

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Валерій Пащкан,
народний депутат України

УДК 341.1

Міжпарламентські організації та їх роль в забезпеченні прав та свобод людини та громадянина

Після завершення Другої світової війни стало очевидним, що забезпечення прав та свобод людини та громадянина вже не є внутрішнім питанням конкретної держави, а становить собою глобальний виклик для всього міжнародного співтовариства. В результаті цього 26 червня 1945 року на конференції в Сан-Франциско, США, представники 50 незалежних країн затвердили та підписали статут Організації Об'єднаних Націй, в преамбулі якого було офіційно проголошено, що однією з цілей створення даної організації є "утвердження віри в основі права людини, у гідність та цінність особистості, в рівноправ'я чоловіків та жінок та в рівність прав великих і малих націй" [1]. Наразі, нараховуючи 193 країни-учасниці, ООН є найбільшою міжнародною організацією, що з-поміж іншого займається й

питаннями забезпечення прав та свобод людини та громадянина.

Створення ООН стало поштовхом до створення різноманітних міжнародних міжпарламентських організацій, за допомогою яких різні держави могли б об'єднувати та координувати свої сили в питанні забезпечення прав та свобод. На сьогодні найбільшими з них, окрім ООН, є Організації Північно-Атлантичного Договору (НАТО), Європейський Союз (ЄС), Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Рада Європи, Світова організація торгівлі (СОТ), Міжнародний валютний фонд, Північноамериканська зона вільної торгівлі (НАФТА), Асоціація країн Південно-Східної Азії, тощо [2, с. 170]. Окрім цих існують сотні інших міжнародних організацій, які претендують на міжпарламентський статус.

В спеціалізованій літературі міжнародною міжпарламентською організацією визначається об'єднання суверенних держав, що створюється для досягнення спільних цілей в політичній, економічній, соціальній, науково-технічній та культурній сферах у відповідності до міжнародного права та на основі багатостороннього міжнародного договору [3, с. 82].

Міжнародні міжпарламентські організації можуть бути класифіковані за різними критеріями, основними з яких, на нашу думку, є:

1) за географічною сферою діяльності вони поділяються на універсальні, регіональні, трансконтинентальні та субрегіональні;

2) залежно від правового характеру рішення, на основі якого вони створені. Так, міжпарламентські організації можуть створюватися на основі міжнародних договорів двочи багатостороннього характеру, інших міжнародно-правових актів (напр., резолюції міжнародної міжурядової організації, декларації глав держав, урядів або міністрів); актів національного права; угод, укладених безпосередньо між національними парламентами; резолюції або рішення міжнародної парламентської конференції або організації;

3) залежно від наявності або відсутності установчого акту (як правило, статуту);

4) залежно від кількості учасників – дво- та багатосторонні;

5) залежно від місця в інституційній структурі інших органів – як підрозділ міжнародних міжурядових організацій; як суто парламентські інституції, що не входять в структуру будь-якої організації; як «сателітні організації», утворені парламентами держав-членів певної міжурядової організації, але не інтегровані до її структури;

6) за характером формування депутатського корпусу (депутати напряму обрані в державах-членах; депутати делеговані національними парламентами держав-членів; депу-

тати призначені урядом; індивідуальне членство депутатів);

7) за принципом представництва (принцип рівності (мажоритарний), принцип пропорційності представництва до чисельності населення та паритетний принцип);

8) залежно від процедури розширення міжпарламентські організації можуть бути – відкриті, обмежено відкриті (напівзакриті) та закриті;

9) за характером представництва політичних сил (організації, депутати в які висуваються з урахуванням пропорційного представництва політичних сил; організації, депутати в які висуваються без обов'язкового урахування розподілу національних політичних сил; організації, засновані на індивідуальному членстві без урахування розстановки політичних сил в національному представницькому органі);

10) за предметом діяльності (організації загальної компетенції, що займаються у тому числі і парламентськими питаннями; спеціалізовані міжнародні парламентські організації, створені для вирішення певних задач; організації міжпарламентської співпраці);

11) за характером схвалюваних рішень (організації, рішення яких, за винятком рішень з внутрішньо-організаційних і процедурних питань, мають рекомендаційний характер та організації, що ухвалюють юридично обов'язкові для держав-членів рішення) [4; с. 60-62].

Для реалізації поставлених цілей міжнародні міжпарламентські організації можуть приймати нормативні акти, до яких зазвичай відносять:

– установчі акти цих організацій (як правило, статуту, договори про заснування тощо);

– угоди про асоціацію третіх держав у діяльності подібних організацій;

– угоди про співпрацю з іншими державами та міжнародними організаціями;

– угоди, ухвалені та прийняті в рамках міжпарламентських організацій.

цій, що підлягають наступній ратифікації державами-членами;

– резолюції, рішення, постанови та інші акти;

– акти, що стосуються внутрішньої діяльності подібних організацій [5, с. 136-140].

Серед функцій міжпарламентських організацій, на думку А. Є. Кутейнікова, можна виділити:

1) Нормотворчу функцію, яка полягає у виробленні правил поведінки учасників міжнародних відносин. Деякі рішення міжпарламентських організацій приймають характер норм міжнародного права і накладають на держави відповідні міжнародні зобов'язання. Крім того, в рамках міжпарламентських організацій ведеться вироблення міжнародних конвенцій, договорів тощо;

2) Контрольна функція. Під контролем розуміються всякі дії, спрямовані на встановлення фактичного стану справ та його оцінку з точки зору відповідності певної правової норми, а функція контролю завершується констатацією виконання або невиконання міжнародних зобов'язань. Контроль міжпарламентських організацій на практиці зводиться до вивчення діяльності фізичних та юридичних осіб, тобто передбачає втручання в проблеми, які стосуються внутрішнього правопорядку окремих держав;

3) Посередницька функція. На практиці посередницькі місії часто здійснюються службовцями секретаріатів міжнародних організацій, причому найбільш важливі - генеральними секретарями, або ж при їх допомозі;

4) Консультативна функція. Переважна більшість рішень міжпарламентських організацій носить характер рекомендацій. Прийняття членами організацій цих рекомендацій в чому залежить від того, наскільки міжнародної організації вдалося їх переконати в доцільності або необхідності відповідних дій;

5) Оперативна функція реалізується за допомогою наявних у роз-

порядженні міжпарламентських організацій людських і матеріальних засобів. Як правило, проведення в життя рішень організації або реалізація поставлених нею завдань є результатом діяльності членів організації, а не її самої безпосередньо.

6) Інформаційна функція полягає в тому, що міжпарламентські організації виступають в якості найбільших одержувачів, передавачів і каналів поширення інформації. Їх інформаційні можливості привертають до них держави, одні з яких стають повноправними членами організації, інші спостерігачами, а також інші міжнародні організації та міжнародні групи тиску [10; с. 49].

Що стосується діяльності міжнародних міжпарламентських організацій в процесі забезпечення прав та свобод людини та громадянина, необхідно відмітити визначальну роль, що належить особливій групі об'єднань парламентаріїв – Міжпарламентському союзу, організації, до складу якої входять члени парламентів з 145 країн світу.

Міжпарламентський союз (далі - МПС) відіграє особливу роль як інструмент рівноправного і взаємовигідного діалогу та обміну досвідом, як організація парламентів світу, об'єднана на основі демократії, парламентської солідарності, підзвітності обрали їх народам. МПС з союзу парламентських груп перетворився на міжнародне об'єднання парламентів світу, що діє на основі все більш тісної та розширеної співпраці з ООН. МПС - універсальна парламентська організація, головною метою якої є зближення парламентів всіх країн світу в справі зміцнення міжнародного миру і безпеки, формою колективного обговорення актуальних проблем сучасності, зокрема щодо забезпечення прав та свобод людини та громадянина. МПС як всесвітня організація парламентів відіграє важливу роль у розвитку світу і міжнародного співробітництва відповідно і в розвиток цілей і принципів ООН. Діяльність МПС охоплює широке

коло питань, все більш що співпадає з основними напрямками діяльності ООН: це проблеми миру і безпеки, економічний і соціальний розвиток, міжнародне право і права людини, зміцнення демократії і законності, поліпшення становища жінок, діалог між цивілізаціями, тощо [6; с. 28-42].

В даний час Міжпарламентський Союз виконує наступні функції щодо зміцнення співпраці між ООН та національними парламентами:

1) інформування ООН про думки народів у всьому їх розмаїтті, які виражаються в ході парламентських дебатів та обговорень в МПС;

2) сприяння інформуванню парламентів про міжнародні угоди, що укладаються ООН і через її програму і вжиттю заходів на їх підтримку;

3) сприяння реалізації міжнародних угод за рахунок активізації діяльності парламентів та їх членів з мобілізації громадськості та організації на національному рівні заходів на підтримку міжнародних дій;

4) підготовка аналізів і доповідей з питань парламентської діяльності, що мають відношення до роботи ООН, особливо в тих областях, де МПС своєму розпорядженні особливим досвідом;

5) надання підтримки парламентом з метою нарощування їх можливостей щодо виконання на національному рівні законодавчих і контрольних функцій щодо питань, що відносяться до міжнародної співпраці в рамках ООН.

ООН прагне зміцнювати парламентський аспект своєї діяльності, співпрацювати з національними парламентами через Міжпарламентський союз. Генеральна Асамблея визнала унікальний статус МПС як всесвітньої організації, що представляє національні парламенти, а також міждержавний характер МПС. МПС повністю поділяє принципи і цілі Статуту і що його діяльність спрямована на сприяння реалізації цілей і завдань ООН. Все це посилить парламентський вимір діяльності ООН [7, с. 128].

Що стосується співпраці України з провідними міжпарламентськими організаціями, то наша державна бере активну участь у діяльності Парламентської асамблеї Ради Європи. Парламентська асамблея є одним із двох головних статутних органів Ради Європи і представляє інтереси основних політичних партій, наявних у державах – членах організації. В рамках асамблеї співпрацюють представники парламентських структур 47 демократичних держав європейського континенту, що входять до складу Ради Європи. Парламентська асамблея РЄ стала першим європейським парламентським форумом в історії континенту. Маючи у своєму складі делегації 47 національних парламентів, вона є одним із найбільш представницьких парламентських форумів Європи. 315 членів асамблеї та 315 їхніх заступників обирають або призначають національні парламенти з власного складу. Кількість парламентаріїв від кожної країни становить від 2 до 18 залежно від чисельності її населення. Склад національних делегацій в асамблеї має пропорційно відображати усі основні політичні сили або групи, що представлені у національному парламенті. Окрім того, асамблея обирає Генерального секретаря Ради Європи, його заступника, Генерального секретаря Парламентської асамблеї, суддів Європейського суду з прав людини, а також Комісара з прав людини [8, с. 14-19].

Важливим органом у складі Ради Європи, що стежить за станом забезпеченням прав та свобод людини та громадянина в державах Європи є Комісія за демократію через право (так звана Венеціанська комісія). Венеціанська комісія здійснює дослідження в галузі політичних, законодавчих і конституційних реформ та надає юридичні висновки з питань створення й функціонування демократичних інститутів влади, а також у сфері конституційного права.

За період членства України в Раді Європи Венеціанською комісією

було проведено правову експертизу проектів окремих статей нової Конституції України, проектів Сімейного та Адміністративного кодексів, проекту закону України про місцеві ради народних депутатів, а також низки інших законодавчих актів.

Також варто відзначити, що міжнародно-правові документи Ради Європи (хартії, договори тощо), розроблені в організації та ратифіковані країнами-членами нарівні з документами Європейського Союзу, становлять основу європейської міжнародно-правової бази із забезпечення та дотримання прав та свобод людини та громадянина, закладаючи тим самим підвалини сучасних європейських демократичних стандартів. Такими актами насамперед є Конвенція про захист прав та основних свобод людини, Європейська соціальна хартія, Європейська хартія місцевого самоврядування тощо [9; с. 92-93].

На нашу думку, нормативно-правова база, що прийнята Радою Європи сформувала власну правову систему, яка є різновидом міжнародно-правової системи, якій характерні наступні ознаки:

- наднаціональний юрисдикційний механізм, що забезпечує застосування норм Конвенції про захист прав та основні свободи людини;
- особливий характер системи права, основу якої становлять загальні норми та норми, що фіксуються у рішеннях Європейського суду з прав людини;
- особливі способи об'єктивації (в основному – багатосторонні міжнародно-правові угоди; судова практика – прецеденти);
- наявність спільного правового поля, в якому діють норми міжнародного, а також внутрішньодержавного права;
- створення правових стандартів Ради Європи, які забезпечують єдині вимоги до держав-учасниць (особливо ефективні серед них – стандарти Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини).

Окрім участі в Парламентській асамблеї Ради Європи, Україна до останнього часу брала участь в діяльності Міжпарламентської асамблеї СНД. Основним завданням даного органу була підготовка та вирішення питань, пов'язаних зі зближенням і гармонізацією законодавств держав-членів СНД. В межах даного напрямку, відбувалася підготовка проектів законодавчих документів, вироблення узгоджених підходів парламентаріїв до вирішення питань економічної та соціальної політики, гуманітарної співпраці, співробітництва в ряді інших областей, що представляють взаємний інтерес [11, с. 28].

Отже, одним із важливих напрямків державної політики України на даному етапі має стати входження України до європейського правового простору. На нашу думку, повинне відбутися не тільки узгодження законодавства, а й реформування всієї правової системи за європейськими стандартами, відповідно до загальних положень, що вироблені такими міжпарламентськими організаціями як ОБСЄ, Рада Європи та Європейський Союз. Участь у міжпарламентських організаціях має сприяти взаємній правовій інтеграції зацікавлених держав на регіональному рівні, чому сприяють створені ними «модельні закони» – акти, що мають рекомендаційний характер і приймаються міжнародною організацією з метою уніфікації законодавства різних держав.

Змістом співробітництва України з міжнародними міжпарламентськими організаціями на сучасному етапі є:

- реформування чинного, а також розробка та імплементація нового законодавства в тому числі у сфері забезпечення та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- поглиблена співпраця у галузі забезпечення свободи функціонування ЗМІ;
- об'єднання зусиль для посилення ефективності боротьби проти тероризму, корупції та організованої злочинності.

Список використаних джерел

1. Статут Організації Об'єднаних Націй та Статут Міжнародного Суду від 26 червня 1945 року (редакції станом на 16 вересня 2005 року) // www.zakon.rada.gov.ua/go/995_010;
2. Хмылёв В. Л. Современные международные отношения / В. Л. Хмылёв. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2010. – 210 с.;
3. Куркин Б. А. Понятие и виды международных организаций / Б. А. Куркин // Международное право: Учебное пособие. – М.: МГИУ, 2008. – 192 с.;
4. Саидов А. Х. Межпарламентские организации мира: Справочник / А. Х. Саидов. М., 2004. – С. 60-62;
5. Коваль О. В. Діяльність міжпарламентських інституцій як шлях до створення нормативно-правової бази для забезпечення інвестиційної співпраці / О. В. Коваль. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 321 с.;
6. Коваль О. В. Норми «м'якого права» і модельне законодавство в практиці міжпарламентських організацій / О. В. Коваль // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – № 12. – Том 1. – 2009. – С. 136-140;
7. Кутейников А. Е. Международные межправительственные организации как особый класс организаций / А. Е. Кутейников // СОЦИС: социологические исследования. - 2011. - № 11. - С. 79-87;
8. Коваль О. Співробітництво України з Парламентською асамблеєю Ради Європи / О. Коваль // Віче. – 2009. – № 6. – С. 14-19;
9. Чиж І. С. Україна в Раді Європи / І. С. Чиж. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 179 с.;
10. Кутейников А. Е. Национальные парламенты и международные организации / А. Е. Кутейников // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1999. – №2. – С. 48 – 54;
11. Добрянський С. Європейський Союз та Рада Європи: можливості міжнародно-судового захисту прав людини (порівняльний аналіз) / С. Добрянський // Вісник Академії правових наук України. - 2000. – №3. – С. 27-36.

Пацкан В. В. Міжпарламентські організації та їх роль в забезпеченні прав та свобод людини та громадянина

В даній статті автор проаналізував особливості діяльності міжпарламентських організацій щодо забезпечення прав та свобод людини та громадянина, та звернувся до витоків створення найбільших з них. Окрім цього, автор дослідив основні критерії класифікації міжпарламентських організацій, окреслив коло документів, за допомогою прийняття та затвердження яких такі організації реалізують поставлені перед ними цілі. Водночас в межах даного дослідження автором визначено основні функції міжпарламентських організацій, проаналізовано участь України в діяльності окремо взятих організацій та перспективи подальшого співробітництва.

Ключові слова: міжнародні організації, міжпарламентські організації, права та свободи

Пацкан В. В. Межпарламентские организации и их роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина

В данной статье автор проанализировал особенности деятельности межпарламентских организаций по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, и обратился к истокам создания крупнейших из них. Кроме этого, автор исследовал основ-

ные критерии классификации межпарламентских организаций, очертил круг документов, посредством принятия и утверждения которых такие организации реализуют поставленные перед ними цели. Одновременно в рамках данного исследования автором определены основные функции межпарламентских организаций, проанализированы участие Украины в деятельности отдельно взятых организации и перспективы дальнейшего сотрудничества.

Ключевые слова: международные организации, межпарламентские организации, права и свободы

Patskan V. Inter-parliamentary organizations and their role in ensuring the rights and freedoms of citizens

In this paper, the author analyzed the features of inter-parliamentary organizations activities to ensure the rights and freedoms of citizens, and turned to the origins of most of them. Furthermore, the author examined the basic criteria for the classification of inter-parliamentary organizations, outlined the range of documents through the adoption and approval of which such organizations realize the goals set before them. However, within this study the author identifies the key features of inter-parliamentary organizations and analyzed Ukraine's participation in the activities of individual organizations and the prospects for further cooperation.

Key words: international organizations, inter-parliamentary organizations, rights and freedoms