

УДК 328.181

О.В. КОВАЛЬ, Інститут законодавства Верховної ради України

АКТИ «ВНУТРІШНЬОГО ПРАВА» В ДІЯЛЬНОСТІ МІЖПАРЛАМЕНТСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Ключові слова: нормативно-правові акти, внутрішнє право, міжпарламентські організації

Особливу роль в діяльності міжнародних організацій відіграють акти, що стосуються внутрішньої регламентації їх діяльності. Серед усіх міжнародних організацій їх приймають і такий специфічний вид міжнародних організацій, як міжпарламентські. Ці акти, хоча й приймаються організаціями, проте відрізняються від норм «м'якого права». Іноді їх називають також внутрішнім правом міжнародної організації [1], відносячи до нього тільки ті норми, що регулюють внутрішнє функціонування міжнародної організації, які створюються на основі рішень або резолюцій її органів. Проте виникає питання, чим тоді є установчі документи цих міжнародних організацій, які також містять такі норми?

Слід зазначити, що досліджувана галузь права здебільшого, відповідно до специфіки, визначається нормативними актами міжнародного суспільства. Певний вклад у її розвиток внесено D. Anzilotti, S. Bastid, P. Reuter, В. Моравецьким. Разом із тим, існуючі прогалини потребують нагального втручання. Тому метою роботи є дослідження особливостей актів так званого «внутрішнього права» в діяльності міжпарламентських організацій. Це визначає й новизну статті.

Певні постанови органів міжнародних організацій з огляду на ту роль, яку вони грають в самому механізмі організації, носять характер обов'язкових рішень і не можуть бути трактовані як рекомендації. Це рішення, що стосуються питань, які відносяться до сфери внутрішнього функціонування органі-

зації. Їх обов'язкова сила виражає об'єктивні потреби організації як постійно діючого механізму. Такими, наприклад, є рішення про прийом нових членів організації, про позбавлення прав або про виключення члена організації, про розмір адміністративного бюджету і членських внесків, про вибір членів органів обмеженого складу, про призначення керівників адміністративних органів, про вибір керівництва міжурядових органів і про першочергові питання їх роботи (внутрішньої структури, термінів засідань, порядків денний і т.д.). Рішення з цих питань не можуть носити характеру рекомендацій, бо вони торкаються проблем, що вимагають однозначного вирішення, без якого організація не може функціонувати нормально або навіть виявиться повністю паралізованою. За В. Моравецьким можна розрізнити три основні способи створення міжнародною організацією норм, безпосередньо обов'язкових для держав-членів: 1) внесення змін в статут; 2) встановлення правил, що визначають поведінку держав-членів зовні організації (зовнішня регламентація); 3) створення так званого внутрішнього права міжнародної організації (внутрішня регламентація) [2, с.147].

Подібні рішення носять скоріше не правотворчий, а виконавчий чи адміністративний характер, оскільки вони є одноразовими і конкретними, а не загальними резолюціями. Але до цього ж кола питань, що вимагають однозначного і обов'язкового для членів організації розв'язання, входять також проблеми, врегульовані міжнародною організацією за допомогою постанов нормативного – загального і не персоніфікованого – характеру, що розповсюджуються на необмежену кількість ситуацій. Такі, наприклад, рішення, що встановлюють додаткові загальні принципи складу і функціонування органів організації і основні принципи процедури роботи цих органів; визначають умови найму і звільнення адміністративного персоналу, а також його права і обов'язки; встановлюють правила фінансової діяльності організації; засновують допоміжні органи і визначають їх задачі,

компетенцію, правомочність і порядок роботи [2, с.163-164].

Ми також, слідом за С. Бастідом, будемо вважати, що саме норми, встановлені самою організацією, що стосуються її структури, і розвивають загальні принципи, які містяться в її статуті, пов'язані з функціонуванням її органів, або визначають процедури, обов'язкові в рамках даної організації і є її внутрішнім правом. Це є проявом власної правотворчої діяльності міжнародної взагалі, і міжпарламентської організації, зокрема. В теорії, межі влади організації будуть тим ширше, чим більше проблем залишиться поза рамок статутного регулювання і, значить, опиняться у сфері створення норм внутрішнього права органами організації [2, с.165]. Виникає питання, де є джерело правомочності міжнародної організації в області створення свого внутрішнього права? Часто ним є статут організації, іноді, особливо в галузі встановлення регламенту процедури – передбачувана компетенція організації. Вже Д. Анцилотті, який перший досліджував право створюване міжнародною організацією стверджував, що тут йдеться про свого роду право на самовизначення або про правомочність самої організації визначати методи, за допомогою яких вона виконує свої задачі [3]. Рейтер вважав, що кожна організація до певної міри сама виробляє норми, що стосуються її структури і функціонування. Оскільки тексти статутів не можуть всього передбачити, вони повинні – за допомогою прямої або передбачуваної компетенції – надати організації на основі її загальної компетенції право доповнювати положення статутів і забезпечувати виконання цих положень відповідними рішеннями [4]. В той же час, як це вказав ще В. Моравецький, не всі норми зафіксовані у регламентах, правилах або статутах допоміжних органів міжнародних організацій відносяться до міжнародного права. Наприклад, правила, що стосуються персоналу організації, або громадського порядку на території її резиденції, або функціонування поштової служби, регулюють відносини між

організацією і фізичними особами. Ці відносини не підлягають внутрішньому праву держави, вони підлягають праву міжнародної організації, проте не тотожному в цих випадках міжнародному праву [2, с.168-169].

Ще одним аспектом внутрішнього права міжнародних організацій і особливо міжпарламентських, є їх право на створення допоміжних органів, і рівень автономності та самостійності цих органів. Особливо це проявляється в діяльності квазіпарламентської ГА ООН, яка створила наприклад у 1964 р. ЮНКТАД (Конференцію ООН з торгівлі і розвитку), а у 1966 р. ЮНІДО (Організацію ООН з промислового розвитку), які фактично стали самостійними організаціями системи ООН, хоча *de jure* є допоміжними органами ГА ООН [5].

Із галузі практичного створення «внутрішнього права» міжпарламентських організацій можемо навести кілька прикладів. Наприклад, до 2004 р. головним актом в РС, що стосувався внутрішніх питань форми, комунікації, виконання та процедури, але не матеріальних питань, були директиви ПА РС. Асамблея застосовувала їх при наданні інструкцій підлеглим органам, секретаріату чи Генеральному Секретареві РС (пр.23 Правил процедури ПА РС). Проте, у 2004 році цей вид актів було скасовано і зараз їх місце зайняли згадані вище резолюції та частково висновки ПА РС. Як ми вже казали, вони мають подвійну природу і частково відносяться до внутрішнього права організації, особливо це торкається резолюцій, які зараз у більшій мірі стосуються внутрішньої діяльності та підлягають обов'язковому виконанню органами. У висновках ПА РС це торкається прийому нових членів, протоколу та бюджету (пр.23 Правил процедури ПА РС) [6].

Статут ПА РС визначає, що «за рекомендацією Асамблеї або за власною ініціативою Комітет Міністрів повинен розглядати необхідні заходи для реалізації цілей Ради Європи». Іншими словами, він зобов'язаний вжити позитивних чи негативних заходів за рекомендацією ПА, і її текст аналізується

представниками на їх першій зустрічі після сесії, на якій ті були ухвалені. Інколи і рекомендації ПА РС можуть творити прямі зобов'язання відповідно до міжнародного права. Приміром, Рекомендація ПА РС 1201, прямо зазначається у кількох двосторонніх угодах про співпрацю та добросусідство (Угода між Угорщиною та Словаччиною 1995 р. і Угорщиною та Румунією 1996 р.). Згадка у відповідних договорах надає положенням рекомендації такої ж зобов'язальної сили, як й іншим частинам договору. У ПА НАТО до «внутрішнього права» організації відносяться лише правила, які згідно п.23 Правил процедури ПА НАТО «відносяться до внутрішньої організації Асамблеї і її Комітетів» [7].

За п.7 Правил процедури ПА ГУАМ приймає лише один акт внутрішньої регламентації: рішення у формі директив робочим органам Асамблеї, більш докладного роз'яснення цього акту не дано [8]. Рішенням ПА ЧЕС згідно Регламенту є «текст, прийнятий Асамблеєю з технічного питання та/або функціонування Асамблеї» (ст.13.6) [9]. В діяльності інших організацій пострадянського простору простежується цікава тенденція – акти «м'якого права» і акти внутрішнього права фігурують не просто в одних статтях регламентів чи статутів, а іноді навіть і під одними назвами. Наприклад ст.8 Угоди про створення МПА СНД 1992 р. передбачає, що Асамблея приймає свої рішення у формі заяв, звернень, рекомендацій і пропозицій не розкриваючи зміст цих понять. Проте, ст.13 Регламенту МПА СНД 1992 р. каже, що «з організаційних питань Асамблея може приймати постанови». Тобто з цього випливає, що перераховані в Угоді акти є «м'яким правом», а постанови є частиною внутрішнього права організації. Але в ст.14.2 Регламенту прописано, що «рекомендації, пропозиції і інші рішення, прийняті Асамблеєю, в необхідних випадках спрямовуються Раді глав держав або Раді глав урядів СНД» [10], тобто є також вірогідність подальшого набуття певних правових рис нормами, що містяться в

цих актах.

У Регламенті МПА ЄврАзЕС передбачено прийняття такого акту внутрішнього права, як «протокольні рішення з організаційних питань» [11] (ст.27.1), в Положенні про нормативні правові акти МПА ЄврАзЕС передбачається, що під ними розуміються «рішення, що приймаються Асамблеєю і Бюро МПА з метою реалізації задач і функцій МПА» [12]. Виникає логічне питання, чи можемо ми говорити про синонімічність нормативних правових актів та протокольних рішень МПА ЄврАзЕС? На нашу думку, ці поняття є тотожними. Парламент Союзної держави Росії і Білорусі приймає рекомендації з питань приєднання нових держав-членів до Союзної держави, ратифікує міжнародні договори укладені від імені Союзної держави, приймає бюджет (ст.40), свій регламент (ст.42.4), а також може приймати резолюції, якими забезпечується поточна діяльність органів Союзної держави (ст.60.5). Тобто, як ми бачимо повноваження цього органу дуже нагадують повноваження Європейського парламенту, проте, на відміну від ЄС, досі вони жодним чином не реалізовані. Європейський парламент, як ми вже вказували ратифікує угоди про асоціацію та приєднання держав до ЄС, а з огляду на досягнуті домовленості з Комісією в Міжінституційній угоді 2000 р. братиме участь і в моніторингу виконання зобов'язань взятих на себе країнами-кандидатами [13].

В сфері так би мовити «внутрішнього права ЄС» Парламент поділяє законодавчі функції з Радою, яка також приймає закони (директиви, розпорядження, рішення). З моменту укладання договору в Ніцці (2001 р.), в більшості політичних сфер діє так званий принцип спільних рішень (ст.251), за яким Парламент і Рада володіють рівними повноваженнями, і кожний законопроект, представлений Комісією, повинен бути розглянутий в 2-х читаннях. Розбіжності повинні бути узгоджені протягом 3-го читання. Проте, Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи, іншими словами він не

може вносити свої власні законопроекти. Це право на загальноєвропейській політичній арені має тільки Європейська Комісія. Також Регламент Європейського парламенту передбачає достатньо чіткий порядок прийняття постанов. З ініціативою може звернутися кожний депутат. При цьому визначена межа для розміру тексту постанови – не більше 200 слів (пр.116) [13]. Пропозиція прямує у відповідний комітет, який встановлює процедуру її розгляду. Комітет може об'єднати декілька близьких за змістом проектів в один спільний. Він має право також виробити свою позицію по відношенню до проекту. Думка комітету у письмовій формі доводиться до відома всіх органів Європейського Союзу. Крім того Європарламент має право укладати міжінституційні угоди з іншими органами ЄС в контексті існуючих міждержавних угод з метою покращення чи роз'яснення процедури співпраці (пр.120) у формі спільних декларацій, обміну листами чи кодексів поведінки.

Таким чином, можна вказати, що специфічною рисою притаманною праву міжнародних організацій взагалі і міжпарламентським організаціям зокрема, є так зване «внутрішнє право» міжнародної організації. Його джерелами є: 1) установчі договори, на підставі яких створюються міжурядові організації; договори про вступ до міжнародної організації нових держав; міжнародні угоди, що укладаються організаціями з іншими міжнародно-правовими суб'єктами; правові звичаї – первинне право; 2) акти, що приймаються міждержавними організаціями на основі положень їх Статутів і доповнюючих документів (наприклад, правила процедури) - вторинне право.

В актах, що регламентують внутрішнє життя міжнародної організації, можуть міститися як положення нормативного характеру (норми міжнародного публічного права, що є одночасно нормами внутрішнього права організації), так і правила, що відносяться до області застосування права (акти індивідуального характеру і інтерпретаційні акти).

Правова регламентація відносин, що виникають всередині міжнародної організації, здійснюється головним чином, актами застосування права (особливо інтерпретаційними встановленнями). Проте основні принципи і напрями такого роду регламентації встановлюють норми загального міжнародного права і, в першу чергу, норми засновницьких актів міжнародних організацій. В свою чергу, до системи міжнародного права входить лише частина внутрішнього права міжнародних організацій, а саме норми міжнародного публічного права, направлені на регулювання відносин, пов'язаних з внутрішнім функціонуванням міжнародних організацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Bastid S. Le droit des organisations Internationales. Cours de droit international public. Diplome d'Etudes superieures. Paris, Les Cours de Droit 1952 (policopie). - P. 201-208
2. Моравецкий В. Функции международной организации / В. Моравецкий. - М. : Прогресс, 1976.
3. Anzilotti D. Cours de Droit International / Anzilotti D. - Paris, Sirey, 1929. - P. 295.
4. Reuter P. Institutions Internationales / Reuter P. - Paris, Presses Universitaires de France, 1955. - P. 315-327.
5. Morawiecki W. Narody Zjednoczone: zamierzenia i rzeczywistosc / Morawiecki W. - Warszawa, Wiedza Powszechna, 1970. - P. 336-348.
6. Rules of Procedure of the Assembly [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/RulesofProcedure/2008/Reglement_2008.pdf.
7. Rules of Procedure NATO Parliamentary Assembly. 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nato-pa.int/Docdownload.asp?ID=8A6F19BED1040F079C>.
8. Правила процедури Парламентской Ассамблеи ГУАМ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/408_Pravyla_Prtsedury_PA_GUAM.doc.

9. Регламент ПА ЧЕС : от 17.06.1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pabsec.org/resimler/dosyalar/PABSECRulesofProcedureasof17January2006RUS_SQ_r_KUQLS.doc.

10. Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ : от 15.09.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iacis.ru/data/normdoc/regl-ipa.doc>.

11. Регламент Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества : от 02.11.2002 г, № 3-7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.>

ipaurasec.org/docsdown/002.zip.

12. Положение о нормативных правовых актах Межпарламентской Ассамблеи Евразийского Экономического Сообщества : от 16.06.2003 г., № 4-8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bankzakonov.com/inter/razdel60/time1/lavz0079.htm>.

13. Rules of Procedure of the European Parliament [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+RULES-EP+20070101+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

Коваль О. В. Акты «внутрішнього права» в діяльності міжпарламентських організацій / О. В. Коваль // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 317–321 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09kovdmo.pdf>

Досліджені джерела так званого «внутрішнього права» міжнародної організації, особливості актів і практика його застосування в діяльності ряду основних міжпарламентських організацій.

Коваль О.В. Акты «внутреннего права» в деятельности межпарламентских организаций

Исследованы источники так называемого «внутреннего права» международной организации, особенности актов и практика его применения в деятельности ряда основных межпарламентских организаций.

Koval' O.V. Certificates of «The Internal Right» in Activity of the Inter-Parliamentary Organizations

Sources so-called «the internal right» international organization, feature of certificates and practice of its application in activity of some the basic inter-parliamentary organizations are investigated.