



УДК 341.176(4)

Д. Аббакумова,аспірант кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СТВОРЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ

Постановка проблеми. Питання міжнародного захисту прав і свобод людини є одним із головних у міжнародному праві. Рада Європи є провідною міжнародною організацією у сфері захисту прав людини на регіональному рівні. Вона об'єднує практично всі держави Європейського континенту і тримає свої двері відкритими для нових країн. Структура Рад и Європи має певну своєрідність, що пов'язано з особливостями її створення. Одним з основних органів цієї міжнародної організації є Комітет Міністрів. Для того щоб найбільш повно зрозуміти специфіку інституційної системи Ради Європи та повноваження Комітету Міністрів, необхідно дослідити історично-правові аспекти створення як самої організації, так і її головних органів.

У зв'язку з неабияким значенням Комітету Міністрів у механізмі захисту прав людини, який діє в рамках Ради Європи, ця проблема видається актуальною.

Стан дослідження. Серед вітчизняних науковців, які займалися дослідженням питань діяльності Ради Європи, можна виділити праці М.Л. Ентіна, Г.Є. Лук'янцева, Л.Г. Заблоцької, В.Є. Мармазова, Л.В. Пастухової, І.С. Піляєва. Іноземні юристи-міжнародники також приділяли увагу проблемі захисту прав людини в межах Ради Європи. Варто відзначити таких вчених як Е. Бредлі, Ж. Велю, Д. Гом'єн, М.Дженіс, А. Джемшевські, Р. Кей, П. Лепрехт, Р. Макдональд, Х. Петзольт та інші. Однак усебічного дослідження історично-правових аспектів створення Комітету Міністрів Ради Європи так і не проводилося.

Метою статті є дослідження не лише особливостей створення і становлення Комітету Міністрів, а й первинної ролі цього органу у структурі Ради Європи, яку, за задумом засновників, він мав відігравати.

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

Протягом багатьох століть основою всього процесу створення об'єднаної Європи 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 у міру зростання відповідних умов в одне, об'єднане русло» [1, с. 3-13].

У післявоєнний період особливо актуальним стало завдання налагодження міждержавного співробітництва у правозахисній сфері. Виявлені порушення прав людини під час двох світових війн призвели до необхідності захисту демократичних цінностей заради збереження миру і побудови єдиного європейського співтовариства.

Необхідність втілення в життя ідеї європейського єднання була майже одночасно сприйнята як визначними політичними діячами й головами держав, так і представниками численних



громадських організацій. Початком практичних дій став блискучий виступ у 1946 р. У. 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, за застосування одночасно, спонтанно і всюди, 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 «свого роду 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» [2]. Варто зауважити, що за задумом У. Черчилля, «об'єднана Європа» могла діяти не лише як протизагроза радянською загрозою, але й бути опорою для Англії в її відносинах із 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 [3, с. 411-412].

Лише після Другої світової війни виявилось можливим повернутися до ідеї заснування європейської організації. Найбільш важливі кроки зі зближення країн Європи робили громадські організації, які згодом об'єдналися в Міжнародний комітет із координації руху за об'єднання Європи. Головним результатом діяльності цього комітету стало проведення у травні 1948 р. Європейського конгресу в Гаазі, який було присвячено проблемам європейської інтеграції.

На Конгресі було запропоновано багато проектів щодо об'єднання Європи. Їх можна розділити на дві групи. Перші пропонували створити європейську федерацію, органи якої мали б наднаціональні повноваження, включаючи над-

національний 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 мала б лише 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.

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. Крім цього, він рекомендував створити Європейську консультативну асамблею, члени якої мають призначатися парламентами держав-членів. Її основною метою буде обмін думками та надання консультацій [4, с. 58-59].

Після Європейського 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 франко-бельгійські пропозиції, так і англійські.

Французько-бельгійський проект передбачав створення «Європейського Союзу». Його головним органом повинна була стати Парламентська Асамблея,



яка приймала б рішення більшістю голосів. Вона мала складатися із представників парламентів європейських країн та була б початком майбутнього Європейського Парламенту. Окрім питань, запропонованих урядами, Асамблея могла б обговорювати будь-які інші питання і встановлювати свій порядок денний. Французька делегація мала поступку для англійців. Вона полягала у створенні урядової Ради, яка мала готувати роботу Асамблеї.

Представники англійського проекту наполягали на створенні «Ради Європи». Делегації країн-учасниць призначалися б урядами й очолювалися міністрами. З компетенції запропонованої організації мали бути вилучені економічні питання та питання оборони, призначені для передбачуваного Північно-Атлантичного Договору. В основу прийняття рішень Радою Європи було покладено принцип відносної одностайності.

Можна побачити, що між цими проектами виявилася відмінність як у формі створення майбутньої організації, так і в питаннях компетенції її головних органів.

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

За задумами засновників, Комітет Міністрів мав збиратися на закритих засіданнях, де б відповідальні члени урядів різних держав-членів приймали обов'язкові рішення. Було вирішено, що Комітет складатиметься з одного міністра від кожної держави-члена. З метою обмеження компетенції Консультативної Асамблеї міністром закордонних справ Бельгії П.-А. Спааком було запропоновано затверджувати її порядок денний на засіданнях Комітету Міністрів [5]. За винятком питань оборони, цей орган мав обговорювати будь-які питання і вносити їх на розгляд Асамблеї. Пе-

редбачалося, що саме Комітет Міністрів буде реальною Радою Європи [6, с. 7-8].

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 [6, с. 7-8].

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

Коли у травні 1949 р. в Лондоні на конференції щодо створення Ради Європи обговорювалася остаточна структура організації, було вирішено прийняти пропозицію міністра закордонних справ Італії К. Сфорца щодо урядового органу. Делегати зішлись на тому, що Комітет складатиметься з міністрів закордонних справ держав-членів. Зазначалося, що у разі, коли міністр закордонних справ із певних 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 й не міністерського рангу [7].

На конференції також виникли суперечки щодо участі членів Комітету Міністрів у засіданнях Консультативної Асамблеї. Міністр закордонних справ Франції Р. Шуман зазначив, що краще було б повністю відділити все урядове від Асамблеї через загрозу того, що розбіжності в Комітеті Міністрів будуть зберігатися й поширюватися в Асамблеї. А тому 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 уряду. 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 та Асамблеєю.

Схожої думки дотримувався і міністр закордонних справ Великої Британії Е. Бевін. Він зауважував, що Асамблея є консультативним органом для вирішення європейських проблем. На конференції Е. Бевін закликав своїх колег запобігти жажливій помилці, з якою вони можуть зустрітися, якщо внутрішні суперечки в Комітеті Міністрів поширюватимуться й на Асамблею, або якщо міністри будуть звітувати перед Асамблеєю [7].

Кінцеве рішення, якого дійшли міністри з 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 або їхні заступники можуть виступати в Асамблеї, визначаються Правилами процедури, які Комітет може затвердити з цього питання після консультацій з Асамблеєю» [8].

З урахуванням позицій та думок усіх делегатів 5 травня 1949 р. в Лондоні було укладено договір, відповідно до якого було 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. Було створено організацію координаційного характеру, в розпорядженні якої були два органи – урядовий та парламентарний

[4, с. 58-59]. Консультативна Асамблея зі своїми обмеженими функціями фактично очолювалася Комітетом Міністрів, який ухвалював рекомендації урядам держав-членів. Створювався також Генеральний секретаріат, який було наділено адміністративними функціями. Навіть назва «Рада Європи» не була випадковим вибором. Вона відображала намагання Великої Британії від самого початку обмежити повноваження нової організації. Даний термін дістав перевагу перед категорією «Європейський Союз» – більш змістовним поняттям, запропонованим Р. Шуманом, тодішнім міністром закордонних справ Французької Республіки. Сама назва нової організації говорила про перемогу англійської точки зору, адже міністр закордонних справ Великої Британії Е. Бевін апелював саме до «Ради Європи», розглядаючи її як платформу для виключно міжурядової співпраці, в той час як Р. Шуман наполягав на назві «Європейський Союз» [9, с. 15].

Через три місяці, у серпні 1949 р., Рада Європи розпочала свою роботу. Сесії Комітету Міністрів і Парламентської Асамблеї розпочались майже одночасно. Комітет Міністрів працював у будинку мерії міста Страсбурга з 8 по 13 серпня, в той час як Асамблея засідала у великому залі Страсбурзького університету з 10 серпня по 9 вересня 1949 р. [10, с. 174].

Р. Шуман, який представляв Францію як одну з держав-засновниць, відкрив перше засідання Комітету Міністрів Ради Європи. Правилами процедури Комітету Міністрів було погоджено, що головування в цьому органі здійснюється в англійському алфавітному порядку кожні шість місяців. Відповідно до цього принципу Бельгія була першою головною державою, а її представник, міністр закордонних справ П.-А. Спаак, став першим головою Комітету Міністрів. Під час першого засідання три нові держави були запрошені вступити до організації. Серед них Греція і Туреччина приєдналися до Ради Європи



наступного ж дня, а Ісландія вступила до організації через рік.

Під час роботи першої сесії Комітет Міністрів прийняв бюджет організації на 1949 р., адміністративний та фінансовий регламенти, уклав із Францією Генеральну угоду про привілеї та імунітети Ради Європи і спеціальну Угоду про штаб-квартиру організації [11].

Таким чином, можна побачити, що Рада Європи стала першою міжнародною організацією після Другої світової війни, яка включала в себе як парламентський, так і урядовий органи. Комітет Міністрів, у свою чергу, став домінуючим у структурі Ради Європи. Йому в перші роки була повністю підпорядкована Асамблея. Завдяки представництву міністрів закордонних справ усіх держав-членів Ради Європи Комітет отримав необхідні повноваження і можливість для досягнення цілей організації та вирішення проблем, які виникають перед об'єднаною Європою.

Ключові слова: Рада Європи, міжнародна організація, Комітет Міністрів, об'єднана Європа, Парламентська Асамблея.

Стаття присвячена дослідженню історично-правових аспектів створення одного з головних органів Ради Європи – Комітету Міністрів. Особлива увага приділена аналізу думок різних політиків щодо структури та повноважень Комітету Міністрів.

Стаття посвячена исследованию историко-правовых аспектов создания одного из главных органов Совета Европы – Комитета Министров. Особое внимание уделено анализу мнений разных политиков относительно структуры и полномочий Комитета Министров.

The article is devoted to research the historical and legal aspects of creation of the Committee of Ministers, as one of the main bodies of the Council of Europe. Particular attention is paid to the analysis of the opinions of various politicians on the structure and powers of the Committee of Ministers.

Література

1. Марченко М.Н. Эволюция европейских объединительных идей (XI-XIX вв.). Статья первая / М.Н. Марченко // Вестник Московского университета. – М. : Изд-во Моск. ун-та. – 2008. – № 3. – С. 3-13.

2. Churchill W. Speech delivered at the University of Zurich. – 19 September 1946 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/churchill/ZurichSpeech_en.asp.

3. Трухановский В.Г. Уинстон Черчилль – 3-е изд. – М. : Международные отношения, 1982. – 464 с.

4. Клепацкий З.М. Западноевропейские международные организации : пер. с польского В.Л. Кона. – М. : Прогресс, 1973. – 488 с.

5. Compte rendu de la quatrieme session du Conseil consultatif du Traite 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_bruelles_londres_27_28_janvier_1949-\[-r-9571e1b8-eca5-48d7-adfa-3d29e5a51bba.html](http://www.cvce.eu/obj/compte_rendu_de_la_quatrieme_session_du_conseil_consultatif_du_traite_de_bruelles_londres_27_28_janvier_1949-[-r-9571e1b8-eca5-48d7-adfa-3d29e5a51bba.html).

6. Kayser E.L. Council of Europe / Elmer Louis Kayser // World Affairs. – 1949. – № 1. – Vol. 112. – P. 7-8.

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

8. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_001.

9. Бенуа-Ромер Ф., Клебес Г. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / пер. з англ. – К. : К.І.С., 2007. – 232 с.

10. Powell G.L. The Council of Europe: The Latest Development in the Trend toward Closer Cooperation among the Western European States / George L. Powell // The International Law Quarterly. – 1950. – № 2. – Vol. 3. – P. 164-196.

11. Papers of the First Session of the Committee of Ministers held from 8th to 13th August 1949 in Town Hall, Strasbourg: Minutes – Official Reports – Appendices // Council of Europe. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1863382&SecMode=1&DocId=1672066&Usage=2>.

