

**ДЕЛЕГУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ПОВНОВАЖЕНЬ
МІЖНАРОДНИМ ОРГАНІЗАЦІЯМ****DELEGATION BY THE STATE OF ITS AUTHORITY
TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS****Матковський А.А., аспірант кафедри міжнародного та європейського права***Національний університет «Одеська юридична академія»*<https://orcid.org/0000-0002-4264-0159>

Державна влада – концентроване вираження волі й сили держави, яке реалізується державними органами та установами і забезпечує стабільність і порядок у суспільстві, захищає громадян від внутрішніх і зовнішніх посягань у спосіб застосування певних методів (зокрема, державного примусу та військової сили). Для реалізації вищеповисаних функцій державна влада має формальний (тобто не закріплений у жодному законодавчому акті, проте визначений у теорії) розподіл на так звані гілки влади, до яких належать: законодавча, виконавча та судова.

З ростом та поширенням міжнародних відносин та міжнародного права загалом, з метою набуття дипломатичного впливу або впровадження регулювання окремих відносин більшість держав стають членами міжнародних організацій (Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Всесвітня організація охорони здоров'я тощо), одним з головних ступенів для приєднання до яких є ратифікація (приєднання) держави до міжнародного договору. Однак приєднання до таких організацій шляхом надання міжнародним договорам юридичної сили за своєю структурою можна описати як передачу державою міжнародній організації прав та повноважень для регулювання окремих питань у різних правових сферах, тобто «делегування повноважень», та частіше за все в таких відносинах міжнародні організації отримують тим чи іншим способом повний контроль над делегованою категорією правочинів.

У цій статті вибрано для розгляду делегування державою повноважень у контексті такого поняття, як «гілки влади». Через те, що він має на увазі основоположні права держави та у зв'язку із тим, що на сучасному рівні розробленості теми делегування повноважень у міжнародному праві такий контекст гілок влади може дати найбільш ефективний результат у розкритті вибраної автором теми, який надалі можна використовувати як фундамент для подальших досліджень у цій галузі.

Ключові слова: делегуючий суб'єкт, делегований суб'єкт, оцінка імплементації, контроль за дотриманням, міжнародні судові інстанції.

State authority is a concentrated expression of the will and power of the state, which is exercised by state bodies and institutions and ensures stability and order in society, protects citizens from internal and external encroachments by applying certain methods (including state coercion and military force). To implement the above functions, state authority has a formal (i.e., not enshrined in any legislation, but defined in theory) division into the so-called branches of government, which include: legislative, executive and judicial branches.

With the growth and spread of international relations and international law in general, in order to gain diplomatic influence or regulate certain relations, most states become members of international organizations (United Nations, Council of Europe, World Health Organization, etc.), one of the main steps for accession to which is the ratification (accession) of the state to an international treaty. However, accession to such organizations by giving international treaties legal force in its structure can be described as the transfer by the state to an international organization of rights and powers to regulate certain issues in various legal areas, i.e. "delegation of authority", and most often in such relations organizations gain, in one way or another, full control over the delegated category of transactions.

In this article, the context of such a concept as "branches of government" was chosen to consider the delegation of authority, because it implies the fundamental rights of the state and, due to the fact that at the current level of elaboration of the topic of delegation in the international right, this context of "branches of government" can give the most effective result in the disclosure of the topic chosen by the author, which can then be used as a foundation for further research in this area.

Key words: delegating entity, delegated entity, implementation evaluation, compliance monitoring, international courts.

Поняття «делегування» натепер не є досить розкритою темою, оскільки у сучасній юридичній науці немає єдиного визначення такої категорії правочинів. Проте сучасні науковці все ж таки намагаються описати такий процес. Так, наприклад, у роботі Г.В. Бублик під делегуванням повноважень розуміється як процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів і оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним законодавчим актом [1, с. 17].

І.П. Сторожук визначає делегування повноважень як «двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого є джерелом компетенції другого органу» [2, с. 232].

Я.М. Сандул вважає, що інститут «делегованих» повноважень у сучасному вигляді є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування, що його сутністю є передача повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) з метою забезпечення оптимальної організації їх виконання, при-

тому, що відповідні повноваження залишаються у віданні делегуючого суб'єкта [3, с. 10–11].

Ці терміни описують інститут делегування повноважень, виходячи із положень внутрішнього законодавства держави у сфері наділення того чи іншого суб'єкта визначеним переліком повноважень для дії від її імені. Проте саме подібне трактування і знадобиться для розгляду теми делегування державою повноважень міжнародним організаціям. Тож для зручності можна виділити окремий термін як сукупність вищенаведених суджень науковців: делегованими є ті повноваження, що передаються від одного суб'єкта (делегуючим) іншому (делегованому) за умови вільного волевиявлення обох сторін з метою ефективної реалізації та поширення впливу делегуючого суб'єкта, проте делегуючий суб'єкт зберігає за собою право припинити такі відносини або припинити дію делегованих повноважень. Хоча таке визначення і цілком підходить для опису делегування повноважень у рамках внутрішнього законодавства, воно залишається хибним для опису делегування повноважень у рамках міжнародного права, оскільки в таких відносинах держава не є суб'єктом із абсолютною владою, а лише учасницею того чи іншого міжнародного договору, оскільки вона хоча і зберігає за собою право керування делегованими повноваженнями, але в рамках міжнародного права держава як його суб'єкт може бути піддана відповідним санкціям або негативним наслідкам у разі відхилення від виконання його положень, а міжнародна

організація в цьому разі є делегованим органом, до компетенції якого входить контроль за дотриманням положень таких договорів та накладення відповідних санкцій, у тому числі і стосовно держави, що надала йому такі повноваження. В наведеному блоці пропонується розглянути методи та способи делегування державою своїх основних повноважень у сфері державної влади.

Передача державою свого суверенітету відбувається на двох рівнях – наднаціональному та локальному. Наднаціональний рівень передачі суверенітету, тобто рівень міжнародних структур та організацій, – це співвідношення компетенцій держави і міжнародної організації з приводу передачі частини компетенцій держави міжнародній організації або спільного виконання ними певних функцій [4, с. 217].

Насамперед необхідно розглянути делегування законодавчої гілки влади, оскільки ратифікація договорів є процесом надання юридичної сили документам (договору), зокрема у такому разі є прийняття договору та виконання всіх його пунктів, а також імплементація окремих положень у внутрішнє законодавство держави. Таким чином, можна розглянути процес «часткової делегації» державою своєї законодавчої функції іншому суб'єкту. Частковим цей процес є тому, що хоча ратифікація договору передбачає внесення змін у законодавство, але обов'язок внесення таких змін покладається виключно на державу як на суб'єкт, що має такі повноваження. Цей тезис можна аргументувати на прикладі процесу набуття Україною членства у Раді Європи. Спочатку 14 липня 1992 р. Україна заявила про своє бажання приєднатися до Ради Європи та з цього моменту до набуття членства в РЄ Україна стала стороною декількох конвенцій цієї організації, зокрема Європейської культурної конвенції, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства. У вересні 1995 р. Україна приєдналась до шести Конвенцій РЄ у галузі боротьби зі злочинністю. 15 вересня 1995 р. Україною була підписана Рамкова конвенція про захист національних меншин. У цей період РЄ, зокрема Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією), було проведено правову експертизу проєктів окремих статей нової Конституції України, проєктів Сімейного та Адміністративного кодексів України, проєкту Закону України про місцеві ради народних депутатів [5]. Вищеописані процеси можна кваліфікувати як так зване втручання в законодавчу діяльність держави. У подібних відносинах законодавча функція розподіляється на нормотворчий процес та процес впровадження, де нормотворчий процес бере на себе Рада Європи як так званий «автор» прийнятих країною конвенцій, а процес впровадження обов'язкових змін законодавства для їх повної ратифікації покладається на державу. Водночас Рада Європи контролює процес впровадження змін законодавства державою та надає оцінку досягнутих результатів. Таким чином, підтверджується факт того, що держава (у цьому разі Україна) у разі виявлення бажання набуття членства у Раді Європи делегує частину своїх повноважень (функцій) останній у сфері законодавчої влади. Також одним з головних критеріїв для вступу до РЄ є ратифікація країною, що виявила бажання до вступу, конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод», проте її вплив пропонується розглянути далі.

Наступною гілкою влади для розгляду пропонується судова влада, що є незалежною і самостійною гілкою державної влади, яка здійснюється судами. Органи судової влади, діючи від імені держави, вирішують правові суперечки між конкретними особами, а також розглядають справи щодо норм контролю, а саме відповідності законів конституції і підзаконних нормативних актів законам. У окремих випадках ці органи дають тлумачення правовим нормам, в основному нормам конституції країни, поза зв'язком з конкретним позовом. Органами, що виконують таку функцію держави, є суди, створені по всій території країни та наді-

лені повноваженнями на розгляд окремих категорій справ та винесення законного рішення стосовно спору від імені країни. Проте яким чином таку функцію держави можна делегувати іншому суб'єкту?

Для розгляду цього блоку необхідно звернутися до терміна міжнародних судових інстанцій, тобто, простіше кажучи, міжнародних судів. Міжнародні суди – міжнародні судові (квазі-судові) установи, створені на основі статуту (міжнародного договору), функціонують відповідно до їх цілей, визначених статутом. Створені для вирішення конфліктів між державами, надання консультативних висновків, врегулювання суперечок між особами приватного права і державами. Такі суди функціонують на базі окремої міжнародної організації та хоча і повинні бути незалежними органами, все ж керуються у вирішенні питань нормами та договорами міжнародно-правового характеру для врегулювання спорів. Для початку необхідно розглянути питання причин звернення держав до подібних судових органів.

Насамперед необхідно розглянути такий орган, як Міжнародний суд ООН. Відповідно до термінології такий суд є головним судовим органом ООН, до юрисдикції якого входять усі питання, що передаються йому державами, і всі питання, передбачені Статутом ООН і чинними договорами і конвенціями. Причиною звернення держав до такого суду є те, що між державами виникає спір стосовно окремого питання, що регулюється нормами міжнародного права. Більшість спорів, які розглядає суд, належать до територіальних, прикордонних суперечок. Проте у контексті цієї теми цікавим є те, що майже всі такі питання регулюються державами на внутрішньозаконодавчому рівні, в тому числі і за допомогою імплементованих у законодавство норм міжнародного права. У цьому разі державами, між якими виникло спірне питання, делегується функція судочинства третьому органу як незалежній інстанції, оскільки будь-яке спірне питання між державами носить не лише правовий, а частіше політичний характер. На тому ж самому рівні працює і така інстанція, як Міжнародний трибунал ООН з морського права, який також діє на базі ООН, проте має спеціалізацію, зужену до розгляду правових суперечок на основі положень Конвенції з морського права. Справи подібних міжнародних судових органів примітні тим, що хоча в їх структурі формально і існують ролі (позивач, відповідач тощо), проте вони не мають жодного значення для суду. Такий факт зумовлений тим, що всі сторони провадження таких судів – держави, які, як описувалось раніше, стосовно кожного спору здебільшого мають суто політичний інтерес, а тому суд незалежно від факту, яка сторона подала заяву, зобов'язаний розглядати справу суто зі сторони міжнародного права та переліку прийнятих державами міжнародних договорів для досягнення законного врегулювання спору, незважаючи при цьому на внутрішньодержавне законодавство кожної зі сторін.

Розглянуте вище питання стосувалося делегування державами права на судочинство міжнародному суду для врегулювання категорії спорів, в яких сторонами є лише держави. Проте у наступному блоці пропонується розглянути такий суд, як Європейський суд з прав людини, який діє на базі Ради Європи. Цей суд відрізняється від групи попередніх, адже стороною провадження такого суду може бути особа як суб'єкт, на який поширюється дія Європейської конвенції з прав людини [6]. У контексті розгляду ЄСПЛ можна дійти висновку, що державою-учасницею делеговано повноваження щодо розгляду в судовому порядку спорів лише певної категорії.

Так, ЄСПЛ спеціалізується на спорах, пов'язаних з порушенням прав людини, закріплених у відповідній конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод», а також лише цій міжнародній судовій інстанції надано повноваження щодо тлумачення такої конвенції, що нагадує схоже відношення Конституційного Суду України до Конституції України. Таким чином, держава-учасниця конвенції цілком та повністю підпорядковує не лише своє законодав-

ство цієї установи, що виражається у приведенні свого внутрішньодержавного законодавства у відповідність до положень конвенції, тим самим частково делегуючи свою гілку законодавчої влади, а також цілком довіряє розгляд категорій спорів, пов'язаних із порушенням прав людини цій інстанції. Варто зазначити, що у зв'язку із тим, що державою-учасницею внутрішньодержавне законодавство було приведено у відповідність до положень конвенції, то до ЄСПЛ має право звернутися особа, яка вичерпала всі можливості до захисту своїх прав у своїй державі.

Таким чином, розглянутий блок можна назвати «людина проти держави», оскільки в подібних випадках суд спрямовує свою діяльність на встановлення вини держави у порушенні прав людини, незалежно від обставин та кола осіб чи державних органів, що фактично завдали шкоди особі.

Та останнім блоком розглянемо процес делегування державою своєї виконавчої влади в контексті державного примусу та контролю. У цьому блоці пропонується розглянути державний примус як забезпечення рішень міжнародних інстанцій та яким чином держава примушується провести відповідні зміни у законодавстві або відмовитися від продовження певної поведінки, а контекст контролю полягає у тому, як певні міжнародні інстанції слідкують за покладами на державу обов'язками та у методах і способах зацікавлення держави дотримуватись їх.

Здебільшого всі міжнародні організації, незалежно від їх статуту, надають державам перелік рекомендацій та план роботи щодо досягнення певного результату (Всесвітня організація охорони здоров'я та ін.). Проте до звернення нашої уваги на міжнародні організації, на базі яких функціонують міжнародні суди, можна вивести першу тезу щодо причин дотримання державами таких, на перший погляд, незначних рекомендацій. Держави-учасниці подібних міжнародних організацій, приєднавшись до останніх, стають членами так званого суспільства, у зв'язку із чим дотримання вимог певних міжнародних договорів, планів, організацій відкривають державам свого роду вікно для поширення свого дипломатичного впливу, закріплення політичного статусу, визнання, а також винайдення нових торговельних та туристичних шляхів, що має неабиякий вплив на економіку такої країни.

Із вищевказаної тези можна сформулювати таку. Значним прикладом для цього може стати ООН та її орган у вигляді Ради Безпеки ООН. Рада Безпеки ООН – постійно діючий орган Організації Об'єднаних Націй, на який відповідно до статті 24 Статуту ООН покладено відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки [7]. Підтримка міжнародного миру та безпеки у контексті такої теми розуміється як слідкування за дотриманням державами норм міжнародного права. Таким чином, у разі прийняття відповідного рішення Міжнародним Судом ООН контроль за його виконанням покладається на Раду Безпеки ООН. Тому, як правило, у разі невиконання винною стороною рішення суду Рада Безпеки ООН за відповідною скаргою або за власною ініціативою може винести відповідне рішення, яке частіше за все має вигляд резолюції. Проте таке рішення хоча і носить

у собі обвинувальний характер до сторони, чия поведінка не є правомірною, може нести в собі зобов'язання, які покладаються на всі інші держави-учасниці. Такі зобов'язання несуть у собі заборону проведення певних дій або припинення певної поведінки інших держав-учасниць стосовно держави – винної сторони. Зокрема, до таких зобов'язань можна віднести: заборону торгівлі певними видами товару чи сировини, заборону постачання певних благ, заборону на дипломатичне спілкування або перетину кордону. Таким чином, можна вивести таку тезу: примус у цьому контексті несе у собі характер відсторонення винуватої сторони (держави) від спільноти, тим самим несе у собі загрозу для останньої у вигляді звуження дипломатичного впливу, політичної сили та зниження торгівлі, що може призвести таку державу до стану економічної кризи. Проте інша сторона такого виду примусу полягає у тому, що інші країни у разі покладання на них обов'язків, що полягають у відстороненні та утриманні від будь-якої діяльності з винуватою стороною, також частково страждають від таких змін, а тому така система міжнародного примусу, хоча і є на поточний момент найбільш оптимальною, проте все ще потребує подальшого вдосконалення.

За результатами розгляду поставленої проблеми можна дійти висновку, що процес делегування повноважень у міжнародному праві суттєво різниться від того самого процесу, який має місце в рамках внутрішньодержавного законодавства. Насамперед перша відмінність полягає у тому, що такий процес жодним чином не висловлений у жодному міжнародно-правовому документі та не має своєї доктрини. Друга відмінність наявна у самих відносинах, що виникають між державою та міжнародною організацією, а саме у розподілі повноважень: держава у делегуванні своїх повноважень щодо регулювання окремої групи правочинів міжнародним організаціям тим самим наділяє останніх владою щодо оцінки, контролю за виконанням та накладення санкцій на делегуючого суб'єкта. Із вищевказаної тези виходить таке: у зв'язку із різноманітністю правових сімей та підходів різних держав до вирішення однорідних питань виникають правові колізії, для уникнення держави приєднуються до міжнародних договорів та організацій, тим самим делегуючи останнім частину своїх повноважень. Таким чином, міжнародна організація виступає третьою незалежною стороною з абсолютною владою у вирішенні міжнародних спорів, трактуванні та вдосконаленні наявних норм міжнародного права, а також у здійсненні контролю за їх дотриманням. Таким чином, делегування державою своїх повноважень міжнародній організації полягає у передачі делегуючим суб'єктом делегованому суб'єкту повноважень щодо регулювання, контролю, оцінки дотримання та санкціонування визначеного кола правових питань, а також вирішення спорів, пов'язаних із ним, з метою уникнення правових колізій, слідкування міжнародним тенденціям і узагальнення практики рішення окремих категорій спорів, таким чином наділяючи делегований суб'єкт абсолютною владою в рамках делегованого повноваження, проте зберігаючи за собою право припинення таких правовідносин та повернення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2005. 20 с. С. 17.
2. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому самоврядуванні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 231–236. С. 232.
3. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. 22 с. С. 10–11.
4. Троян І.В. Делегування державного суверенітету як засіб його реалізації у сучасній міжнародній практиці. *Гуманітарні та соціальні науки* : матеріали III Міжнародної конференції молодих вчених (Львів, 24–26 листопада 2011 р.), Львів : Видавництво Львівської політехніки. С. 216–217.
5. Співробітництво України в рамках Ради Європи. 06.05.2020. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/2554-cooperation> (дата звернення: 22.03.2021).
6. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод Ради Європи. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ukr.pdf (дата звернення: 22.03.2021).
7. Статут ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text (дата звернення: 22.03.2021).