

Анотація

Сокол М. В. Права та гарантії працівників у процесі проведення страйку за трудовим законодавством України та за законодавством зарубіжних держав. — Стаття.

У статті досліджуються проблеми прав та гарантій працівників у процесі проведення страйку. Подано пропозиції щодо внесення змін у чинне законодавство у даній сфері.

Ключові слова: страйк, право на страйк, права працівників, гарантії прав працівників.

Аннотация

Сокол М. В. Права и гарантии работников в процессе проведения забастовки по трудовому законодательству Украины и по законодательству зарубежных государств. — Статья.

В статье исследуются проблемы прав и гарантий работников в процессе проведения забастовки. Приводятся предложения по внесению изменений в действующее законодательство в данной сфере.

Ключевые слова: забастовка, право на забастовку, права работников, гарантии прав работников.

Summary

Sokol M. V. The Rights and Guarantees of Workers During a Strike By Labor Legislation of Ukraine and Foreign Countries. — Article.

The article deals with problems of the rights and guarantees of employees in the process of conducting the strike and makes proposals to existing legislation in this area.

Keywords: strike, the right to strike, employees' rights, guarantees of employees' rights.

УДК 341.174(4):347.97/99

О. В. Стрельцова

ЕВОЛЮЦІЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА ЄС В ГАЛУЗІ ЮСТИЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Відкриття кордонів та скасування бар'єрів для вільного руху людей в межах Спільного ринку, а пізніше — Шенгенського простору, поряд із позитивними змінами, призвели і до зростання транснаціональної злочинності всередині Європейського Союзу (ЄС). Необхідність боротьби з цим негативним явищем спонукала держави — члени ЄС вдатися до спільних заходів у кримінально-правовій сфері, що обумовило формування і розвиток специфічної системи джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності, правова природа яких змінювалася на різних етапах розвитку співробітництва у цій сфері.

Дослідження еволюції інструментів правового регулювання в галузі юстиції і правоохоронної діяльності ЄС є доволі актуальним для України, оскільки після розширення цього міждержавного об'єднання на Схід (в 2004 та 2007 рр.) наша держава почала межувати з ЄС, що ставить перед Україною питання про вдосконалення прикордонного співробітництва у різних сферах правовідносин, в тому числі й у кримінально-правовій. Сприяти означеній меті покликаний, зокрема, «Оновлений План дій Україна — ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки», ухвалений 18 червня 2007 р. [2, 533]. Це, у свою чергу, актуалізує

необхідність дослідження джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності.

Окремі аспекти правового регулювання співробітництва держав — членів ЄС у сфері боротьби зі злочинністю висвітлювалися вітчизняними вченими, зокрема Т. О. Анцуповою, О. М. Гладенком, З. М. Макарухою, В. І. Муравйовим. Серед зарубіжних правознавців слід відзначити праці таких дослідників, як: М. Гардеген, М. Дефлем, С. Ю. Кашкін, А. О. Четверіков. Водночас безпосередньому аналізу джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності приділялося недостатньо уваги.

Початком співробітництва держав — членів майбутнього ЄС у кримінально-правовій сфері прийнято вважати створення в 1975 р. групи TREVI (назва походить від абрєвіатури французьких слів «*terrorism, radicalisme, extremism et violence internationale*» — «тероризм, радикалізм, екстремізм і насильницькі дії міжнародного характеру») — координаційного органу в галузі боротьби з тероризмом і особливо тяжкими кримінальними злочинами, зокрема, нелегальним обігом наркотиків та організованою злочинністю. Група TREVI складалася з міністрів внутрішніх справ держав — членів Європейських співтовариств, які збиралася на засідання двічі на рік; її діяльність зосереджувалася на оперативній взаємодії національних поліцій [7, 239].

Проте, група TREVI та інші спеціальні робочі групи, які були створені пізніше, діяли поза рамками правового та інституційного механізму Європейських співтовариств. Наднаціональні інститути були позбавлені компетенції в сфері кримінальної юстиції, а отже, не могли ухвалювати юридично обов'язкові акти. Джерелом права Європейських співтовариств, в якому закріплювалися норми кримінального і кримінально-процесуального права в цей період, служили конвенції й угоди між державами-членами — тобто джерела міжнародного права. Загалом була підписана низка таких документів: Угода «Про застосування між державами — членами ЄС Конвенції Ради Європи про передачу засуджених осіб» від 25 травня 1987 р.; Конвенція «Про застосування принципу «*Non bis in idem*» від 25 травня 1987 р.; Угода «Про спрощення і модернізацію способів передачі запитів про видачу» від 26 травня 1989 р.; Угода «Про передачу проваджень за кримінальними справами» від 6 листопада 1990 р.; Конвенція «Про виконання іноземних обвинувальних вироків» від 13 листопада 1991 р. тощо. З числа вказаних документів чинності набув тільки один — Конвенція «Про застосування принципу «*Non bis in idem*», причому у відносинах лише між трьома державами-членами, які погодилися його ратифікувати (Данія, Італія, Франція) [3, 933].

Вагомим внеском у розвиток джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності стало підписання і введення у дію Шенгенських угод, а саме: Угоди «Про поступове скасування перевірок на спільних кордонах» від 14 червня 1985 р. (Шенгенська угода) та Конвенції «Про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. про поступове скасування перевірок на спільних кордонах» від 19 червня 1990 р. (Шенгенська конвенція). Ці документи виступили результатом посиленого співробітництва між п'ятьма державами-учас-

ниціями — Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Німеччиною і Францією, а відтак не вимагали для набуття чинності згоди всіх держав — членів Європейських співтовариств. Шенгенська угода 1985 р. містила програму підготовчих заходів, а Шенгенська конвенція 1990 р. юридично закріпила режим вільного перетину кордонів між зазначеними п'ятьма державами [8, 43].

Оскільки перевагами скасування перевірок на спільних кордонах та їх вільного перетину могли скористатися не тільки сумлінні громадяни, а й злочинці, які отримали можливість вільно пересуватися всередині Шенгенського простору, актуальною стала проблема боротьби з транснаціональною злочинністю — розшуку, притягнення до відповідальності та покарання осіб, які скоїли злочин в одній Шенгенській державі і, можливо, намагаються переховуватися на території іншої. З цією проблемою держави — члени ЄС не могли ефективно боротися поодиночі, тому питання спільної боротьби зі злочинністю були включені до Шенгенської конвенції 1990 р., зокрема, її розділу III «Поліція і безпека». Норми даного розділу регулювали поліцейський нагляд і переслідування (глава 1); співробітництво національних судів держав-учасниць шляхом використання механізмів взаємної правової допомоги у кримінальних справах (глава 2); правила видачі державами одна одній підозрюваних, звинувачуваних, підсудних або засуджених осіб (глава 4), включно із передачею виконання обвинувальних вироків (глава 5); та відповідні гарантії для громадян (глава 3). Останні дві глави цього розділу регламентували правовий режим створення, володіння, використання та розпорядження предметами, які на сьогодні є найбільш поширеними об'єктами та знаряддями злочинів: наркотики і психотропні речовини (глава 6) та вогнепальна зброя (глава 7). Значна кількість положень розділу III носили допоміжний характер стосовно відповідних конвенцій іншої регіональної організації — Ради Європи (наприклад, Європейської конвенції про видачу від 13 грудня 1957 р. та Додаткових протоколів до неї від 15 жовтня 1975 р. і від 17 березня 1978 р.; Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах від 15 травня 1972 р.; Конвенції про передачу засуджених осіб від 21 березня 1983 р. тощо) [5], а деякі з них втратили чинність внаслідок прийняття спеціальних правових актів ЄС (наприклад, замість норм глави 7 була ухвалена Директива Ради 91/477/ЄЕС про контроль за придбанням і зберіганням зброї) [8, 127].

Новий етап у розпитку джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності почався 1 листопада 1993 р., коли набув чинності Маастрихтський договір, який оформив заснування на базі трьох Європейських співтовариств нової інтеграційної організації — Європейського Союзу. Питання спільної боротьби зі злочинністю були виділені в самостійну — третю опору ЄС і, таким чином, отримали в його установчому договорі (розділ VI) правову основу та стали частиною його компетенції. Первинна назва третьої опори — Співробітництво в галузі юстиції та внутрішніх справ (СЮВС) [3, 934].

Третя опора була структурно відокремлена від Європейських співтовариств, які виступали першою опорою ЄС, в наслідок цього інструменти правового регулювання спільної боротьби зі злочинністю також значно відрізнялися від

джерел комунітарного права (джерел права Європейських співтовариств — регламентів, директив, рішень тощо). Підготовка і ухвалення рішень з питань боротьби зі злочинністю були віднесені до компетенції «міжурядового» інституту — Ради ЄС, яка діяла, як правило, одностайно, отже, за кожною державою-членом зберігалось право вето. Європейська комісія, наділена виключним правом на законодавчу ініціативу в рамках Європейського співтовариства, не отримала права вносити до Ради ЄС проекти актів, що містили би заходи кримінально-правової спрямованості. Повноваження Європейського парламенту у сфері третьої опори також були обмежені. Крім того, на СЮВС не поширювалася юрисдикція Суду ЄС.

Як і раніше, ЄС в рамках СЮВС не отримав законодавчих повноважень, а отже не міг ухвалювати нормативно-правові акти. Інструментами реалізації спільних заходів у кримінально-правовій сфері в цей період виступали три види актів, які ухвалювалися Радою ЄС (ст. К-6 Договору про ЄС в редакції Маастрихтського договору). По-перше, це — обов'язкові за своєю юридичною силою спільні позиції, резолюції та рекомендації. По-друге, спільні акції, що видавалися з метою закласти основу для практичних дій ЄС і його держав-членів в галузі боротьби зі злочинністю. Маастрихтський договір про ЄС прямо не наділяв спільні акції обов'язковою силою, водночас на практиці робилися спроби використовувати цей документ з метою нормотворчості. Наприклад, спільна акція від 21 грудня 1998 р. «Про визнання участі в злочинній організації на території держав — членів Європейського Союзу діянням, яке карається у кримінальному порядку» сформулювала норму-дефініцію для поняття «злочинна організація» і визначила ознаки відповідних складів злочинів. Проте, справжніми «основами законодавства» у кримінально-правовій сфері спільні акції СЮВС не стали, оскільки на відміну від директив Європейських співтовариств, Договір про ЄС прямо не передбачав їх юридичну обов'язковість. Реалізація в життя положень цих актів залежала головним чином від доброї волі держав-членів, а дієві процедури контролю за їх виконанням з боку інститутів ЄС були відсутні. По-третє, конвенції між державами-членами — головний правовий (юридично обов'язковий) інструмент спільної політики ЄС у сфері боротьби зі злочинністю, який діяв і раніше. Новелою Маастрихтського договору було те, що відтепер проекти конвенцій розробляла Рада ЄС і пропонувала їх для підписання і ратифікації державам-членам. При цьому, для набуття чинності конвенції було потрібно, щоб її підписали і ратифікували всі держави-члени ЄС. На практиці цього майже ніколи не відбувалося [3, 935].

Подальший розвиток джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності відбувався на підставі Амстердамського договору про внесення змін і доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських співтовариств і деяких пов'язаних з ними актів (Амстердамського договору), який був підписаний 2 жовтня 1997 р. і набув чинності 1 травня 1999 р. Амстердамський договір змінив первинну назву третьої опори — Співробітництво в галузі юстиції та внутрішніх справ (СЮВС) на Співробітництво поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері (СПСКС).

В рамках СПСКС ЄС нарешті отримав законодавчі повноваження, що реалізувалися за допомогою ухвалення юридично обов'язкових рішень і рамкових рішень. Відповідно до ст. 34 Договору про ЄС в редакції Амстердамського договору, з питань СПСКС Рада ЄС наділялася правом одностайно ухвалювати рамкові рішення та рішення. Рамкові рішення виступали інструментом зближення законів та підзаконних нормативно-правових актів держав-членів. Рамкові рішення були обов'язковими для держав-членів стосовно результатів, які необхідно досягти, однак залишали національній владі свободу обирати форми та засоби досягнення цих результатів (§ 2 (b) ст. 34). Як впливає з визначення, за своїми юридичними характеристиками цей документ був подібним до директиви Європейського співтовариства, тобто носив нормативний характер і виступав як основи законодавства з питань, віднесених до предмета третьої опори. Проте, на відміну від директиви, рамкові рішення були повністю позбавлені прямої дії. Рішення визначалися як юридично обов'язкові акти; вони мали видаватися на будь-які інші цілі, згідно з метою СПСКС, за винятком зближення законів і підзаконних нормативно-правових актів держав-членів. Рішення також були позбавлені прямої дії (§ 2 (c) ст. 34).

За Радою ЄС було збережено право одностайно ухвалювати спільні позиції та розробляти конвенції між державами-членами; проте, для того, щоб конвенція набула чинності, більше не вимагалось, щоб її ратифікували всі країни (достатньо було більшості — на той час 8 з 15 держав-членів) [1, 541].

Таким чином, правова природа джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності на даному етапі їх розвитку носила суперечливий характер: з одного боку, з'явилися тенденції до так званої комунітаризації, тобто зближення джерел права третьої опори з правом Європейських співтовариств, набуття інструментами правового регулювання спільної кримінальної політики наднаціональних рис, зокрема властивостей нормативно-правового акта. З іншого боку, збереглися й міжнародно-правові елементи юридичної природи правових актів ЄС у цій галузі, наприклад правило про одностайне ухвалення нормативних актів й інших рішень членами Ради (яке було серйозною перешкодою для розвитку спільної кримінальної політики ЄС, оскільки, за висловом А. О. Четверикова, «вимога одностайності мала паралізуючий ефект») [3, 936].

Ще одним важливим досягненням Амстердамського договору була інкорпорація Шенгенських угод, зокрема положень, які регулювали питання боротьби зі злочинністю, до правової системи ЄС. Здійснено це було шляхом підписання Протоколу до Амстердамського договору «Про інтеграцію Шенгенського договору в рамки Європейського Союзу» (набув чинності 1 березня 1999 р.).

Динамічний характер розвитку процесів європейської інтеграції призвів до підписання 13 грудня 2007 р. Лісабонського договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського співтовариства («Лісабонського договору про реформи»), який набув чинності 1 грудня 2009 р. [6]. Саме цей Договір здійснює найвизначніші зміни в системі джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності.

По-перше, Лісабонський договір скасовує структуру окремих опор ЄС. Європейське співтовариство припиняє своє існування; його правонаступником визнається ЄС в цілому. У зв'язку з цим, Договір про заснування Європейського співтовариства перейменовується в Договір про функціонування ЄС. Внаслідок скасування опор ЄС, в тому числі й третьої опори, вся правоохоронна сфера компетенції включається до розділу V Договору про функціонування ЄС (колишній Договір про заснування Європейського співтовариства) під назвою «Простір свободи, безпеки і правосуддя». Цей розділ об'єднує положення кримінально-правової спрямованості, які раніше були розподілені між Договором про ЄС і Договором про заснування Європейського співтовариства і регламентує: 1) політику щодо прикордонного контролю, надання притулку та імміграції, 2) судове співробітництво, зокрема, у кримінальних справах та 3) поліцейське співробітництво. Звертає на себе увагу той факт, що структурно даний розділ включено до частини третьої «Внутрішня політика і діяльність Союзу» Договору про функціонування ЄС, поряд із такими традиційними різновидами політики ЄС як економічна, соціальна, антимонопольна, податкова, аграрна, екологічна тощо, що свідчить про остаточне формування «кримінальної політики ЄС» та зближення її правового режиму з іншими комунітарними політиками та сферами діяльності цього міждержавного об'єднання*.

По-друге, згідно з Лісабонським договором, конкретизація і деталізація положень установчих договорів у сфері боротьби зі злочинністю здійснюється на підставі регламентів, директив, рішень, рекомендацій і висновків, які є, так би мовити, «класичними» джерелами вторинного права ЄС. Регламенти є юридично обов'язковими нормативними актами прямої дії, що можуть бути порівняні із «законами» в матеріальному сенсі, інструмент уніфікації національного права. Директиви — юридично обов'язкові нормативні акти, що підлягають трансформації в правові акти держав-членів — так звані «основи законодавства» в матеріальному сенсі, інструмент гармонізації національного права). Рішення виступають юридично обов'язковими актами, адресованими конкретній особі чи державі, або призначені для здійснення інших організаційних чи практичних заходів. Рекомендації і висновки — акти, що не мають обов'язкової сили, за допомогою них інститути ЄС висловлюють пропозиції або офіційні позиції з різних питань (так звані акти *soft law* — м'якого права) [6].

Отже, відтепер правове регулювання кримінальної політики ЄС буде здійснюватися за допомогою традиційних комунітарних джерел права. Деякі практичні кроки у цьому напрямку вже зроблені. Наприклад, у формі рішення затверджена нова редакція колишньої Конвенції про створення Європейського поліцейського відомства 1995 р. (Рішення Ради ЄС від 6 квітня 2009 р. «Про створення Європейського поліцейського відомства») [4]. Також передбачається, що за допомогою такого нормативно-правового акта, як регламент Ради ЄС, буде оформлено заснування на основі Євроюсту Європейської прокуратури. Цей регламент має визначити статус Європейської прокуратури, умови здійснення нею функцій, а також правила, що регулюють допустимість доказів і порядок

судової перевірки процесуальних актів, які вона прийматиме в ході здійснення своїх функцій (ст. 86 Договору про функціонування ЄС) [6].

Таким чином, джерела права ЄС в галузі юстиції та правоохоронної діяльності пройшли достатньо тривалий шлях свого розвитку. Перші спроби координації діяльності держав — членів ЄС у сфері боротьби зі злочинністю відбувалися поза межами правового та інституційного механізмів Європейських співтовариств, оскільки на початкових етапах становлення спільної кримінальної політики співробітництво здійснювалося здебільшого на підставі міжурядового підходу. Після утворення ЄС, правоохоронна сфера його компетенції була виділена в окрему третю опору, правовий режим якої значно відрізнявся від правового режиму Європейських співтовариств. Зокрема, інструменти правового регулювання діяльності ЄС в рамках третьої опори — конвенції, резолюції, рекомендації, спільні позиції тощо, носили переважно міжнародно-правовий характер. Проте, здійснення конкретних заходів за допомогою таких актів виявилось неефективним, що обумовило тенденції до поступової комунітаризації, зближення джерел права колишньої третьої опори з правом Європейських співтовариств, набуття ними наднаціональних рис, зокрема, характеристик нормативно-правового акту (рішення, рамкові рішення). Остаточна трансформація співробітництва держав-членів ЄС у сфері боротьби зі злочинністю в дійсно спільну кримінальну політику ЄС відбулася з набуттям чинності Лісабонським договором про реформи. Саме цей установчий договір включив правоохоронну сферу компетенції ЄС до Договору про функціонування ЄС, поряд з іншими комунітарними політиками та сферами діяльності цього міждержавного об'єднання, а також визначив, що заходи ЄС у сфері боротьби зі злочинністю мають здійснюватися в класичних формах (джерелах) права — шляхом видання регламентів, директив, рішень, рекомендацій і висновків, що свідчить про еволюцію правової природи джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності у бік комунітарного, наднаціонального права.

Примітка

* На відміну від колишньої другої опори ЄС — Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗШБ), яка Лісабонським договором виділена в окрему, автономну сферу співробітництва держав — членів ЄС.

Література

1. Консолидированные тексты Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества // Европейское право / [под ред. Л. М. Энтина]. — М. : НОРМА, 2000.
2. «Оновлений План дій Україна — ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» // Україна — Європейський Союз : збір. міжнар. договорів та ін. док. (1991–2009) / за заг. ред. С. О. Камішева — К. : Юстиніан, 2010.
3. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / [под ред. С. Ю. Кашкина]. — М. : Юрайт, 2010. — 1119 с.
4. Рішення Ради Європейського Союзу від 6 квітня 2009 р. «Про створення Європейського поліцейського відомства» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.eulaw.edu.ru.
5. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / [сост.: Т. Н. Москалькова и др.]. — М. : Спарк, 1998. — 388 с.
6. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European

- Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. — 2007. — С.306/01. — Р. 1–230.
7. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция / В. Г. Шемятенков. — М. : Междунар. отношения, 2003. — 400 с.
 8. Шенгенские соглашения / [под ред. А. О. Четверикова]. — М. : Профобразование, 2000. — 191 с.

Анотація

Стрельцова О. В. Еволюція джерел права ЄС в галузі юстиції та правоохоронної діяльності. — Стаття.

У роботі розглядається процес становлення і розвитку інструментів правового регулювання політики ЄС у кримінально-правовій сфері, зокрема, досліджується еволюція правової природи джерел права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності та розкриваються їх характерні особливості на сучасному етапі.

Ключові слова: джерела права ЄС в галузі юстиції і правоохоронної діяльності; законодавчі повноваження ЄС у кримінально-правовій сфері; установчі договори ЄС; нормативно-правові акти ЄС; боротьба з транснаціональною злочинністю.

Аннотация

Стрельцова О. В. Эволюция источников права ЕС в области юстиции и правоохранительной деятельности. — Статья.

В работе рассматривается процесс становления и развития инструментов правового регулирования политики ЕС в уголовно-правовой сфере, в частности, исследуется эволюция правовой природы источников права ЕС в сфере юстиции и правоохранительной деятельности и раскрываются их характерные особенности на современном этапе.

Ключевые слова: источники права ЕС в сфере юстиции и правоохранительной деятельности; законодательные полномочия ЕС в уголовно-правовой сфере; учредительные договоры ЕС; нормативно-правовые акты ЕС; борьба с транснациональной преступностью.

Summary

Strelcova O. V. Evolution of Sources of EU Law in the Sphere of Justice and Law Enforcement Activity. — Article.

This article examines the process of formation and development of instruments of the legal adjusting of policy of the EU in Criminal Matters, in particular, the evolution of legal nature of sources of law of the EU in the field of justice and law-enforcement activity is probed and their characteristic features open up in the modern environment.

Keywords: Sources of law of the EU in the field of justice and law-enforcement activity; legislative plenary powers of the EU in Criminal Matters; constituent agreements of the EU; normatively-legal acts of the EU; fight against transnational criminality.