийняття рішень та призначення представників. Так, британці наполягали на створенні виключно міжурядової організації, яка мала поступово об'єднати всю Європу, у той час як французи у своєму проекті передбачали можливість створення європейської федерації.

У цій ситуації Бельгія виступила стороною, яка наполягала на досягненні компромісу. Проте, незважаючи на її зусилля, позиції країн майже не змінилися. Тоді британська сторона запропонувала доручити розгляд цього питання спеціальній підкомісії, яка повинна

---

<sup>1</sup> Engelbel, M.-A. La Belgique et les débuts du Conseil de l'Europe [Текст] / M.-A. Engelbel // Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe: actes du colloque Strasbourg (8–10 juin 1995) / textes réunis par M.-T. Bitsch. – Berne, 1997. – P. 59–60.

<sup>2</sup> Там само.

була детально вивчити пропозиції кожної зі сторін, а потім прийняти певне рішення. Очолив підкомісію представник Люксембургу. Після закінчення своєї роботи вона розробила звіт, який був лише попереднім нарисом щодо майбутньої структури організації. Згідно зі звітом пропонувалося створити Раду Міністрів Європи та Європейську Консультативну Асамблею. Не дивлячись на те, що у французькому проекті Рада Міністрів розглядалася як другорядний орган, у звіті підкомісії він наділявся широкими повноваженнями. А це, у свою чергу, відповідало британським інтересам. Кожна держава-член мала бути представлена міністром або, у разі необхідності, делегацією, обраною урядом. Рішення повинні були прийматися одностайно, якщо Рада не вирішить інакше. Що ж стосується Асамблеї, то її компетенція була подібною до французько-бельгійського проекту. Однак у той же час сфера її діяльності значно звужувалася, оскільки найбільшу кількість повноважень було покладено на Раду Міністрів<sup>1</sup>.

Після того, як звіт був переданий представникам обох сторін для вивчення, британські урядовці вказали на значний крок вперед у питанні створення організації. Представники французької сторони були незадоволені обмеженням компетенції Асамблеї. Бельгійський представник, бажаючи досягти згоди, зазначив, що обидва органи європейської організації мають бути взаємопов'язані. Не дивлячись на свою прихильність до створення європейської федерації, він запропонував, щоб Асамблея була підпорядкована Раді Міністрів. Однак на цьому дебати не припинились, а сторони продовжували шукати шляхи вирішення спірних питань<sup>2</sup>.

Незважаючи на численні суперечки, у січні 1949 р. у межах сесії Консультативної ради Брюссельського Договору п'ятьом міністрам закордонних справ вдалося знайти компроміс щодо структури майбутньої організації. Він полягав у створенні Ради Європи, яка мала складатися з Комітету Міністрів та Консультативної Асамблеї.

---

<sup>1</sup> Engelbel, M.-A. La Belgique et les débuts du Conseil de l'Europe [Текст] / M.-A. Engelbel // Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe: actes du colloque Strasbourg (8–10 juin 1995) / textes réunis par M.-T. Bitsch. – Berne, 1997. – P. 60–63.

<sup>2</sup> Там само. – P. 63.

За задумами засновників Комітет Міністрів мав збиратися на закриті засідання, де відповідальні члени урядів різних держав-членів приймали б обов'язкові рішення. Було вирішено, що Комітет складатиметься з одного міністра від кожної держави-члена. Із метою обмеження компетенції Консультативної Асамблеї міністром закордонних справ Бельгії Полем-Анрі Спааком було запропоновано затверджувати її порядок денний на засіданнях Комітету Міністрів<sup>1</sup>. Цей орган мав обговорювати будь-які питання і вносити їх на розгляд Асамблеї, за винятком питань оборони. Передбачалося, що саме Комітет Міністрів буде реальною Радою Європи.

Консультативна Асамблея, яка була другим органом нової Ради Європи, мала стати прямим результатом конституційних практик і бажань кожної з держав-членів. Їй надавалося широке коло повноважень. Сторони домовилися, що кожен член Ради Європи буде вільний сам установлювати процедуру, згідно з якою будуть призначатися делегації до Асамблеї. Держави також будуть мати змогу самі визначати процедуру голосування своїх представників. Було встановлено, що засідання Консультативної Асамблеї будуть публічними<sup>2</sup>.

Таким чином, можна побачити, що Комітет Міністрів був свого роду радою урядовців, а Консультативна Асамблея – зібранням парламентарів. Перший вважався виконавчим, а другий – дорадчим органом.

Основні принципи діяльності майбутньої Ради Європи увійшли до проекту, підготовленого Постійною комісією Брюссельського Договору. Розгляд цього проекту та переговори, пов'язані зі складанням остаточного статуту організації, мали відбуватися на Підготовчій конференції в березні-травні 1949 р., а брати участь у ній мали міністри закордонних справ десяти майбутніх держав-членів.

Коли у травні 1949 р. у Лондоні на конференції по створенню Ради Європи обговорювалася остаточна структура організації, було вирі-

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la quatrième session du Conseil consultatif du Traité de Bruxelles (27–28 janvier 1949, Londres) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cvce.eu/obj/compte\\_rendu\\_de\\_la\\_quatrieme\\_session\\_du\\_conseil\\_consultatif\\_du\\_traite\\_de\\_bruxelles\\_londres\\_27\\_28\\_janvier\\_1949-fr-9571e1b8-eca5-48d7-adfa-3d29e5a51bba.html](http://www.cvce.eu/obj/compte_rendu_de_la_quatrieme_session_du_conseil_consultatif_du_traite_de_bruxelles_londres_27_28_janvier_1949-fr-9571e1b8-eca5-48d7-adfa-3d29e5a51bba.html).

<sup>2</sup> Kayser, E. L. Council of Europe [Текст] / Elmer Louis Kayser // World Affairs. – 1949. – Vol. 112. – No. 1. – P. 7–8.

шено прийняти пропозицію міністра закордонних справ Італії Карла Сфорца щодо урядового органу. Делегати зійшлися на тому, що Комітет складатиметься з міністрів закордонних справ держав-членів. Зазначалося, що у разі, коли міністр закордонних справ з якихось причин не зможе взяти участь у засіданнях Комітету, він має призначити заступника у ранзі міністра, який буде діяти від його імені. У виняткових випадках заступник може бути і не міністерського рангу<sup>1</sup>.

На конференції також виникли суперечки стосовно участі членів Комітету Міністрів у засіданнях Консультативної Асамблеї. Міністр закордонних справ Франції Роберт Шуман зазначив, що краще було б повністю відокремити все урядове від Асамблеї через загрозу того, що розбіжності у Комітеті Міністрів будуть зберігатися і поширюватися в Асамблеї, а у зв'язку з цим колективний характер Комітету може бути порушено. Він також не погоджувався з тим, щоб члени Комітету Міністрів висловлювали свої власні погляди перед Асамблеєю. За його словами, Асамблея буде представляти громадську думку, а не урядову. Тому він побоювався, що, якщо міністрам буде надане право з'являтися в Асамблеї, вони будуть почувати себе зобов'язаними захищати політику уряду, а це спровокує виникнення конфлікту між Комітетом і Асамблеєю.

Схожої думки дотримувався і міністр закордонних справ Великої Британії Ернест Бевін. Він зауважував, що Асамблея є консультативним органом для вирішення європейських проблем. На конференції Е. Бевін закликав своїх колег запобігти жадливій помилці, з якою вони можуть зустрітися, якщо внутрішні суперечки в Комітеті Міністрів поширюватимуться і на Асамблею або якщо міністри будуть звітувати перед Асамблеєю<sup>2</sup>.

Кінцеве рішення, якого вдалося досягти міністрам із цього питання, було визначено у ст. 27 Статуту. У ній зазначається: «Умови, за яких Комітет Міністрів може бути колективно представлений в дебатах Консультативної асамблеї або за яких представники в Комітеті

---

<sup>1</sup> Conference for the Establishment of a Council of Europe (3–5 May 1949, London) [Електронний ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу: <http://128.121.10.98/coe/pdfopener?smd=1&md=1&did=956067>.

<sup>2</sup> Там само.

або їхні заступники можуть виступати в Асамблеї, визначаються Правилами процедури, які Комітет може затвердити з цього питання після консультацій з Асамблеєю»<sup>1</sup>.

З урахуванням позицій та думок усіх делегатів 5 травня 1949 р. у Лондоні був укладений договір, відповідно до якого створено Раду Європи. Лондонський Договір, котрим було ухвалено також і Статут організації, підписали десять держав-засновниць, серед яких п'ять країн – членів Брюссельського Договору: Велика Британія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, а також Ірландія, Італія, Данія, Норвегія та Швеція.

Досягнутий між державами компроміс повністю задовольнив британські інтереси, адже саме Велика Британія наполягла на створенні класичної міжнародної організації. Таким чином, Рада Європи стала організацією координаційного характеру, у розпорядженні якої були два органи – урядовий та парламентський. Консультативна Асамблея зі своїми обмеженими функціями фактично очолювалася Комітетом Міністрів, який приймав рекомендації урядам держав-членів. Створювався також Генеральний секретаріат, який був наділений адміністративними функціями. Навіть назва «Рада Європи» відображала намагання Великої Британії від самого початку обмежити повноваження нової організації. Цьому терміну була надана перевага перед більш змістовним поняттям «Європейський Союз», яке було запропоноване міністром закордонних справ Франції Робертом Шуманом. Сама назва нової організації говорила про перемогу британської точки зору, адже міністр закордонних справ Великої Британії Е. Бевін апелював саме до «Ради Європи», розглядаючи її як платформу для виключно міжурядової співпраці, у той час як Р. Шуман наполягав на назві «Європейський Союз»<sup>2</sup>.

Зовсім не випадковим був і вибір місцеперебування майбутньої організації. Представник Великої Британії запропонував французьке

---

<sup>1</sup> Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_001).

<sup>2</sup> Бенуа-Ромер, Ф. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору [Текст] : пер. з англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Г. Клебес. – К. : К. І. С., 2007. – С. 15.