

Свида Т.О., к.ю.н., доцент кафедри теорії та історії
держави і права, конституційного та
адміністративного права ЗакДУ

ПРО ЗАСНУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У РАМКАХ РАДИ ЄВРОПИ

Сучасний світ демонструє достатньо високу динаміку розвитку відносин між державами, що проявляється у тому числі у створенні міжнародних організацій.

У різний час питанням історії, функцій, правосуб'єктності, юридичній силі рішень міжнародних організацій присвячували свої роботи як вітчизняні, так і зарубіжні вчені: П. Казанський, В. Моравецький, О.П. Зайцева, Г.І. Морозов, Ю.Г. Козак, В.В. Ковалевський, І.І. Лукашук, Є.О. Шибаєва, Г.І. Тункін, Т. Нешатаєва, Л. Фішер, І.К. Кузнецов та інші. Разом із тим проблеми, пов'язані із заснуванням міжнародних організацій, досліджувалися недостатньо.

Як свідчить практика міжнародних відносин, особливо динамічні процеси, пов'язані з міжнародними організаціями, відбувалися на європейському просторі, тому в першу чергу привертає діяльність такої міжнародної організації, як Рада Європи (далі - РЄ). Саме на прикладі цієї поважної міжнародної інституції, а також її органів і розглянемо питання про заснування міжнародних організацій.

Відповідно до ст. 4 Статуту РЄ будь-яка європейська держава, що розглядається як така, що здатна і прагне відповідати положенням ст. 3 (саме у преамбулі та згаданій статті Статуту йдеться про вірність принципам парламентської плюралістичної демократії, гарантії прав людини і

основоположних свобод, верховенство права), може бути запрошена Комітетом Міністрів стати членом Ради Європи [1].

Для регулювання критерію “парламентська і плюралістична демократія” органи РЄ керуються ст. 3 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (розумна періодичність виборів шляхом таємного голосування у таких умовах, які забезпечували би вільне волевиявлення народу при формуванні законодавчої влади) [2].

У підсумковому документі зустрічі у верхах (Відень, жовтень 1993 р.) глави держав і урядів держав-членів вперше з початку процесу вступу країн Центральної та Східної Європи розробили оновлений каталог критеріїв для вступу до Ради Європи: вступ залежить від того, чи привела держава свої правові інститути та правопорядок у відповідність із принципами демократичної і правової держави, поваги прав людини. Це означає, що представники народу мають визначатися шляхом вільних, рівних, загальних виборів, забезпечено гарантії свободи волевияву, ЗМІ, повагу до принципів міжнародного права; саме дотримання цих вимог продовжує залишатися основним критерієм вступу до РЄ. Зобов'язання підписати і ратифікувати ЄКПЛ та визнання її контрольних механізмів має велике значення при розгляді заявки на вступ. У рішенні 484 (1993) ПАСЄ встановлюється, що при розгляді заяви на вступ звертається увага на дотримання вимог РЄ щодо національних меншин.

Наступні кроки ПАСЄ свідчать, що наведені критерії навряд чи можуть відповідати реальному стану справ. Основна мета процедури вступу – виявлення недоліків національного законодавства, яке не відповідає вимогам РЄ, та їх усунення у визначений термін. Особливої актуальності це питання набувало у разі наявності великої кількості кандидатів.

Рішення про прийняття нового члена приймає Комітет Міністрів, він запрошує державу відповідно до ст. 4-5 Статуту РЄ стати членом цієї організації. З листопада 1949 р. Комітет Міністрів не приймає рішення про прийняття нових членів без рекомендації ПАРЄ, яка однак не має юридичної

сили, але на практиці є обов'язковою. Починаючи з 1990 р. ПАСЄ взяла на себе головну роль у прийнятті нових членів.

Після отримання заявки на вступ Комітетом Міністрів у країні перевіряється проведення вільних виборів, причому можуть прибути власні спостерігачі. Лише після позитивної оцінки відповідності виборів стандартам Ради Європи ПАСЄ ініціює процедуру вступу.

Бюро ПАСЄ просить свої комітети (політичний комітет, комітет по політичним відносинам і правам людини) провести перевірки у країні-кандидаті. Комітети призначають доповідачів, які відвідують країну і готують доповіді в комітети. Центральна доповідь, яка являє собою комплексне повідомлення про ситуацію в країні, спрямовується в політичний комітет.

Доповіді в інші комітети – це лише думки з конкретних питань заявки. Політичний комітет доповідає з урахуванням думки інших комітетів пленуму ПАСЄ. Отже, місії доповідачів – це єдиний своєрідний механізм у сучасних міжнародних відносинах, який функціонує в РЄ з 1990 р. Цінність місій полягає в тому, що вони надають можливість обговорити всі питання з керівництвом країни, представниками опозиції, профспілок, ЗМІ тощо. Такі зустрічі сприяють формуванню уяви про реальну ситуацію в державі. Введення статусу «спеціально запрошеного гостя» забезпечило можливість більш ефективної роботи доповідачів на місці.

З вступу до організації Естонії стала застосовуватися практика юридичних експертиз. Суддя Європейського суду з прав людини здійснює перевірку відповідності національного законодавства вимогам Ради Європи. Результати цієї експертизи впливають на доповіді комітетів.

Велику роль у процесі вступу відіграє й Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) як авторитетна міжнародна інституція, яка спеціалізується на питаннях конституційного права і надає державам відповідну консультативну допомогу з проблем конституційного

будівництва, готує юридичну експертизу за ініціативою зацікавленої держави або за запитом ПАСЄ і про яку ще буде згадано нижче.

Отже, на думку Л.Фішер, ПАСЄ – це мотор і каталізатор процедури вступу [3]. Асамблея спрямовує свою думку в Комітет Міністрів, який і приймає рішення про запрошення.

Таким чином, у Раді Європи розроблено чіткий механізм вступу до організації нових членів.

Необхідно зауважити, що існують кілька способів заснування міжнародної організації: укладення міжнародного договору або прийняття рішення вже існуючою міжнародною організацією [4, 171; 5, 217; 6, 112], перший з яких не викликає питань, бо є більш традиційним і достатньо дослідженим, тому зупинимося детальніше на другому. У контексті даної роботи особливої актуальності набуває питання про заснування через часткові угоди.

Часткові угоди РЄ практично не досліджені ні вітчизняними вченими, ні зарубіжними. Окремі науковці робили спроби торкнутися окремих аспектів діяльності РЄ [7]. Однак практично не досліджена правова природа часткових угод, часткові угоди як правова категорія РЄ та особливості правових стандартів як результату взаємодії держав у рамках часткових угод РЄ. У той же час у міжнародно-правовій літературі приділяється увага діяльності таких органів, які діють на основі часткових угод РЄ.

Відповідно до ст. 17 Статуту РЄ для досягнення окремих цілей, які Комітет Міністрів вважає за необхідні, він може створювати консультативні та технічні комітети або комісії. При цьому передбачено, що вони можуть утворюватися через часткові угоди. Так, часткові угоди дозволяють державам-членам Ради Європи утримуватися від участі в окремих формах діяльності, що підтримуються іншими державами-членами. Відповідно до Статуту РЄ часткова угода є формою діяльності організації в тій же мірі, як і діяльність у межах програм, за виключенням того, що у частковій угоді є свій

власний бюджет і методи роботи, котрі визначаються виключно членами часткової угоди [8].

Держави-члени РЄ взаємодіють з організацією та між собою на різних рівнях і в різних форматах, одним із яких є міжнародно-правове співробітництво з спеціальних питань, що фактично об'єднує кілька форм міжнародно-правового співробітництва держав: часткові угоди, розширені часткові угоди та розширені угоди.

Часткові угоди РЄ являють собою особливу форму співробітництва держав у рамках РЄ, яка виникла у 1951 р. на основі Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи «Часткові угоди» і активно використовується державами (у тому числі державами, які не є членами РЄ) як правова основа спільного вирішення багатьох проблем (боротьба з наркоманією, наслідками стихійного лиха тощо).

Діяльність органів, заснованих на основі й сьогодні діючих часткових угод, все більш помітно впливає не лише на діяльність РЄ і правові стандарти цієї міжнародної організації, але й національне законодавство, а також правозастосовну практику держав-учасників цих угод.

Згідно з резолюцією, прийнятою Комітетом Міністрів 2 серпня 1951 р., а пізніше Статутною резолюцією (93)28 про часткові та розширені угоди, в перехідних положеннях якої було встановлено, що резолюція 1951 року втрачає чинність, для створення часткової або розширеної угоди необхідно дотриматись наступних умов: отримати дозвіл Комітету Міністрів на створення часткової або розширеної угоди; прийняти резолюцію про створення часткової або розширеної угоди, в якій містився би статут угоди і який був би затверджений лише тими державами, що бажали би приєднатися до такої угоди [9].

Як свідчить досвід міжнародного співробітництва, Комітет запропонував державам-членам РЄ унікальну правову основу для співробітництва у будь-якій сфері з урахуванням статутних цілей РЄ, що вигідно відрізнялась від інших варіантів правового оформлення взаємодії:

схвалення конвенцій, укладення угод, проведення тематичних конференцій, участь у різних програмах тощо.

І.К. Кузнецов пропонує виділити цілу низку ознак, характерних для часткових угод, вважаючи, що ці угоди, по-перше, об'єднують держави виключно на добровільній основі, встановлюючи, що достатньо повідомлення про приєднання до цих актів та їх денонсацію для держав-членів Ради Європи; по-друге, дозволяють державам самим створювати самостійні структурні підрозділи, регулювати, регламентувати і фінансувати їх діяльність, розробляти правила, процедуру, цілі, завдання та інші елементи взаємодії; по-третє, дають можливість об'єднуватися будь-якій кількості держав-членів РЄ (формально ніде не закріплено мінімальну кількість держав-членів РЄ, необхідну для подання на затвердження Комітету Міністрів проекту часткової угоди) для вирішення актуальної лише для них проблеми; по-четверте, об'єднують держави не на основі критерію членства у РЄ, а за ознакою актуальності для держави тієї проблеми, на вирішення якої націлена угода, забезпечуючи тим самим участь у цих актах і неєвропейських держав, які згідно з Статутом РЄ не можуть бути кандидатами на вступ до цієї організації [10, 4].

Так, 1987 р. через Часткову угоду було створено Групу співробітництва для запобігання, захисту й організації допомоги у разі природних та техногенних катастроф (EUR-OPA), 1997 р. було укладено Часткову угоду по спорту (EPAS), 1998 р. засновано Комісію по запобіганню корупції, 1999 р. – Банк розвитку Ради Європи, а також Групу держав по боротьбі з корупцією (ГРЕКО) для моніторингу антикорупційних стандартів РЄ в країнах-членах цієї організації, що діяла на основі Розширеної часткової угоди, а пізніше стала конвенційним органом, 2009 р. підписано Часткову угоду в сферах соціальної та охорони здоров'я тощо.

М.О. Лімоннікова пропонує визначати часткові угоди як особливу правову основу і форму співробітництва держав у рамках РЄ, що діють на основі резолюції Комітету Міністрів у певній сфері і стосуються лише

частини держав-членів РЄ [11]. Однак позиція даного автора видається досить спірною.

Вважаємо, що найяскравішим прикладом заснування міжнародної організації через часткову угоду стала Європейська Комісія “За демократію через право” (Венеціанська Комісія) (далі – ВК), рішення про утворення якої з дотриманням встановлених правил Комітет Міністрів Ради Європи прийняв 10 травня 1990 року на 86-ій сесії [12]. Представники у Комітеті Міністрів 18 держав-членів РЄ, беручи до уваги Резолюцію, прийняту на Конференції щодо заснування Комісії “За демократію через право” (Венеція, 19-20 січня 1990 року), та рішення, прийняте 23 квітня 1990 року, яким Комітет Міністрів одностайно уповноважив держави-члени, що бажають виконувати ці завдання через Часткову угоду у складі РЄ, вирішили утворити Європейську Комісію “За демократію через право” (Венеціанську Комісію) [13, 33].

Як бачимо, спочатку Комісія була утворена на основі Часткової угоди і швидко стала авторитетною міжнародною інституцією, покликаною утверджувати цінності демократії, оскільки вже в лютому 2002 р. всі європейські країни стали членами Венеціанської Комісії. Як красномовно свідчить статистика, на початок 1998 року до її складу входило 37 держав-членів, 7 держав – асоційованих членів та 7 держав-спостерігачів [14, 34]; а в січні 2001 р. – 41 держава-член, 4 держави – асоційовані члени та 10 держав-спостерігачів [15, 44]. Станом на серпень 2008 р. 54 держави-члени, 1 держава – асоційований член, 8 держав-спостерігачів, 3 суб’єкти мали спеціальний статус, станом на початок 2009 р. – 56 держав-членів, 1 держава – асоційований член, 9 держав-спостерігачів, 2 суб’єкти мали спеціальний статус [16], на початок 2011 року 57 держав-членів, 1 держава (Білорусь) – асоційований член, 7 держав-спостерігачів, спеціальний статус партнера по співробітництву, подібний статусу спостерігача, мають Південна Африка, Палестинська Національна Автономія та Європейська Комісія [17]. Крім того, регулярно беруть участь у пленарних засіданнях Комісії Європейська

комісія та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПІЛ).

Уже в перші роки діяльності Комісії крім держав-членів РЄ виявили бажання співпрацювати з ВК й держави, які не належали до європейського регіону. Отже, виникла необхідність у перегляді Статуту Комісії. У 2002 році було прийнято новий Статут Венеціанської Комісії [18], яка почала діяти на основі Розширеної угоди (розширені угоди надають можливість брати участь у окремих формах роботи не лише державам-членам РЄ).

Як відомо, асоційовані члени і спостерігачі участі в голосуванні при прийнятті рішення не беруть. Якщо розглядається питання, пов'язане з певною державою, на засідання запрошуються представники цієї держави з правом висловлювати свою позицію. Однак до початку голосування з даного питання Президент Комісії може запропонувати цим представникам залишити зал засідань. Рішення можуть бути прийняті лише за наявності кворуму (більшості членів Комісії).

Неоднаковий статус в Комісії враховується і при вирішенні фінансових питань. Витрати, пов'язані з виконанням програми діяльності, та загальні витрати секретаріату покриваються з бюджету Угоди, який формується державами-членами і регулюється тими самими правилами фінансування, що передбачені для інших бюджетів РЄ з урахуванням наступних особливостей: 1) розмір внесків держав, які не є членами РЄ, в бюджет Розширеної угоди дорівнює одній третині внеску, що обчислюється згідно з правилами, які застосовуються до держав-членів РЄ, але не перевищує одної третини від розміру внеску основних платників; 2) Комісія вносить свій проект бюджету на затвердження Комітету Міністрів, попередньо проконсультувавшись з державами-членами Розширеної угоди, які не є членами РЄ. Крім того, Комісія може приймати добровільні внески, які залишаються на спеціальному рахунку. Інші добровільні внески можуть робитися для фінансування спеціальних досліджень.

Отже, наведене вище визначення часткової угоди може бути прийнятним лише у разі, якщо йдеться лише про часткову угоду, однак не охоплює інших форматів співробітництва в рамках розширеної часткової угоди або розширеної угоди. Виникає необхідність конвенційного визначення даних понять, щоб забезпечити адекватне їх розуміння і використання.

Таким чином, як вже було вказано, міжнародні організації можуть бути засновані двома способами: шляхом укладення міжнародного договору або шляхом прийняття рішення вже існуючою міжнародною організацією. Як свідчить практика, другий спосіб (утворення через часткові та розширені угоди) є достатньо поширеним, тому і потребує ретельного вивчення. Однак вже сьогодні безперечним є висновок: часткові угоди РЄ – це унікальний формат співробітництва, що дозволяє об'єднати зусилля при вирішенні спільних актуальних проблем державам-членам РЄ, державам, які не можуть стати членами РЄ за географічною ознакою, а також міжнародним універсальним і регіональним організаціям. При цьому позитивні результати співробітництва держав у рамках часткових угод РЄ не лише свідчать про ефективність співробітництва у даному форматі, але й дозволяють констатувати необхідність розширення партнерства зацікавлених суб'єктів шляхом розробки нових часткових угод.

Література:

1. Статут Ради Європи, прийнятий 05 травня 1949 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1733.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Голос України. – 2001. – № 3. – 10 січня.
3. Fischer L. Ungenuegend zur Geltung kommender Europarat // FAZ. – 1996. – 21 Maerz.
4. Міжнародне право: навч. посібник / за ред М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 336 с.

5. Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С.Кривчикова. – М.: Междунар. отношения, 2000. – 720 с.
6. Международное право. Вопросы и ответы: учебное пособие. – М.: ООО Изд-во “Юрлитинформ”, 2003. – 424 с.
7. Алисиевич Е.С. Частичные соглашения как форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы /Е.С. Алисиевич // Московский журнал международного права. – 2009. – № 2. – С. 228 – 243.
8. Введение в частичные соглашения [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/general/v3IntroAPRUS.asp>.
9. Council of Europe, Committee of Ministers, Statutory Resolution (93) 28 on a Partial and Enlarged Agreements (adopted by the Committee of Ministers on 14 March 1993 at its 92nd Session) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Theaty/EN/Theaties/Hpml/Resol9328.htm>.
10. Кузнецов И. К. Международно-правовые формы сотрудничества государств по специальным вопросам в рамках Совета Европы: автореферат дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: специальность 12.00.10 - Международное право; Европейское право /И. К. Кузнецов; науч. рук. А.Я. Капустин. – М., 2008. – 22 с.
11. Лимонникова М.А. Венецианская комиссия Совета Европы: правовые аспекты создания и деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право / Лимонникова Майя Алексеевна. – Москва, 2010. – 212 с.
12. On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session). Resolution (90) 6 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Theaty/EN/Theaties/Hpml/Resol9006.htm>.
13. Рада Європи: Діяльність та здобутки. Ukrainian version. – К.: Право, 1999. – 88 с.
14. Мармазов В. Є. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми / В.Є. Мармазов, І.С. Піляєв. – К.: Вентурі, 1999. – 400 с.

15. Рада Європи: 800 мільйонів європейців [Основна інформація про Раду Європи, її функціонування та структури] / Передмова В. Швіммера (Ген. сек. РЄ). – К: Кальварія, 2001. – 118 с.
16. Member States [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Members_ef.asp?L=E
17. Member States [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://conventions.coe.int>
18. Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies). Resolution (2002) 3 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Theaty/EN/Theaties/Hpml/Resol0203.htm>.

Анотація

Свида Т.О. Про заснування міжнародних організацій у рамках Ради Європи. – Стаття.

Стаття присвячена способам заснування міжнародних організацій: шляхом укладення міжнародного договору або шляхом прийняття рішення вже існуючою міжнародною організацією. Найбільш яскравим прикладом організації, заснованої на основі Часткової Угоди, стала Європейська Комісія “За демократію через право”.

Ключові слова: міжнародна організація, заснування міжнародної організації, часткові угоди, розширені угоди.

Аннотация

Свида Т.А. Об учреждении международных организаций в рамках Совета Европы. – Статья.

Статья посвящена способам учреждения международных организаций: путем заключения международного договора или путем принятия решения уже существующей международной организацией. Наиболее ярким примером организации, учрежденной на основе Частичного Соглашения, стала Европейская Комиссия “За демократию через право”.

Ключевые слова: международная организация, учреждение международной организации, частичные соглашения, расширенные соглашения.

Summary

Svida T. On the establishment of the international organizations within the framework of the Council of Europe. - Article.

The article is devoted ways of establishment of the international organizations: by the conclusion of the international treaty or by decision-making by already existing international organization. The most striking example of the organization, established based on the Partial Agreement, was the European Commission "For Democracy through Law".

Keywords: the Council of Europe, the international organization, the establishment of an international organization, the partial agreement, enlarged agreement.