

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

АББАКУМОВА Д. В.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри міжнародного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 341.176(4)

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ОДНОГО З ГОЛОВНИХ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ**

У статті досліджено організаційну структуру Комітету Міністрів Ради Європи як одного з головних органів цієї міжнародної організації. Установлено, що Комітет Міністрів здійснює свою діяльність на двох рівнях і таким чином поєднує в собі риси представницького та виконавчого органів.

Ключові слова: Рада Європи, міжнародна організація, Комітет Міністрів, внутрішньоорганізаційна структура.

В статье исследована организационная структура Комитета Министров Совета Европы как одного из главных органов этой международной организации. Установлено, что Комитет Министров осуществляет свою деятельность на двух уровнях и таким образом сочетает в себе черты представительского и исполнительного органов.

Ключевые слова: Совет Европы, международная организация, Комитет Министров, внутриорганизационная структура.

The article investigates organizational structure of the Committee of Ministers of the Council of Europe as one of the main bodies of this international organization. It is established that the Committee of Ministers carries out its activities on two levels and thus combines the features of representative and executive bodies.

Key words: Council of Europe, international organization, Committee of Ministers, organizational structure.

Вступ. Діяльність міжнародних організацій відіграє важливу роль у розвитку сучасних міжнародних відносин. Це стосується не лише торгових і економічних відносин між державами, а й такої вагомій сфери, як захист прав людини. Як відомо, особливого поширення питання захисту прав людини набуло після закінчення Другої світової війни. Саме в цей час починають створюватися міжнародні організації, в основу функціонування яких було покладено принцип захисту прав людини. Вони об'єднали зусилля держав на шляху утвердження прав людини та побудови єдиних стандартів їх дотримання. Міжнародні організації стали не лише майданчиком для обговорення та подальшого підписання міжнародних договорів у цій сфері, а й незалежними наглядачами за поведінкою держав. Усе це робилося для того, щоб уникнути в майбутньому тих грубих і жахливих порушень прав людини, які відбувалися під час двох світових війн.

На європейському континенті найвідомішою правозахисною організацією є, звичайно ж, Рада Європи. Вона доклала багато зусиль для утвердження прав людини не тільки в межах європейського регіону, а й окремо в кожній державі, яка є її членом.

Постановка завдання. З моменту заснування Ради Європи її діяльність базувалася на таких основних принципах, як демократія, верховенство права та захист прав людини. Із метою реалізації цих принципів, а також завдань Ради Європи було створено систему органів, покликаних забезпечити стабільне функціонування організації. Відповідно до ст. 10 Статуту Ради Європи головними її органами є Комітет Міністрів і Парламентська Асамблея. Незважаючи на те, що структура організації достатньо розгалужена і включає в себе велику кількість допоміжних органів, майже всі вони підпорядковані двом вищезазначеним органам. Тому актуальності набуває дослідження правового статусу



головних статутних органів Ради Європи, а особливо Комітету Міністрів, оскільки саме на нього Статутом покладено здійснення найважливіших функцій цієї міжнародної організації.

У науці міжнародного права вивченням діяльності й організаційної структури Ради Європи займалися як вітчизняні, так і іноземні вчені. Серед українських науковців варто виділити праці Т. Анцупової, М. Буроменського, М. Гнатовського, Л. Заблоцької, В. Мармазова, Л. Пастухової, І. Піляєва. З-поміж іноземних учених слід відзначити таких, як Ф. Бенуа-Ромер, Е. Бредлі, Д. Гом'єн, М. Дженіс, Л. Зваак, Р. Кей, Г. Клебес, А. Робертсон, Д. Харріс. Проте комплексного дослідження правового статусу Комітету Міністрів так і не проводилося.

Результати дослідження. Основою функціонування Комітету Міністрів є Статут Ради Європи. Його положення уточнюються та розвиваються в правилах процедури, які приймаються відповідно до ст. 18 Статуту. Із розширенням Ради Європи та зростанням кількості конвенцій, які приймалися в її рамках, почала збільшуватися інституційна структура не тільки самої організації, а й її органів. Для забезпечення належного функціонування конвенційних механізмів і щоденної роботи організації Комітет Міністрів із часом почав перетворюватися зі звичайного представницького органу на велику та складну систему з багаторівневою структурою. Таке перевтілення відбулося не одразу. Це був поступовий процес унесення змін до інституційного складника та правил процедури Комітету Міністрів, який став результатом багаторічної практичної діяльності органу. Для держав-членів цей процес став майже непомітним, адже він відбувався за мовчазної згоди національних урядів, без зайвих і тривалих обговорень.

Протягом свого функціонування Комітет Міністрів створив розгалужену систему допоміжних органів, які здійснюють свої повноваження в певній галузі. Це сприяє тому, що Комітет Міністрів, виконуючи достатньо великий спектр завдань, може фокусуватися на багатьох проблемах одночасно, оскільки за кожну сферу в ньому відповідає окрема структурна одиниця, тобто певний допоміжний орган. Так, у межах Комітету Міністрів діють так звані «Групи доповідачів», кожна з яких займається розглядом питань у таких вузьких галузях, як освіта, культура, навколишнє середовище, демократія, права людини, взаємовідносини Ради Європи з іншими міжнародними організаціями, а також питаннями внутрішнього функціонування самої Ради Європи.

Згідно з положеннями Статуту Ради Європи Комітет Міністрів складається з представників держав – членів організації, міністрів закордонних справ, кожен з яких має один голос. У той же час ст. 14 Статуту передбачає: «Якщо міністр закордонних справ не може бути присутнім на засіданні Комітету або за інших обставин, коли це доцільно, замість нього може бути призначений заступник, який по можливості має бути членом уряду його країни» [1]. Зазвичай заступниками є постійні представники держав при Раді Європи. У більшості випадків це дипломати в ранзі послів. Призначення таких осіб розпочалося з 1951 р., коли Комітет Міністрів ухвалив Резолюцію (51)26. Відповідно до цієї Резолюції урядам держав-членів пропонувалося розглянути питання про можливість призначення своїх постійних представників до Ради Європи для підтримання та забезпечення тіснішого зв'язку між організацією та її членами [2]. Держави схвально відреагували на цю пропозицію й почали призначати своїх постійних представників, які згідно з нормами міжнародного права користуються дипломатичним статусом і офіційно акредитовані при Раді Європи.

Незважаючи на те, що в Статуті вказано на обов'язкову присутність міністрів закордонних справ під час щорічних сесій Комітету Міністрів, зазвичай їхня присутність є скоріше винятком, аніж правилом. На практиці вони часто замінюються іншими міністрами (міністрами юстиції чи міністрами з європейських питань), а частіше за все – досвідченими дипломатами в ранзі послів. Останні, як зазначалося вище, є постійними представниками держав у Раді Європи. Така ситуація наразі почала викликати все більше невдоволення та занепокоєння, адже політичний характер рішень, що приймаються міністрами закордонних справ, є значно вищим і впливовішим, ніж тих, що приймаються їх заступниками.

Не оминув зазначену проблему й Жан-Клод Юнкер, який у доповіді стосовно відносин Ради Європи та Європейського Союзу ще в 2006 р. зауважив, що міністри закордонних справ, особливо тих держав, які є членами ЄС, повинні більше долучатися до роботи Ради Європи. Він підкреслив, що хоча міністри мають напружений графік і багато зобов'язань, дуже важливою є їхня участь у сесіях Комітету Міністрів. У заключних рекомендаціях, які були наведені в кінці доповіді та на яких було зроблено особливий наголос, Ж.-К. Юнкер зазначив: «Дуже бажаним є підвищення рівня залучення міністрів закордонних справ, особливо тих 25, які представляють країни ЄС, до роботи Ради Європи. Вони мають відвідувати засідання міністрів. Вони мають забезпечити у своїх власних міністерствах і разом зі спеціалізованими міністрами кращу координацію своєї державної політики у двох організаціях» [3]. У доповіді недаремно було згадано про міністрів із країн Європейського Союзу, оскільки їхня присутність має найнижчі показники серед інших країн. Якщо порівнювати з державами – не членами ЄС, які майже завжди представлені міністрами, представництво держав-членів ЄС коливається від 1 до 7 міністрів, і вони зазвичай із невеликих європейських країн.



Необхідно зазначити, що Комітет Міністрів вже давно звернув увагу на цю проблему, тому було проведено кілька реформ у цій сфері. Запровадження останньої відбулося у 2004 р., і суть її полягала в зменшенні кількості звичайних сесій Комітету Міністрів із двох до однієї на рік. Це робилося для того, щоб створити найбільш сприятливі умови для участі міністрів у засіданнях одного з головних органів Ради Європи.

У 2013 р. Комітетом Міністрів була створена спеціальна робоча група з питань міністерських сесій. Вона має знайти шляхи підвищення рівня учасників сесій Комітету Міністрів. Її головою є постійний представник Андорри в Раді Європи Дж. Даллерес. Робоча група провела три засідання у 2013 р., за підсумками яких надала свої висновки з питань проведення міністерських сесій. Головною проблемою, на якій було зроблено наголос, є те, що участь міністрів закордонних справ у щорічних сесіях Комітету Міністрів – питання не тільки політичної необхідності, а й вимога Статуту. Оскільки діяльність Комітету Міністрів є основою функціонування Ради Європи, то представництво держав у ньому має бути на вищому міністерському рівні. Так, представники робочої групи зазначили: «Для того, щоб Рада Європи знову стала першою в пан'європейській архітектурі, політичні діячі держав-членів мають бути залучені до цього на регулярній основі та мають надавати політичний імпульс відповідній роботі. Комітет Міністрів Ради Європи є єдиним цілком пан'європейським форумом, де міністри закордонних справ усіх держав-членів зустрічаються для сприяння більшому єднанню, як це передбачено в Статуті» [4]. І справді, у перші роки роботи на сесіях Комітету Міністрів були присутні виключно міністри закордонних справ. Проте з часом усе більше держав почало направляти на ці засідання своїх постійних представників при Раді Європи замість міністрів. Особливо це стосувалося великих європейських країн, які створювали цю організацію, а згодом фактично самі ж почали знижувати рівень політичної значущості зібрань одного з її головних органів. При цьому менші країни ставилися до цього з більшою відповідальністю й майже завжди були представлені міністрами закордонних справ.

Із правового погляду недотримання державами-членами вимог Статуту щодо участі саме міністрів на сесіях Комітету Міністрів мало б спричинити їхню відповідальність за невиконання положень установчого договору організації, адже ст. 14 Статуту чітко вказує, що «представниками в Комітеті є міністри закордонних справ» [1]. І тільки у виняткових випадках, коли міністр «не може бути присутнім на засіданні Комітету або за інших обставин, коли це доцільно», він може бути замінений іншою особою. Останнє положення Статуту стало причиною зловживань із боку держав стосовно рівня тих осіб, які мали б представляти країни в Комітеті Міністрів.

Якщо в статуті є можливість обрання одного варіанта з-поміж двох, держава завжди буде обирати найбільш зручний для себе варіант. Проте проблема тут навіть не в поведінці самої держави, а в здатності міжнародної організації впливати на цю поведінку та на вибір одного з варіантів. І краще за все, коли він буде влаштовувати не тільки державу, а й міжнародну організацію. У цьому плані Рада Європи зробила помилку, надавши державам право вибору, яким вони згодом почали зловживати. Намагаючись виписати в Статуті основи діяльності головних органів Ради, її засновники забули обрати заходи впливу та нагляду за їх належним структурним функціонуванням. Якби Рада Європи почала одразу реагувати на невідповідність рівня засідань Комітету Міністрів вимогам Статуту, то в подальшому таких непорозумінь більше не виникало б. У держав з'явилося б чітке усвідомлення того, який варіант поведінки для них буде найбільш прийнятним із міжнародно-правового погляду. Нездатність (або, скоріше за все, небажання) Ради Європи виправити вищезазначені недоліки призвела до зниження її ролі на європейському континенті. Згодом це спричинило запровадження деяких реформ у порядку проведення сесій Комітету Міністрів із метою залучення до їх роботи саме міністрів.

До складу Комітету Міністрів, крім міністрів закордонних справ, які засідають на щорічних сесіях, входять також представники міністрів. Ця посада була запроваджена в березні 1952 р., коли Комітет Міністрів прийняв рішення про те, що кожен міністр може мати представника, який буде діяти від його імені [5]. Це було зроблено у зв'язку з тим, що міністри закордонних справ не встигали протягом двох чи трьох сесій, які проводилися кожен рік, розглянути всі питання, щодо яких необхідно було прийняти рішення. Тому Комітет Міністрів вирішив проводити засідання на рівні представників міністрів у проміжках між сесіями Комітету. Відтоді до Правил процедури Комітету Міністрів були внесені відповідні зміни. Так, у ст. 14 цих Правил указано: «Кожен представник держави в Комітеті Міністрів призначає свого представника, який буде діяти від його імені, коли Комітет не збирається на сесії» [6]. Для забезпечення повноцінної та безперервної роботи Комітету Міністрів представниками міністрів є постійні представники держав при Раді Європи, які завжди перебувають у Страсбурзі. Це означає, що постійні представники держав виконують одразу декілька функцій. Перша полягає в представництві своєї держави в Раді Європи та в налагодженні з нею зв'язків. Друга ж має на меті ухвалення рішень від імені міністрів закордонних справ та їх представництво в Комітеті Міністрів.

Таким чином, незважаючи на те, що в Статуті Ради Європи Комітет Міністрів представлений як єдиний і цілісний орган, без поділу на окремі структурні елементи, на практиці все зовсім по-іншо-



му. Фактично Комітет Міністрів провадить свою діяльність на двох рівнях. Першим є рівень міністрів закордонних справ, а другим – рівень представників міністрів.

Проаналізувавши документи Ради Європи, можна побачити, що такий розподіл знайшов своє відображення і в офіційних текстах організації. При цьому рішення, що приймаються як на першому, так і на другому рівнях, мають однакове юридичне значення. Усі вони є актами Комітету Міністрів і повинні виконуватися на рівноправній основі. Різниця полягає тільки в тому, що питання особливої політичної важливості вирішуються безпосередньо на рівні міністрів закордонних справ. Тому й рішення, ухвалені на цьому рівні, містять у собі більше політичного забарвлення, аніж правового. Зважаючи на той факт, що міністри зустрічаються лише раз на рік, їхні рішення мають узагальнений характер і визначають основні напрямки роботи на майбутнє як Комітету Міністрів, так і Ради Європи в цілому. Наприклад, на одній з останніх сесій, яка проходила 19 травня 2017 р. у столиці Кіпру Нікосії, міністри зосередили свою увагу на таких основних пунктах:

- зміцнення демократичної безпеки в Європі;
- забезпечення довгострокової ефективності системи Європейської конвенції з прав людини;
- політика Ради Європи щодо сусідніх регіонів;
- співробітництво між Радою Європи та Європейським Союзом [7].

Якщо уважно придивитися до тем, можна помітити, що кожна з них охоплює досить велике коло питань, вдале вирішення яких залежить від політичної волі учасників зустрічі. Включення до порядку денного сесій міністрів питань, що стосуються підписання важливих конвенцій чи протоколів до них, покликані сприяти їх швидкій ратифікації на національному рівні. Міністри як представники держави мають використовувати всі свої важелі впливу та надавати відповідні імпульси для виконання рішень, прийятих під час сесій. Саме тому такою важливою є присутність усіх без винятку міністрів держав – членів Ради Європи, адже саме вони здатні вплинути на свої держави в питаннях вирішення спільних для європейських країн завдань і дотримання ухвалених під час сесій рішень.

Включення до порядку денного сесій Комітету Міністрів питань, пов'язаних з ефективністю системи Європейської конвенції з прав людини, є не випадковим, оскільки Комітет Міністрів – не лише статутний орган Ради Європи, а ще й конвенційний [8]. Відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. він уповноважений здійснювати нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Цю функцію Комітет Міністрів виконує з моменту підписання Конвенції й разом з Європейським судом із прав людини відіграє дуже важливу роль у механізмі захисту прав людини, створеному в межах Ради Європи. Розгляд зазначених питань на засіданнях Комітету Міністрів покликаний показати не лише важливість Конвенції для встановлення прав людини на всьому європейському континенті, а й підняти питання щодо певних проблем чи недоліків у цій правозахисній системі й знайти шляхи їх вирішення. Оскільки Конвенція була підписана майже 70 років тому, коли кількість звернень до Європейського суду з прав людини була мінімальною, то й наглядовий механізм Конвенції працював по-іншому. На сучасному етапі, коли кількість скарг зростає в рази, цей механізм потребує постійного вдосконалення, щоб продовжувати залишатися найефективнішим у світі. Тому розгляд зазначених питань у рамках одного з головних органів Ради Європи дає можливість дійти спільної думки з урахуванням тих проблем, які виникають у кожній державі на національному рівні під час виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Окрім конвенційних повноважень Комітет Міністрів також здійснює моніторинг виконання зобов'язань державами – членами Ради Європи [9]. Це має неабияке значення для злагодженого функціонування організації та розуміння того, на які аспекти мають звернути увагу міністри закордонних справ у національних правових системах і як саме вплинути на свої уряди для забезпечення належного дотримання державами своїх зобов'язань.

Варто зауважити, що для забезпечення багатовекторного та належного функціонування будь-якої міжнародної організації її головні органи мають засідати не раз чи два на рік, а щотижня. Комітет Міністрів тут не є винятком. Саме рівень представників міністрів буде доцільно називати суто виконавчим, оскільки в межах його засідань приймається більшість повсякденних рішень Комітету Міністрів. Ці рішення стосуються як внутрішньоорганізаційної роботи Ради Європи, так і питань забезпечення реалізації договірних норм і всього механізму захисту прав людини, створеного в межах організації. У той же час варто відзначити, що з інституційного погляду «комітету представників» не існує, є просто Комітет Міністрів, який зустрічається або на рівні міністрів, або на рівні представників.

Висновки. Вищенаведене дає підстави говорити про розгалуження Комітету Міністрів на два структурні елементи. При цьому слід наголосити на тому, що це аж ніяк не означає наявність у Комітеті двох окремих і незалежних один від одного органів. Навпаки, діяльність обох рівнів взаємопов'язана та взаємозалежна. В. Маргієв зазначає: «Розвиваючи уставні положення з питань внутрішнього функціонування, правила процедури деяких міжнародних організацій передбачають створення конкретних допоміжних органів із визначеними функціями та повноваженнями» [10, с. 128]. Тому рівень



представників міністрів виступає як допоміжний для рівня міністрів, робота якого була б неможливою без заздалегідь підготовлених для прийняття проектів рішень. Комітет Міністрів поєднує в собі властивості пленарного органу, який збирається для обговорення найбільш важливих європейських питань, і виконавчого органу, який вирішує поточні справи організації та приймає оперативні рішення.

Отже, незважаючи на те, що відповідно до Статуту Ради Європи Комітет Міністрів діє як єдиний і цілісний орган, без поділу на окремі структурні елементи, на практиці він функціонує на двох рівнях. Проте це не дає підстави говорити про наявність у Комітеті Міністрів двох окремих і незалежних один від одного органів. Навпаки, діяльність обох рівнів тісно пов'язана між собою, а їхні рішення мають однакове юридичне значення.

Список використаних джерел:

1. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
2. Resolution (51)26, Permanent representation of Members at the seat of the Council (Adopted by the Committee of Ministers on 2 May 1951) // Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=718201&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
3. Council of Europe – European Union: “A sole ambition for the European continent” – Report by Jean-Claude Juncker (2006) // Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/der/docs/RapJuncker_E.pdf.
4. CM(2013)164, Ministerial Sessions: raising the level of participation – Report of the Ad hoc Working Party on Ministerial Sessions (GT-SM) (Approved at 1187th meeting of the Minister’s Deputies on 11-12 December 2013) // Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2137321&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
5. Resolution (52)24, Powers of the Ministers’ Deputies (Adopted by the Committee of Ministers on 19 March 1952 at its 10th Session) // Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=720293&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
6. Rules of Procedure of the Committee of Ministers (5th revised edition: 2005) // Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=814763&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
7. CM(2017)OJ-final, 127th Session of the Committee of Ministers (Nicosia, 19 May 2017) – I. Programme – II. Agenda – III. Annotated agenda [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680714c12#Agenda.
8. Аббакумова Д. Еволюція конвенційних повноважень Комітету міністрів Ради Європи / Д. Аббакумова // Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. – 2014. – № 1(76). – С. 186–194.
9. Аббакумова Д. Деякі аспекти процедури моніторингу в межах Ради Європи / Д. Аббакумова // Теорія і практика правознавства: електр. наук. фах. вид. Нац. юр. ун-ту ім. Я. Мудрого. – 2014. – Вип. 2(6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63702/59201>.
10. Маргиев В. Внутреннее право международных организаций : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / В. Маргиев. – Майкоп, 1999. – 282 с.

