

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

АББАКУМОВА ДАРИНА В'ЯЧЕСЛАВІВНА

УДК 341.176(4)

КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ

12.00.11 – міжнародне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор **Буроменський Михайло Всеволодович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри міжнародного права, член-кореспондент НАПрН України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Баймуратов Михайло Олександрович**, Маріупольський державний університет, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права;

кандидат юридичних наук, професор **Задорожній Олександр Вікторович**, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, завідувач кафедри міжнародного права, член-кореспондент НАПрН України.

Захист відбудеться «09» липня 2015 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано «28» травня 2015 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Н. П. Матюхіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Починаючи з середини ХХ ст. міжнародні міждержавні організації відіграють важливу роль у розвитку міжнародних відносин. На європейському континенті однією з найвпливовіших міжнародних організацій є Рада Європи (далі – РЄ). Україна як європейська країна долучилася до її діяльності у 1995 р. і відтоді бере активну участь у роботі всіх інституційних органів цієї організації. Комітет Міністрів є одним із головних органів РЄ, від якого значною мірою залежить практичне виконання цілей, визначених в її Статуті. Йому також належить провідна роль у нагляді за виконанням рішень Європейського суду з прав людини та у здійсненні моніторингу дотримання зобов'язань державами-членами РЄ. За цих умов особливого значення набуває ґрунтовний правовий аналіз усіх сфер компетенції Комітету Міністрів із метою кращого розуміння процесів функціонування РЄ як організації, що об'єднує велику кількість європейських держав. Участь України в діяльності Комітету Міністрів дозволяє їй бути залученою до міждержавного діалогу з вирішення важливих загальноєвропейських питань.

Актуальність цього дослідження обумовлена низкою обставин. По-перше, Україна є учасницею більшості міжнародних договорів, укладених в рамках РЄ, а нагляд за їх виконанням, зазвичай, належить до повноважень саме Комітету Міністрів. По-друге, Комітет Міністрів виступає частиною контрольного механізму Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Європейська конвенція з прав людини), що зумовлює нагальну потребу у визначенні його функцій у цій сфері, зокрема, з огляду на велику кількість скарг, поданих проти України. По-третє, в українській міжнародно-правовій доктрині відсутні комплексні дослідження правового статусу та повноважень Комітету Міністрів як одного з найвпливовіших органів РЄ.

Серед вітчизняних науковців, які вивчали питання діяльності Ради Європи або окремі її аспекти, можна назвати Т. О. Анцупову, М. В. Буроменського, М. М. Гнатівського, Л. Г. Заблоцьку, В. Є. Мармазова, В. В. Мицика, І. С. Нуруллаєва, Л. В. Пастухову, І. С. Піляєва, А. Є. Тамма, А. Л. Федорову, І. С. Чижа. Іноземні юристи-міжнародники також присвячували свої роботи розгляду інституційного механізму Ради Європи, а також його ролі у проблемі захисту прав людини. Йдеться про таких учених, 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 РЄ ними також не проводилося.

Загальнотеоретичною основою дисертації 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. Крім того, важливе значення для автора мають комплексні дослідження, присвячені міжнародним міжурядовим 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. Шibaєвою, Г. Шермерсом та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого згідно із Державною цільовою комплексною програмою «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права» (державна реєстрація – № 0111U000954).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є визначення ролі та місця Комітету Міністрів у системі головних органів РЄ, з'ясування правової природи актів Комітету Міністрів, а також виявлення особливостей основних повноважень цього органу.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких завдань:

- визначити вплив європейських об'єднавчих ідей на процес формування системи головних органів РЄ та їх повноважень;
- з'ясувати генезу повноважень Комітету Міністрів РЄ від моменту його створення до цього часу;
- розглянути в динаміці особливості наглядових повноважень Комітету Міністрів РЄ щодо Європейської конвенції з прав людини;
- розкрити особливості внутрішньої організації та функціонування Комітету Міністрів РЄ;
- надати міжнародно-правову характеристику актів Комітету Міністрів та визначити їх юридичну силу;
- визначити особливості голосування під час прийняття рішень у Комітеті Міністрів та з'ясувати його правові наслідки для органів РЄ та держав-членів організації;

– встановити співвідношення компетенцій двох головних статутних органів РЄ: Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї.

Об'єктом дослідження є міжнародно-правові відносини, пов'язані з функціонуванням Комітету Міністрів в системі органів РЄ.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання функціонування Комітету Міністрів РЄ, передусім його структура, повноваження та права природа актів.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності результатів дисертанткою використовується весь комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, які знаходять широке застосування в сучасній науці міжнародного публічного права.

Методологічну основу склали такі загальноновизнані у правовій науці методи, як-от: об'єктивності, діалектичний, історико-правовий, формально-логічний, спеціально-юридичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, а також інші загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Метод об'єктивності було використано для встановлення вірогідності та повноти інформації, що мала застосування у процесі дослідження. Діалектичний метод став у нагоді при вивченні розвитку організаційної структури та повноважень Комітету Міністрів, а також встановленні зв'язку між його діяльністю та забезпеченням основних цілей РЄ. За допомогою історико-правового методу було проведено класифікацію етапів розвитку повноважень Комітету Міністрів за Європейською конвенцією з прав людини, формально-логічного – з'ясовано юридичну природу актів Комітету Міністрів. Спеціально-юридичний метод дозволив проаналізувати положення рекомендацій та резолюцій, прийнятих головними органами РЄ, а системно-структурний – визначити місце Комітету Міністрів у системі органів РЄ. Порівняльно-правовий метод став корисним при вивченні особливостей організаційної структури європейських міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є першим у вітчизняній доктрині міжнародного права науковим комплексним дослідженням правового статусу та повноважень Комітету Міністрів як одного з головних органів РЄ. Основні теоретичні та практичні результати, що характеризують особистий внесок дисертантки і виносяться на захист, конкретизуються в таких положеннях.

Уперше:

– 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;

– встановлено, що організаційна структура Комітету Міністрів поєднує в собі властивості як представницького, так і виконавчого органів, а це призвело до появи дворівневої практики проведення засідань Комітету Міністрів, залежно від рівня представництва держави;

– доведено, що повноваження Комітету Міністрів РЄ постійно розширюються, до того ж це врешті набуло тенденції до виходу за межі Статуту РЄ. Проте можемо стверджувати, що такий стан справ не суперечить Статуту, оскільки в ньому закладено ідеологію домислюваної компетенції;

– обґрунтовано дуалістичну природу Комітету Міністрів, який є одночасно статутним органом РЄ та конвенційно-наглядним, бо він виступає складовою контрольних механізмів багатьох договорів, укладених у межах РЄ;

– 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.

Удосконалено наукові положення стосовно:

– судження про те, що структура Ради Європи, зокрема, її виконавчий орган Комітет Міністрів, створювалися відповідно до уявлень про єдину Європу, які набули розвитку після Другої світової війни, що обумовило статутні повноваження Комітету Міністрів і що не було притаманне міжнародним організаціям того часу;

– теоретичного визначення поняття «право Ради Європи» як сукупності норм і принципів, які містяться в багатосторонніх договорах РЄ, резолюціях та рекомендаціях її головних органів (Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї), а також у рішеннях Європейського суду з прав людини і які регулюють відносини між державами-членами організації на засадах верховенства права, демократії та поваги до прав людини задля гармонізації законодавства держав-членів;

– твердження про те, що ступінь обов'язковості рішень Комітету Міністрів залежить не стільки від процесу голосування, скільки від форми прийнятого рішення.

Набули подальшого розвитку:

– положення про унікальність інституційної системи РЄ, що полягає в наявності елементів дуалізму в питаннях взаємовідносин Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї і виключає можливість встановлення повновладдя кожного з цих органів;

– висновок про те, що голосування в Комітеті Міністрів не є консенсуальним за своєю природою, а побудовано на принципах поваги до рішення більшості;

– твердження про ключову роль Комітету Міністрів у здійсненні наглядових повноважень за виконанням договорів РС;

– судження про необхідність надання Комітету Міністрів додаткових повноважень для підвищення ефективності його діяльності у сфері нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини;

– визначення поняття «моніторинг Комітету Міністрів», під яким розуміється діяльність із перевірки виконання державами-членами РС прийнятих на себе зобов'язань, яка здійснюється за допомогою як правових (зобов'язання по Європейській конвенції з прав людини та договорах РС, що мають відповідні положення щодо нагляду за їх реалізацією), так і політичних (зобов'язання, які не мають чітко закріпленого правового порядку їх забезпечення) механізмів з метою приведення правових систем держав у відповідність до принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні положення, результати та висновки, які містить дисертація, можуть бути використані у таких сферах:

– *науково-дослідній* – як основа для подальших наукових досліджень інституційної системи РС та функціонування контрольного механізму Європейської конвенції з прав людини;

– *науково-освітній* – під час викладання навчальних курсів «Міжнародне публічне право», «Історія міжнародного права», «Право міжнародних організацій», «Міжнародне право прав людини», «Європейська конвенція із захисту прав людини і юридична практика»;

– *науково-методичній* – для вдосконалення навчальних програм, при підготовці відповідних розділів підручників і навчально-методичних посібників із міжнародного публічного права та права міжнародних організацій;

– *практичний* – у діяльності законодавчих та виконавчих органів України в контексті виконання конвенційних зобов'язань нашою державою, а також представників влади та експертів, які беруть участь у роботі органів РС.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, обговорені, схвалені та рекомендовані до захисту кафедрою міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Основні положення дисертаційного дослідження були оприлюднені на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, як: Міжнародна науково-практична конференція «Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина» (м. Полтава, 23 листопада 2012 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 22 листопада 2012 р.); Всеукраїнська конференція «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 18 квітня 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція іноземними мовами студентів та молодих науковців «Глобалізація: право і суспільство» (м. Харків, 24 вересня 2013 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2013 року» (м. Харків, 14 листопада 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20-21 листопада 2013 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли відображення в 12 наукових публікаціях, з яких 5 статей опубліковано в наукових фахових періодичних виданнях з юридичних наук, а також у тезах 7 доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою, завданнями та предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 235 сторінок, з яких основний текст становить 197 сторінок. Список використаних джерел налічує 270 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються мета, завдання, об'єкт і предмет дослідження, викладені методологічна та теоретична основи роботи, формулюється наукова новизна, розкривається теоретичне і практичне значення отриманих результатів, зазначаються дані про апробацію основних положень дисертації.

Розділ 1 «Комітет Міністрів Ради Європи (генезис)» складається з двох підрозділів.

У **підрозділі 1.1. «Виникнення і становлення Комітету Міністрів Ради Європи»** досліджуються передумови та особливості створення Комітету Міністрів як одного з головних органів РЄ. Доведено, що європейські об'єднувачі ідеї вплинули не лише на характер діяльності

Ради Європи, а й на формування її інституційної системи.

З'ясовано, що РЄ стала першою міжнародною організацією після Другої світової війни, яка включала в себе як парламентський, так і урядовий органи. Її повноваження та організаційна структура були результатом компромісу між двома проектами об'єднання. Перший передбачав створення наднаціональної організації з широкою компетенцією Асамблеї, яка мала б стати європейським парламентом. Другий пропонував створити класичну міжнародну організацію на чолі з міжурядовим органом, який займав би керівні позиції. У результаті взаємних поступок було засновано класичну міжнародну міжурядову організацію з двома головними органами – Комітетом Міністрів та Парламентською Асамблеєю. РЄ врешті так і не набула наднаціональних рис, як того бажали деякі з її засновників.

Вивчення особливостей формування інституційної системи РЄ дало можливість зробити висновок, що Комітет Міністрів із перших днів свого функціонування відіграв провідну роль у системі головних органів організації. Парламентська Асамблея була повністю йому підпорядкована в перші роки своєї діяльності. Однак це не суперечило уявленню європейських політиків про структуру майбутньої організації, оскільки з самого початку передбачалося, що саме Комітет Міністрів буде реальною Радою Європи.

Встановлено, що засновники Ради Європи намагалися відокремити одна від одної діяльність Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї. Вони вважали, що розбіжності, які виникатимуть в міжурядовому органі, можуть поширитися і на парламентський. Проте представники держав усе ж таки внесли до Статуту положення про можливість Комітету Міністрів бути колективно представленим на засіданнях Парламентської Асамблеї.

Підрозділ 1.2. «Основні цілі та роль Комітету Міністрів у діяльності Ради Європи» присвячено дослідженню еволюції статутних та конвенційних повноважень Комітету Міністрів РЄ. З'ясовано, що його повноваження змінювалися саме Європейською конвенцією з прав людини, а не Статутом РЄ. Отже, незважаючи на те, що Комітет Міністрів є статутним органом РЄ, у різні часи йому доводилося одночасно виконувати функції, покладені на нього Європейською конвенцією з прав людини.

Враховуючи це, дисертанткою запропоновано періодизацію етапів розвитку діяльності Комітету Міністрів, пов'язаної з виконанням ним повноважень за Конвенцією. Перший етап (1949-1998 рр.) характеризується наявністю протиріч між політичним характером

Комітету Міністрів та судовими повноваженнями, які були надані йому Конвенцією. Увагу зосереджено на двох основних функціях, які виконував у той час Комітет Міністрів, а саме: 1) вирішення питання про те, чи було порушення Конвенції у тих справах, які не були передані до Суду (колишня ст. 32 Конвенції); 2) здійснення нагляду за виконанням рішень Суду (колишня ст. 54 Конвенції). Встановлено, що виконання першої функції носило квазісудовий характер, оскільки за своєю природою вона не була виключно судовою через відсутність таких важливих ознак, як незалежність, прозорість та неупередженість під час розгляду справ у Комітеті Міністрів.

Другий етап (1998-2010 рр.) пов'язаний з втратою Комітетом Міністрів квазісудової функції. Із прийняттям Протоколу №11 до Конвенції (1998 р.) Комітет Міністрів залишилася лише функція нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Третій етап розпочався у 2010 р. Головним його здобутком вважаються доповнення, внесені Протоколом № 14 до ст. 46 Конвенції у 2010 р. та запровадження системи «двоєдиного підходу» (twin-track approach) щодо нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Відзначено, що такі нововведення дали можливість підвищити рівень ефективності наглядових повноважень Комітету Міністрів за виконанням рішень державами-учасницями Конвенції.

Зроблено висновок, що конвенційні повноваження Комітету Міністрів не завжди були виправданими та допомагали забезпечити належну роботу контрольного механізму Конвенції. Проте після проведення низки реформ цьому органу РС вдалося виключити виконання непритаманних йому судових функцій та зосередитися на здійсненні нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини.

Розділ 2 «Комітет Міністрів у системі органів Ради Європи» містить два підрозділи.

У підрозділі 2.1. «Правовий статус та структура Комітету Міністрів Ради Європи» розглянуто особливості організаційної структури останнього.

Встановлено, що Комітет Міністрів поєднує в собі риси представницького та виконавчого органів, а це жодним чином не впливає на юридичну силу його рішень у тій чи іншій якості. Проведене дослідження процедури голосування на рівні міністрів закордонних справ та на рівні їх представників свідчить про те, що Комітет Міністрів для успішного виконання цілей Ради Європи на практиці намагається ухвалювати рішення більшістю представників.

У підрозділі проаналізовано організаційну структуру подібних до Комітету Міністрів органів інших міжнародних організацій (ОБСЄ, ЄС, НАТО). З'ясовано, що найбільш схожою за структурою є Північноатлантична Рада НАТО, засідання якої проходять двічі на рік на рівні міністрів закордонних справ, а також щотижня на рівні постійних представників держав-членів при НАТО.

Визначено, що у структурі Комітету Міністрів діють як статутні допоміжні органи (керівні комітети та комітети *ad hoc*), так і нестатутні (комітети, створені відповідно до положень договорів Ради Європи, а також Групи доповідачів, Робочі групи та Тематичні координатори).

Доведено, що здійснення Комітетом Міністрів нестатутних повноважень, таких як моніторинг дотримання державами-членами своїх зобов'язань та нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини, є прямим наслідком реалізації мети Ради Європи, а тому не може вважатися виходом за межі компетенції, визначеної в установчому договорі.

Підрозділ 2.2. «Взаємодія Комітету Міністрів з іншими органами Ради Європи» присвячено особливостям взаємовідносин різних інституцій РЄ. З'ясовано, що ці відносини характеризуються відсутністю чіткої ієрархії у питаннях реалізації цілей організації.

Доведено, що з огляду на важливість виконуваних повноважень Комітет Міністрів відіграє провідну роль в системі органів РЄ. В основу зазначеної тези покладено дослідження взаємодії Комітету Міністрів з іншими органами на підставі чотирьох основних видів повноважень: 1) нормотворчий процес; 2) прийняття нових держав у члени РЄ; 3) моніторинг виконання зобов'язань державами-членами; 4) нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини.

Встановлено, що нормотворчий процес у рамках РЄ здійснюється повністю Комітетом Міністрів, адже всі договори розробляються і приймаються під його безпосереднім керівництвом. Роль Парламентської Асамблеї у цьому процесі була і залишається виключно консультативною.

Повноваження по прийняттю нових держав у члени РЄ хоча і закріплені в Статуті лише за Комітетом Міністрів, проте без висновку Парламентської Асамблеї він ще не прийняв жодну державу.

Відзначено, що основними моніторинговими повноваженнями у рамках організації володіють Комітет Міністрів та Парламентська Асамблея, діяльність яких у цій сфері є взаємодоповнюючою. У той же час акцентовано на відсутності статутного закріплення цих повноважень.

Констатовано, що конвенційні повноваження щодо нагляду за

виконанням рішень Європейського суду з прав людини належать виключно Комітету Міністрів, проте при їх здійсненні він активно взаємодіє не лише з Судом, а й з Парламентською Асамблеєю. Наголошено на необхідності надання Комітету Міністрів додаткових повноважень для покращення нагляду за виконанням рішень Суду.

Розділ 3. «Компетенція Комітету Міністрів Ради Європи» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 3.1. «Моніторинг виконання зобов'язань державами-членами Ради Європи»* досліджено процедуру моніторингу виконання державами взятих на себе зобов'язань.

Встановлено, що на відміну від Статуту Організації американських держав, який закріплює наглядові повноваження Міжамериканської комісії з прав людини, Статут РЄ не містить конкретного положення про те, який саме орган цієї організації буде здійснювати нагляд за дотриманням державами зобов'язань із захисту прав людини відповідно до договорів, укладених у рамках Ради Європи.

Вказано, що розповсюджена ідея про створення єдиного судового органу для здійснення нагляду за дотриманням договорів Ради Європи є доцільною, але малореалістичною, адже цей процес потребуватиме значних матеріальних ресурсів та суттєвих змін як в інституційній системі РЄ, так і в договірній.

З'ясовано, що Комітет Міністрів почав здійснювати процедуру моніторингу з 1994 р. на основі ухваленої ним Декларації про дотримання зобов'язань, прийнятих державами-членами РЄ.

Обгрунтовано існування двох видів моніторингу Комітету Міністрів: правового та політичного. Перший стосується нагляду за дотриманням державами договірних зобов'язань, які мають відповідні положення щодо нагляду за їх реалізацією. Другий здійснюється щодо тих зобов'язань, які не передбачають правового механізму їх реалізації.

Досліджено участь Комітету Міністрів у нагляді за виконанням державами зобов'язань по головних конвенціях РЄ. Серед них Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Європейська соціальна хартія 1961 р. (переглянута у 1996 р.), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. Особливості процедури моніторингу дотримання Рамкової конвенції про захист національних меншин досліджено на прикладі України, одночасно проаналізовано резолюції щодо імплементації Україною положень цієї Конвенції.

У *підрозділі 3.2. «Нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини»* розкрито особливості наглядових повноважень

Комітету Міністрів відповідно до ст. 46 Європейської конвенції з прав людини.

Визначено три основні критерії ефективності міжнародних судів: 1) виконання рішення; 2) ступінь використання суду; 3) вплив на державну поведінку та успіх правового режиму, яким створено суд. Досліджено процедуру нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини як одну зі складових критерію виконання рішення суду.

Констатовано, що Комітет Міністрів здійснює нагляд не лише за виплатою справедливої сатисфакції на виконання рішення Європейського суду з прав людини, а й щодо вжиття державою заходів індивідуального та загального характеру. При цьому найбільше складнощів виникає саме під час відновлення первісних прав заявників (*restitutio in integrum*) та внесення змін до національного законодавства та практики.

Проаналізовано ряд рішень Європейського суду з прав людини проти України, на виконання яких Комітет Міністрів здійснює процедуру нагляду. З'ясовано, що останніми роками Україна намагається виконувати взяті на себе зобов'язання по виконанню рішень Суду, про що свідчать позитивні зміни у її законодавстві та правозастосовній практиці.

Описано процедуру нагляду, яка здійснюється відповідно до Правил щодо нагляду за виконанням судових рішень та умов дружнього врегулювання, прийнятих Комітетом Міністрів у 2006 р., на спеціальних засіданнях Комітету Міністрів з прав людини (ДН засідання), що проходять чотири рази на рік. З'ясовано, що проміжні резолюції Комітету Міністрів, ухвалені з питань виконання державами рішень Європейського суду з прав людини, містять вказівки стосовно вжиття необхідних заходів та є дієвим засобом впливу на активність внесення державами змін до національного законодавства та практики.

Відзначено, що запроваджена у 2010 р. нова система нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини (система «двоєдиного підходу» (twin-track approach)) демонструє позитивні тенденції, свідченням чого є збільшення кількості рішень, щодо яких Комітет Міністрів заклав процедуру нагляду у 2013 р.

У **підрозділі 3.3. «Акти, що приймаються Комітетом Міністрів Ради Європи»** проаналізовано співвідношення між актами Комітету Міністрів і визначенням поняття «м'якого права», наданого вітчизняними та іноземними науковцями. Встановлено, що рекомендації та резолюції Комітету Міністрів, які адресуються державам-членам РЄ, є нормами, які не носять юридично обов'язкового характеру. Їх можна визначити як рекомендаційні акти Комітету Міністрів. Обґрунтовано, що

вони є нормами «м'якого права», які у більшості випадків виконуються державами та імплементуються в національне законодавство шляхом внесення схожих за змістом норм. Це обумовлено тим, що відповідні норми мають вагоме політичне та моральне значення. Вони відіграють важливу роль у гармонізації законодавства держав-членів РЄ. Рішення з внутрішньоорганізаційних питань є обов'язковими до виконання як органами організації, так і державами-членами.

Порівняльний аналіз рекомендацій Комітету Міністрів, зокрема, щодо застосування альтернативних засобів вирішення спорів, та проекту Закону України «Про медіацію» від 03.07.2013 р. дає можливість зробити висновок, що рекомендаційні акти одного з головних органів Ради Європи безпосередньо враховуються при розробці національного законодавства України.

У підрозділі 3.4. «Діяльність щодо прийняття нових держав у члени Ради Європи» досліджено процедуру приєднання нових держав до Ради Європи.

З 1989 р. стрімко почала зростати кількість членів РЄ за рахунок прийняття країн Центральної та Східної Європи. Вперше критерії, яким мають відповідати нові держави при вступі, були визначені у Віденській декларації 1993 р., прийнятій Комітетом Міністрів на саміті глав держав та урядів держав-членів РЄ. Серед них: дотримання принципів демократії, верховенства права та поваги до прав людини; проведення вільних та чесних виборів, заснованих на універсальному виборчому праві; гарантування свободи поглядів та свободи засобів масової інформації; захист прав національних меншин; дотримання принципів міжнародного права; підписання Європейської конвенції з прав людини та визнання її наглядових механізмів у короткі строки.

З'ясовано, що, незважаючи на європейські кордони РЄ, визначальним при прийнятті Вірменії, Азербайджану та Грузії до її членів була не стільки географічна приналежність, скільки саме прагнення нових держав бути частиною європейського правового простору та дотримуватися тих ідеалів та принципів, які проповідуються Радою Європи.

Досліджено правові особливості приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції з прав людини та встановлено, що ЄС не стає автоматично членом РЄ, але в нього з'являється можливість брати участь у роботі Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї. Проте така участь буде стосуватися лише питань реалізації положень Конвенції.

З'ясовано політико-правові мотиви відмови Комітету Міністрів від виключення держав РЄ з членів організації за порушення своїх

зобов'язань. Це відбувається переважно через політичне прагнення залишити порушника у членах організації, аби зберегти вплив на нього і дати можливість виправитися, аніж виключити державу і тим самим повністю її ізолювати і втратити засоби впливу.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та подається вирішення конкретного наукового завдання, яке полягає у визначенні ролі та місця Комітету Міністрів у системі головних органів Ради Європи, з'ясуванні правової природи актів Комітету Міністрів, а також виявленні особливостей основних повноважень цього органу.

Отримані в процесі дослідження важливі теоретичні та практичні результати конкретизуються в наведених нижче положеннях.

1. Формування системи головних органів РЄ було прямим наслідком європейських об'єднавчих ідей, які панували на континенті після Другої світової війни. Позиції щодо структури майбутньої організації значно відрізнялися. Одні наполягали на створенні наднаціональної організації з широкою компетенцією Асамблеї, інші ж пропонували створити класичну міжурядову організацію з керівною роллю міжурядового органу. Компроміс, досягнутий у 1949 р., став визначальним для інституційної системи РЄ – першої європейської організації, що включила в себе діяльність як парламентського, так і урядового органів. При цьому їх повноваження не були рівними.

2. Генеза повноважень Комітету Міністрів, наданих йому Європейською конвенцією з прав людини, охоплює три етапи. Перший етап обмежується 1949-1998 рр. та пов'язаний з протиріччями, які виникали у зв'язку з наділенням політичного органу функціями квазісудового характеру. У цей період Комітету Міністрів не вистачало характерної риси, яка була необхідною для виконання судових функцій, а саме незалежності. Другий етап охоплює період починаючи зі вступу в силу Протоколу №11 у 1998 р. до 2010 р. Проведена цим протоколом реформа позбавила Комітет Міністрів права приймати рішення по конкретних справах. Він втратив свої квазісудові повноваження, проте зберіг функцію нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Третій етап розпочався у 2010 р. після набрання чинності Протоколом № 14, який розширив наглядові повноваження Комітету Міністрів. Запроваджена у цьому ж році система «двоєдиного підходу» (twin-track approach) щодо нагляду за виконанням рішень Європейського

суду з прав людини значно підвищила ефективність діяльності Комітету Міністрів у цій сфері.

3. Незважаючи на те, що відповідно до Статуту Комітет Міністрів діє як єдиний та цілісний орган, без поділу на окремі структурні елементи, на практиці він функціонує на двох рівнях. Проте це не дає підстави говорити про наявність у Комітеті Міністрів двох окремих та незалежних один від одного органів. Навпаки, діяльність обох рівнів тісно пов'язана між собою, а їх рішення мають однакове юридичне значення.

4. Комітет Міністрів поєднує в собі властивості як представницького, так і виконавчого органів. При цьому саме рівень представників міністрів буде доцільно називати суто виконавчим, оскільки на його засіданнях приймається більшість повсякденних рішень Ради Європи. У той час рівень міністрів закордонних справ має представницький характер.

5. Проведений аналіз організаційної структури Комітету Міністрів дає підстави стверджувати, що з метою забезпечення належного функціонування конвенційних механізмів та щоденної роботи організації з часом він почав перетворюватися зі звичайного міжурядового органу на велику та складну систему з багаторівневою структурою.

6. Завдяки дослідженню виявлено, що для забезпечення нормального функціонування організації Комітет Міністрів під час ухвалення певних рішень, які згідно зі Статутом потребують одностайності (наприклад, рекомендацій урядам держав-членів), застосовує положення так званих «джентельменських угод», які передбачають прийняття окремих рішень більшістю голосів. Хоча такі домовленості не несуть у собі ніякого юридичного навантаження і є виключно політичними угодами, але, як показує практика, вони все ж таки виконуються представниками держав.

7. Комітет Міністрів займає одну з керівних позицій у системі органів РЄ, оскільки Статут наділив його широкою компетенцією та правом приймати рішення від імені Ради Європи. У той же час відсутня чітка ієрархія між Комітетом Міністрів та Парламентською Асамблеєю, що свідчить про наявність елементів дуалізму в питаннях взаємовідносин між цими двома органами, що полягає у взаємозалежному та доповнюючому характері їх повноважень для забезпечення ефективної діяльності РЄ.

8. Виконання Комітетом Міністрів нестатутних повноважень, таких як моніторинг дотримання зобов'язань державами-членами та нагляд за

виконанням рішень Європейського суду з прав людини, не можна вважати такими, що виходять за межі компетенції, визначеної в Статуті. Встановлено, що їх здійснення є наслідком реалізації мети Ради Європи шляхом сприяння захисту прав людини та вдосконалення правових систем держав-членів.

9. Необхідно надати Комітету Міністрів додаткові повноваження для покращення нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. По-перше, бажано було б встановити строки для виконання державою рішень Суду, зокрема, для вжиття індивідуальних та загальних заходів. Проте у цьому разі не повинна братися до уваги виплата грошової компенсації заявникові, оскільки для її виплати Судом вже визначено трьохмісячний строк. По-друге, запровадити систему відповідальності за порушення цих строків, яка буде включати матеріальну та політичну відповідальність. Матеріальна полягає у виплаті грошових коштів за несвоєчасне вжиття заходів по виконанню рішення Суду. Політична відповідальність має застосовуватися як додаткова до матеріальної та давати можливість Комітету Міністрів звертатися до ст. 8 Статуту за грубе порушення зобов'язань державою-членом.

10. Проведений аналіз положень національного законодавства та рекомендаційних актів Комітету Міністрів дає підстави стверджувати, що положення останніх активно застосовуються під час розробки законопроектів Верховною Радою та вдосконалення правової системи України. Таким чином, рекомендаційні акти Комітету Міністрів, будучи не обов'язковими за своєю природою, за бажанням держав можуть перетворюватися на норми внутрішнього права.

11. Комітет Міністрів є одним із ключових органів, який має повноваження здійснювати контрольні функції (моніторинг) за дотриманням зобов'язань не лише за Статутом РЄ, а й за іншими міжнародними договорами, що укладаються державами-членами Ради Європи в рамках цієї організації. У цьому сенсі предметна компетенція Комітету Міністрів безпосередньо залежить від кількості міжнародних договорів, щодо яких РЄ здійснює контрольні повноваження

12. Моніторинг, що проводиться у межах Комітету Міністрів, має різний характер та залежить від природи зобов'язань. Правовий моніторинг полягає у нагляді за дотриманням зобов'язань державами-членами, визначених в договорах РЄ, які мають відповідні положення щодо контролю за їх реалізацією. Найбільш дієвим у порівнянні з іншими конвенціями РЄ залишається нагляд у системі контрольного механізму Європейської конвенції з прав людини. Політичний моніторинг

здійснюється щодо тих зобов'язань, які не мають чітко закріпленого правового порядку їх забезпечення.

13. Дослідивши виконання рішень Європейського суду з прав людини як один з критеріїв його ефективності, можна стверджувати, що він має достатньо високі показники ефективності серед міжнародних судів, які займаються захистом прав людини. Комітет Міністрів, якому належить ключова роль у нагляді за виконанням рішень Європейського суду з прав людини, постійно шукає шляхи вдосконалення своєї діяльності у цій сфері задля підвищення рівня дотримання державами-учасницями положень Європейської конвенції з прав людини. Прикладом цього може слугувати запровадження у 2010 р. стандартної та посиленої процедур нагляду, що дозволяє покращити контрольний механізм, який існував до цього.

14. Комітет Міністрів, який бере участь майже в усіх аспектах діяльності РЄ, забезпечує можливість налагодження діалогу під час вирішення нагальних європейських питань, а також закладає фундамент для формування спільного правового простору між усіма європейськими державами завдяки розробці договорів та ухваленню рекомендаційних актів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях України та інших держав:

1. Аббакумова Д. В. Повноваження Комітету Міністрів Ради Європи відповідно до ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Д. В. Аббакумова // Проблеми законності. – 2013. – Вип. 122. – С. 274-281.

2. Аббакумова Д. В. Правовая природа актов Комитета Министров Совета Европы / Д. В. Аббакумова // *Legea și Viața*. – Republica Moldova, 2014. – №3 (267). – С. 3-6.

3. Аббакумова Д. В. Еволюція конвенційних повноважень Комітету міністрів Ради Європи / Д. В. Аббакумова // Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. – 2014. – №1(76). – С. 186-194.

4. Аббакумова Д. В. Створення та становлення Комітету Міністрів Ради Європи / Д. В. Аббакумова // Юридичний вісник. – 2014. – №2. – С. 206-210.

5. Аббакумова Д. В. Деякі аспекти процедури моніторингу в межах Ради Європи / Д. В. Аббакумова // Теорія і практика правознавства: електр. наук. фах. вид. Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого. – 2014. –

Вип. 2(6). [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/2.2014/45.pdf.

Тези доповідей на науково-практичних конференціях:

1. Аббакумова Д. В. Роль Комітету Міністрів Ради Європи у нагляді за виконанням рішень Європейського Суду з прав людини / Д. В. Аббакумова // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина: зб. наук. ст. та тез наук. повідомл. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., 23 листоп. 2012 р., м. Полтава. – Х. : Точка, 2012. – Ч. 1. – С. 157-158.

2. Аббакумова Д. В. Зміни у наглядовій ролі Комітету Міністрів Ради Європи відповідно до Протоколу №14 Європейської конвенції про захист прав людини / Д. В. Аббакумова // Сучасні проблеми правової системи України: зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м.Київ, 22 листопада 2012 р.) / М-во освіти і науки України, Київс. ун-т права НАН України. – К. : Ліра-К, 2012. – Вип.4. – С. 433-435.

3. Abbakumova D. Committee of Ministers as a governing body of the Council of Europe / D. Abbakumova // Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених: зб. матеріалів Всеукр. конф. (м. Харків, 18 квіт. 2013 р.) / М-во освіти і науки України, Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". – Х., 2013. – С. 4-5.

4. Abbakumova D. V. Some aspects of the Council of Europe's monitoring mechanisms / D. V. Abbakumova // Integration processes and innovative technologies: achievements and prospects of engineering sciences: collection of scientific works. – Kharkiv, 2013. – P. 334-337.

5. Abbakumova D. La portée des actes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe / D. Abbakumova // Глобалізація: право і суспільство: тези доп. учас. міжнар. наук.-практ. конф. інозем. мовами студ. та молод. науковців (м. Харків, 24 верес. 2013 р.) / М-во освіти і науки України, НУ ЮАУ ім. Ярослава Мудрого, каф. інозем. мов № 2, каф. міжнар. права. – Х. : Бурун Книга, 2013. – С. 18-19.

6. Аббакумова Д. В. Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини / Д. В. Аббакумова // Юридична осінь 2013 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 14 листоп. 2013 р.) / Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". – Х. : Право, 2013. – С. 52-54.

7. Аббакумова, Д. В. Загальна характеристика актів Комітету Міністрів Ради Європи / Д. В. Аббакумова // Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ.

конф., присвяч. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України та обговоренню п'ятитомної монографії "Правова доктрина України" (м. Харків, 20-21 лист. 2013 р.) / Нац. акад. прав. наук України; відп. за вип. О. В. Петришин; голова редкол. В. Я. Тацій; редкол. В. П. Тихий [та ін.] . – Х. : Право, 2013. – С.742-743.

АНОТАЦІЯ

Аббакумова Д.В. Комітет Міністрів Ради Європи. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. – Харків, 2015.

Дисертацію присвячено теоретичним та практичним аспектам функціонування Комітету Міністрів Ради Європи. Розглянуто особливості формування інституційної системи Ради Європи та її вплив на діяльність цієї міжнародної організації.

Досліджено еволюцію повноважень Комітету Міністрів за Європейською конвенцією з прав людини від моменту його створення і до цього часу. Обґрунтовано провідну роль Комітету Міністрів у системі головних органів Ради Європи. У результаті аналізу організаційної структури Комітету Міністрів зроблено висновок про поступове перетворення його зі звичайного міжурядового органу на велику та складну систему з багаторівневою структурою.

У дисертації досліджено особливості здійснення Комітетом Міністрів основних повноважень як статутного, так і нестатутного характеру. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення процедури нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини шляхом надання Комітету Міністрів додаткових повноважень у цій сфері.

Ключові слова: Рада Європи, Європейська конвенція з прав людини, міжнародна організація, Комітет Міністрів, політичний орган, нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини.

АННОТАЦИЯ

Аббакумова Д.В. Комитет Министров Совета Европы. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – международное право. –

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. – Харьков, 2015.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим аспектам функционирования Комитета Министров Совета Европы. Рассмотрены особенности формирования институциональной системы Совета Европы и ее влияние на деятельность этой международной организации.

Исследована эволюция полномочий Комитета Министров в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека с момента его создания и до сих пор. Обоснованно ведущую роль Комитета Министров в системе главных органов Совета Европы на основании его участия в осуществлении четырех основных видов полномочий: 1) законодательный процесс; 2) принятие новых государств в члены Совета Европы; 3) мониторинг за выполнением обязательств государствами-членами; 4) надзор за исполнением решений Европейского суда по правам человека.

В результате анализа организационной структуры Комитета Министров сделан вывод о постепенном превращении его из обычного межправительственного органа в большую и сложную систему с многоуровневой структурой.

В диссертации рассмотрены особенности осуществления Комитетом Министров основных полномочий как уставного, так и неуставного характера. Доказано, что осуществление неуставных полномочий нельзя считать выходом за пределы компетенции, предусмотренной учредительным договором, поскольку в Уставе Совета Европы заложена идеология подразумеваемой компетенции.

Исследовано процедуру мониторинга Комитета Министров за выполнением государствами взятых на себя обязательств и раскрыто ее ключевую роль в процессе реализации договорных норм Совета Европы. Отмечается, что выработанные в результате мониторинга рекомендации дают возможность понять и исправить недостатки в национальной правовой системе, что способствует единому пониманию конвенционного наследия Совета Европы.

Проанализированы некоторые резолюции и рекомендации Комитета Министров, которые были приняты в последнее время относительно соблюдения Украиной положений договоров Совета Европы, а также резолюции по надзору за исполнением решений Европейского суда по правам человека.

Сформулированы предложения по совершенствованию процедуры надзора за исполнением решений Европейского суда по

правам человека путем предоставления Комитету Министров дополнительных полномочий в этой сфере.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейская конвенция по правам человека, международная организация, Комитет Министров, политический орган, надзор за исполнением решений Европейского суда по правам человека.

SUMMARY

Abbakumova D.V. The Committee of Ministers of the Council of Europe. – Manuscript.

A thesis for Scientific Degree of Candidate of Legal Sciences (Law) in speciality 12.00.11 – International Law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2015.

The thesis is devoted to theoretical and practical aspects of the functioning of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Special features of the formation of the institutional system of the Council of Europe and its impact on the activities of this international organization are considered.

The evolution of powers of the Committee of Ministers from its origins to the present according to the European Convention for the Protection of Human Rights has been explored. The leading role of the Committee of Ministers in the system of the main bodies of the Council of Europe is grounded. As a result of analysis of organizational structure of the Committee of Ministers a conclusion is reached about its gradual transformation from an ordinary intergovernmental body into a large and difficult system with a multilevel structure.

The thesis investigates peculiarities of the way the Committee of Ministers exercises its major powers of statutory and non-statutory nature. Suggestions are provided for improving the procedure of supervision the execution of judgments of the European Court of Human Rights by giving additional powers to the Committee of Ministers in this area.

Keywords: Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights, international organization, Committee of Ministers, political body, supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент Трагнюк О.Я.

Підписано до друку 20.05.2015 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № ____

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.