

СПЕЦІАЛЬНІ СТАТУСИ ДЕРЖАВ ПРИ ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ АСАМБЛЕЇ РАДИ ЄВРОПИ

Шварцева М.І.,
здобувач кафедри міжнародного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена спеціальним формам участі у роботі Парламентської Асамблеї Ради Європи, що передбачені для держав, які не є членами Ради Європи, а також для держав, що знаходяться поза межами географічної Європи. У статті надається характеристика спеціальних статусів у складі Парламентської Асамблеї Ради Європи, а також підкреслюється вплив розширеного складу Парламентської Асамблеї на загальну політику Ради Європи.

Ключові слова: міжнародні організації, Рада Європи, Парламентська Асамблея Ради Європи, склад ПАРЕ, спеціальні статуси у складі ПАРЕ.

Шварцева М.И. / СПЕЦИАЛЬНЫЕ СТАТУСЫ ГОСУДАРСТВ ПРИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ СОВЕТА ЕВРОПЫ / Национальный юридический университет им. Ярослава Мудрого, Украина

Статья посвящена специальным формам участия в работе Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которые предусмотрены для государств, не являющихся членами Совета Европы, а также для государств, которые находятся за пределами географической Европы. В статье представлена характеристика специальных статусов в составе Парламентской Ассамблеи Совета Европы, а также подчеркивается влияние расширенного состава Парламентской Ассамблеи на политику Совета Европы.

Ключевые слова: международные организации, Совет Европы, Парламентская Ассамблея Совета Европы, состав ПАСЕ, специальные статусы в составе ПАСЕ.

Shvartseva M.I. / SPECIAL STATUS OF THE STATES IN THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE / Yaroslav Mudry National Law University, Ukraine

This article analyses special forms of participation in the functioning of Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The article describes that the Parliamentary Assembly is one of the Council of Europe's two main statutory bodies. The Assembly brings together the parliaments of the Council of Europe's 47 member states.

The Assembly is the driving force in extending European co-operation to all democratic states throughout Europe. Though it contains many voices, reflecting political opinion across the continent, its mission is to uphold the shared values of human rights, democracy and the rule of law that are the «common heritage» of the peoples of Europe. It is a forum for debate on key political and social issues facing the continent, helping to head off conflict and encourage reconciliation.

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe speaks on behalf of 800 million Europeans. Though, the article emphasizes notably special forms of participation that are possible for the parliaments of non-member states. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe led the way in welcoming former Communist countries into the democratic family of nations. It created «Special Guest status» – a first step towards membership in the Council of Europe. The Assembly may also grant an «Observer status» to national parliaments of non-member states of the Council of Europe and a «Partner for democracy status» for a state that share the main values of the Council of Europe. The characteristics of mentioned statuses and the general influence of such expanded structure of the Parliamentary Assembly on the Council of Europe are described in the article likewise.

Key words: international organizations, Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE's structure, special statuses in the PACE.

У зв'язку із зростаючим впливом міжнародних парламентських організацій та органів парламентського співробітництва в рамках міжнародних організацій на світові процеси надзвичайно важливим є дослідження внутрішньої структури зазначених парламентських органів. На сьогоднішній день органи парламентського співробітництва європейських міжнародних організацій, зокрема і Ради Європи (далі – РЕ або Організація), є постійно діючими колективними органами. Склад цих органів формується з представників парламентів усіх держав-членів певної міжнародної організації. Національні делегації держав-членів відображають політичний склад національного парламенту держави-члена.

Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЕ або Асамблея) є одним з найбільш представницьких парламентських форумів, що репрезентує погляди значного кола політичних сил країн – членів РЕ. На сьогоднішній день за кількістю національних парламентських делегацій ПАРЕ має більш широкий склад, аніж навіть Європарламент (47 проти 28). Також варто зазначити, що наразі установчі документи ПАРЕ передбачають умови участі в своєму складі не тільки представників держав – членів РЕ, а й представників держав, що не входять до її складу та навіть тих держав, які знаходяться за межами території географічної Європи, що значно посилює вплив та авторитет ПАРЕ у світі.

Питання ролі міжнародних організацій в міжнародному праві сьогодення та, зокрема, окремі аспекти

зростаючої ролі парламентського співробітництва між державами, розглядали у своїх працях такі вітчизняні та іноземні науковці, як: М. О. Баймуратов, М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, О. К. Вишняков, В. В. Лесюк, І. І. Лукашук, Г. І. Морозов, В. І. Муравйов, Т. М. Нешатаєва, О. В. Палагусинець, Л. Д. Тимченко, М. В. Яновський, О. О. Шибаєва, О. С. Автономов, О. О. Белкін, Л. М. Ентін, О. Є. Мавроматі, С. А. Хабаров, В. Є. Мармазова, І. С. Піляєв, О. М. Шпакович, Франсуа Бенуа-Ромер, Г. Клебес, С. Штадтмайер, Дж. Голд та ін. Однак в українській доктрині міжнародного права наразі відсутні дослідження, що стосуються складу ПАРЕ як одного з найбільш впливових світових парламентських форумів; так само відсутні й детальні дослідження спеціальних статусів у складі ПАРЕ.

Беручи до уваги викладене, метою статті є дослідження існуючих спеціальних статусів, які ПАРЕ передбачає для участі у своїй діяльності.

З урахуванням сформульованої мети і формальних вимог щодо обсягу наукової статті, основні завдання нашого дослідження полягають у такому:

- визначити спеціальні статуси у складі ПАРЕ на основі відповідних документів ПАРЕ;
- надати характеристику спеціальним статусам у складі ПАРЕ;
- встановити вплив ПАРЕ на міжнародні відносини у зв'язку із наявністю у її складі учасників зі спеціальним статусом.

Створення міжнародної організації передбачає утворення певної внутрішньо-організаційної структури цієї організації. Зокрема Н. К. Дінь зазначає з цього приводу: «Наявність постійно діючої системи внутрішніх органів міжнародної організації є основним проявом бажання держав-засновників створити постійно діючу інституцію, що не буде ототожнюватися з її членами» [1, с. 379]. В. Моравецький також дотримується думки про те, що міжнародна організація має характеризуватися сталою структурою, якій притаманні такі елементи, як постійна правова основа у вигляді статуту (конституції), що є багатостороннім договором, відносно постійним складом членів, наявністю постійних органів з відповідними повноваженнями, що правомочні ухвалювати рішення в межах своєї компетенції від імені організації в цілому, а також встановленим порядком ухвалення рішень [2, с. 49].

Перелічені вище характеристики можна з упевненістю назвати загальними елементами, що притаманні усім міжнародним організаціям. Також в основі парламентських органів європейських міжнародних організацій лежить багатосторонній договірний акт. Зазначений акт встановлює правовий статус, мету, характер роботи і формування парламентського органу, а також визначає парламентський характер діяльності вказаних органів.

Згідно зі ст. 10 Статуту РС [3] до статутних органів РС, що складають основу її внутрішньо-організаційної структури належать: Комітет Міністрів (далі – КМРС) і ПАРС. Від самого початку створення міжнародної організації РС, ПАРС Статутом було приділено другорядне значення. У зв'язку із цим Асамблея наділена меншим колом повноважень, аніж КМРС. Таке положення парламентського органу є розповсюдженим і характерним для більшості міжнародних організацій, до складу яких входить орган парламентського співробітництва. Однак сучасний розвиток міжнародного права характеризується зростаючим впливом парламентських органів та парламентської дипломатії, що відбувається зокрема й завдяки учасникам, які входять до складу парламентських органів.

Існуючі міжпарламентські організації формують свій представницький склад у два способи: шляхом прямих виборів, що відбуваються в країнах-членах, або шляхом делегування представників від національних парламентів держав-членів. Перший спосіб утворення складу парламентського органу в Європі притаманний лише Європейському парламенту. У світовій практиці шляхом прямих виборів формуються також депутатські корпуси Центральноамериканського та Андського парламентів [4, с. 144].

За загальним правилом, склад ПАРС формується другим способом – шляхом делегування представників парламентів (депутатів) країн – членів РС до ПАРС. Представники парламентів держав-членів, які делегуються до ПАРС, повинні бути громадянами тієї держави, яку вони представляють. Варто також нагадати, що РС є міжнародною регіональною (європейською) організацією, отже відповідно до її Статуту членами РС можуть бути лише ті держави, що знаходяться на території географічної Європи [3].

Розглядаючи склад ПАРС і враховуючи завдання нашої статті, вважаємо за потрібне зосередити увагу на учасниках ПАРС із спеціальним статусом, що разом з національними делегаціями країн-членів беруть участь у роботі ПАРС (але, як правило, без права голосу).

Слід зазначити, що РС загалом, і ПАРС зокрема, передбачають різноманітні форми участі держав у своїй роботі в разі, якщо такі держави висловили бажання співпрацювати з РС або ПАРС. Це стосується всіх без виключення держав, що не є членами РС, а також держав, що знаходяться поза межами географічної Європи. Таким державам надаються спеціальні статуси при РС та ПАРС.

Кожна держава, що розділяє принципи демократії, верховенства права, поваги до прав людини і виявила бажання співпрацювати з РС, може отримати статус «спостерігача».

ПАРС за попередньою пропозицією Бюро Асамблеї, може надати статус «спостерігача» парламентській делегації країни, що не є членом РС. Статус «спостерігача» надається лише за умови відповідності національного парламенту країни критеріям, викладеним у Резолюції КМРС № (93) 26 від 14 травня 1993 року [5]. На сьогодні зазначений статус мають національні делегації парламентів Канади, Ізраїлю і Мексики. Члени зазначених делегацій можуть бути присутніми на засіданнях ПАРС (але без права голосу) і мають право відвідувати засідання профільних комісій ПАРС (також без права голосу) [6].

Важливо також зазначити, що РС, виконуючи покладену на себе місію щодо розбудови демократії, і задля сприяння скорішого вступу країн Східної Європи до числа її членів, починаючи із 1989 року, запровадила спеціальну форму участі представників держав, що не є членами РС, в роботі ПАРС. Така форма участі в діяльності ПАРС носить назву «спеціального гостя». Надавати статус «спеціального гостя» запропонував П. Сегер (Peter Sager), швейцарський депутат-ліберал, який на той час був одним із основних критиків східноєвропейських комуністичних режимів. Його пропозиція полягала в тому, щоб країнам – не членам РС, які перебували у перехідному періоді, надати можливість знайомитися на практиці з механізмами функціонування парламентської дипломатії під час сесій ПАРС [7, с. 41].

Країна, що співпрацює з РС у статусі «спеціального гостя», має досить широке коло можливостей. Зазначена форма участі надає право бути присутнім на засіданнях ПАРС та в деяких її профільних комісіях, але без права голосу. Протягом деякого часу статусом «спеціального гостя» користувалася Республіка Білорусь, однак 13 січня 1997 року участь Республіки Білорусь як «спеціального гостя» ПАРС була призупинена [8]. Причиною призупинення став проведений 24 листопада 1996 року другий в історії незалежної Білорусі референдум. Референдум був викликаний загостренням відносин між Президентом і парламентом країни. Чотири питання, винесені на референдум, були ініційовані Президентом Республіки, Олександром Лукашенко, і три – Верховною Радою Білорусі. У референдумі взяли участь 6 181 463 чоловік (або 84,14% електорату). За офіційними результатами референдуму, усі питання, що були винесені на обговорення парламентом, були відхилені, а два питання, запропоновані Президентом, були підтримані.

Більшість держав та авторитетних міжнародних організацій результатів цього референдуму не визнали, оскільки він був проведений із суттєвими порушеннями. РС також не визнала зазначеного референдуму. Згідно зі звітом, що був сформований за результатами візиту спостерігачів від ПАРС, референдум, який був проведений у Республіці Білорусь, не може бути визнаний демократичним, і таким, що був проведений із додержанням законодавства, адже під час його проведення були зафіксовані масштабні порушення. Як наслідок, у глави держави, Президента О. Г. Лукашенка, була зосереджена уся повнота влади в країні, що йде у супереч загально визнаному демократичному принципу розподілу влади. Враховуючи ситуацію, що склалася на той момент в країні, РС не в змозі була надалі розглядати заявку на членство Республіки Білорусь, а тому за рішенням Бюро ПАРС була позбавлена статусу «спеціального гостя» [9].

Варто зауважити, що делегація Верховної Ради України користувалася статусом «спеціального гостя» в ПАРС у період з 16 вересня 1992 року по 09 листопада 1995 року, тобто до набуття повноправного членства в РС.

Починаючи з 2010 року, ПАРС запровадила таку форму участі в своєму складі, як «партнер за демократію». Статус «партнера за демократію» може отримати парламентська делегація держави, що не є членом РС, і навіть не розташована на території географічної Європи. Однак, задля отримання такого статусу у ПАРС, держава має до-

вести, що вона поважає головні цінності, якими керується РЄ у своїй діяльності, і відповідає певним критеріям. До таких критеріїв належать: плюралізм і заснована на гендерній рівності демократія, верховенство права і повага до основоположних прав людини, протидія на законодавчому рівні смертній карі, орієнтація на чесні і прозорі вибори.

Також держава, що має намір направити до ПАРЕ парламентську делегацію в якості «партнера за демократію», повинна задекларувати свій намір використовувати на практиці у своїх державних та законодавчих інститутах досвід ПАРЕ та Європейської комісії «За демократію через право» [10]. На сьогоднішній день статусом «партнер за демократію» користуються парламентські делегації таких країн, як: Киргизька Республіка, Королівство Марокко і Держава Палестина [11].

Наразі дуже важливим і, на жаль, невирішеним залишається питання щодо можливого статусу Європейського Союзу в складі РЄ. На сьогоднішній день 28 країн-членів Європейського Союзу становлять більшість у РЄ і тому

мають значний вплив на всю політику РЄ. Тому до першочергових завдань РЄ і ПАРЕ належать розроблення і запровадження оптимальної форми участі Європейського Союзу як у діяльності РЄ, так і в діяльності ПАРЕ.

У результаті нашого дослідження, можна зробити такі основні **висновки**:

1. На фоні загального підвищення ролі і значення парламентських органів спостерігається посилення впливу та розширення компетенції ПАРЕ всередині Організації.

2. ПАРЕ надає такі спеціальні статуси державам для участі у своїй діяльності, як: статус «спеціального гостя», статус «спостерігача» і статус «партнера за демократію».

3. Завдяки розширеному складу учасників в ПАРЕ фундаментальні правові і демократичні цінності РЄ стають доступними за межами географічної Європи.

Перспективи подальших досліджень, на нашу думку, полягають у необхідності дослідження співробітництва ПАРЕ з іншими парламентськими форумами, як в Європі, так і за її межами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Динь Н. К. Международное публичное право : в 2 т. / Н. К. Динь, П. Дайе, А. Пелле ; пер. с фр. Е. Маричев. – К. : Сфера, 2000. – Т. 1. – 2000. – 440 с.
2. Моровецкий В. Функции международной организации / под. редакцией Г. И. Морозова ; пер. с польск. Г. Б. Борин, Н. Г. Прудникова / В. Моровецкий. – М., 1976. – 384 с.
3. Statute of the Council of Europe : Done at London on May 5, 1949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>
4. Палагусинець О. В. Розвиток парламентаризму у практиці міжнародних організацій : Дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.11 / О. В. Палагусинець. – К., 2010. – 215 с.
5. Observer status : Statutory resolution (93) 26 adopted by the Committee of Ministers of the Parliamentary Assembly on May 14, 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=619879&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
6. Rules of Procedure of the Assembly of the Council of Europe : Adopted by the Parliamentary Assembly of Council of Europe on November 04, 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=ENToc_N0A29C3B0N0A317730#Format-It
7. Флоренц Б.-Р., Гайнріх К. Право Ради Європи. Прямоючи до загальноєвропейського простору / Пер. з англ. / Б.-Р. Флоренц. – К. : К. І. С., 2007. – 232 с.
8. Parliamentary Assembly. All members [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Alpha-EN.asp>
9. Relations between the Council of Europe and Belarus : Rapporteur Group for Democratic Stability GR-EDS (2004)19 revised on 16 June, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=752651&Site=COE>
10. The European Commission for Democracy through Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>
11. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Partners for democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=ENToc_N0A29C3B0N13FA22BC#Format-It