

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ОРГАНІВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 52–57

*Аналізується організаційно-правова структура парламентських органів європейських міжнародних організацій. Розглянуто види парламентських міжнародних організацій та їх статуту.*

Структура та організація діяльності парламентських органів європейських міжнародних організацій нагадує відповідні інститути держави. Подібно до національних парламентів вони виступають уповноваженими колегіальними органами, що створені демократичним шляхом та формуються з представників парламентських делегацій усіх держав – членів міжнародної організації.

У сучасних умовах можна дослідити тенденцію до збільшення рис парламентського характеру. Це підтверджується як історичним розвитком парламентських органів європейських міжнародних організацій, так і спрямуванням до парламентських критеріїв у створенні юридичних основ, тому, вважаємо, саме термін “парламентські органи” є найдоцільнішим.

Розглядаючи риси парламентських органів європейських міжнародних організацій, які характерні для парламенту держави, зауважимо, що вони проявляються у такому: наявність регламенту, пленарні засідання, постійні комітети, порядок ухвалення рішень (за парламентським зразком встановлені дебати, промови, зворотні висловлювання, попутні питання і голосування).

Свій статус і загальні умови функціонування парламентський орган міжнародної організації закріплює і деталізує в Правилах процедури (Регламенті) [1]. У цьому документі дається порівняно повний і деталізований виклад і закріплення основних параме-

трів статусу, умов та порядку функціонування парламентських органів, детальний опис їхніх повноважень і порядку їх здійснення, регламентують відносини з іншими органами міжнародної організації та національними парламентами держав-членів.

Враховуючи різні цілі міжнародних організацій, у рамках яких сформовані міжнародні парламентські інституції, доцільним вбачається поряд із порівняльним аналізом, провести зіставлення організаційно-правових положень, згідно з якими формується внутрішня структура цих інституцій, створюються їх керівні органи та узгоджуються прийняті рішення, а також визначити особливості конкретної міжнародної парламентської інституції.

На прикладі Парламентської асамблеї РЄ, Парламентської асамблеї ОБСЄ, ЄАБО – Асамблея ЗЄС, Північної ради та ін. відстежимо подібність та розбіжності серед міжнародних парламентських інституцій. Безперечно, що для розвитку юридичних парламентських основ провідну роль відіграє Парламентська асамблея РЄ.

Незважаючи на різницю закріплених в установчих актах цілей і функцій міжнародних організацій, міжнародно-правовий статус парламентських органів має спільні ознаки, зумовлені їхнім представницьким складом. Спільними складовими правового статусу міжнародних парламентських інституцій вбачаються: норма представництва,

внутрішньоорганізаційна структура, наявність відповідних повноважень у межах своєї компетенції, юридичне значення їхніх рішень та ін.

Проводячи правовий аналіз складу, організації діяльності і внутрішньої структури парламентських органів європейських міжнародних організацій, на основі аналізу їхніх установчих документів та правил процедури питань *представництва* в цих органах спробуємо розкрити через такі поняття, як делегування, територіальне представництво держав-членів, статус представників і їхніх заступників, привілеї та імунітети, представництво політичних сил та ін.

Як показує дослідження згаданих документів, парламентські органи європейських міжнародних організацій складаються із представників, які обираються або призначаються національними парламентами держав – членів конкретної міжнародної організації [2]. Тому для оцінки представницького характеру міжнародних парламентських інституцій вагомим є те, що вони складаються з представників усіх держав – членів міжнародної організації [3]. Щодо принципу делегування, то представники обираються або призначаються відповідними національними парламентами з їхнього складу. Крім делегації Великобританії, усі національні делегації Парламентської асамблеї Ради Європи обираються національними парламентами. Вона призначається прем'єр-міністром після консультацій з політичними групами. Британська делегація, що включає і членів Палати лордів, віддзеркалює політичний склад Палати общин. З 1987 р. призначенню представників від лейбористської партії передують вибори, що проводяться в межах парламентської фракції Лейбористської партії [4]. До складу Парламентської асамблеї РЄ входять 636 представників національних парламентів 47-ми держав – учасниць Ради Європи. Кожна держава, залежно від кількості населення, має від 2-х до 18-ти депутатів, що представляють основні національні політичні партії та парламентські фракції.

Практика призначення національних делегацій парламентами держав-членів за-

стосовується й у Північній Раді [5]. Термін “пленарна асамблея” стосовно сесії був запроваджений у 1971 р. за пропозицією комітету з метою уточнення функцій і більш чіткого розподілу обов'язків між різними органами Північної Ради. Вибори проводяться на основі кандидатур, представлених політичними групами. Відзначимо, що склад Північної Ради обирається парламентами країн-учасниць за пропорційним принципом, про що зазначено у ст. 2 Статуту [6]. Парламент Данії направляє шістнадцятьох членів, які обираються, парламент Фінляндії – вісімнадцятьох, парламент Ісландії – сімох, парламенти Норвегії і Швеції – по двадцять, парламенти Фарерських островів і Гренландії, а також Законодавча асамблея Аландських островів – по два члени. Таким чином, Північна Рада складається з 87-ми представників національних парламентів. Зазначимо, що національні делегації обираються органами місцевого самоврядування, зокрема делегати, які представляють Фарерські острови і Гренландію, утворюють частину делегації Данії, тоді як представники Аландських островів входять до складу делегації Фінляндії. Як зауважує дослідник діяльності Північної Ради В. С. Котляр, тільки депутати того складу парламенту, який обраний, можуть бути обрані членами Північної Ради або їх заступниками [7].

Прямими виборами обирається лише склад Європарламенту (ЄП), але оскільки ЄС – це міжнародна організація наднаціонального характеру, то вона випадає з переліку тих організацій, що визначені рамками цієї статті. Зазначимо лише, що прямі вибори сприяють активізації діяльності Європарламенту, його юридичної і загальнополітичної легітимності, оскільки депутати ЄП представляють вже не національні парламенти своїх держав, а безпосередньо виборців. Депутати є незалежні від парламентів своїх держав, того “національного лобі”, що не визначає дії міжнародних парламентарів, не може відкликати або зміщувати їх у разі виникнення розбіжностей [8]. Посилення самостійності ЄП виявилось й у несумісності мандата ЄП з членством в уряді держави-члена. Пря-

мі вибори в ЄП привнесли чимало нового й у характеристику самого співтовариства. Як наслідок, з'явився об'єднаний європейський "народ", громадянське суспільство, яке виконує одну з найважливіших функцій — обрання своїх представників у парламентську установу.

При формуванні складу парламентських органів європейських міжнародних організацій існують два критерії щодо кількості представників, що визначають розподіл місць: принцип рівності або чисельність населення. У цих органах, в основному, застосовується принцип пропорційності чисельності населення, хоча й з деякими застереженнями.

Так, у Парламентській асамблеї РЄ територіально менші держави-члени представлені згідно з правилом, яке визначає конкретну кількість місць для держави-члена, при застосуванні пропорційного розподілу ця кількість була б меншою [9]. Так само, у державах із двопалатними парламентами постає питання про представництво верхньої палати. Наприклад, французька делегація в Парламентській асамблеї РЄ складається з 12-ти членів Національної асамблеї і 6-ти сенаторів. Таким чином, п'ять держав з найбільшою кількістю населення (Франція, Італія, Німеччина, Великобританія і Росія) мають однакову кількість місць — по 18.

В ЄАБО-Асамблеї ЗЄС держави-учасниці, члени ЄС представлені тими самими делегаціями, що й у Парламентській асамблеї РЄ. До Парламентської асамблеї ОБСЄ входять 320 представників парламентів 56-ти держав [10].

Водночас, найменші країни можуть перебувати у більш вигідному становищі. Зокрема, у Парламентській асамблеї РЄ, Ліхтенштейн, громадянами якого є близько 17 тис. осіб (та близько 27 тис. жителів), має 2 місця. Як зазначається, громадянин Ліхтенштейну представлений у РЄ в 359 разів більше, ніж громадянин Франції. Таким чином, кожна держава-учасниця, якою б маленькою вона не була, має бути представлена як мінімум двома місцями для того, щоб уможливити представництво парламентській опозиції. При застосуванні критерію щодо чисельнос-

ті населення, розбіжність у пропорційності представництва великих і малих держав можна спостерігати при формуванні складу Парламентської асамблеї ОБСЄ, де, наприклад, Франція має не 18, а 11 місць, тоді як Ліхтенштейн і Сан-Марино — по 2 місця.

Норми про правове положення персоналу міжнародних парламентських інституцій регулюються внутрішніми документами, зокрема "положенням про персонал, правилами внутрішнього трудового розпорядку, спеціальними інструкціями та циркулярами" [11]. Зазначимо, що обсяг привілеїв та імунітетів адміністративно-технічного персоналу парламентських органів ідентичний обсягові привілеїв та імунітетів адміністративно-технічного персоналу їхніх міжнародних організацій. Члени персоналу також користуються імунітетами стосовно дій, вчинених ними при виконанні своїх обов'язків, а також привілеями щодо податків, зборів тощо.

Отже, можна виокремити такі особливості міжнародних парламентських інституцій:

- створені на основі міжнародного договору, зокрема, Парламентська асамблея РЄ, Асамблея ЗЄС, Парламентська асамблея ОБСЄ, проте єдиного формального установчого акту при їх утворенні може й не бути (Північна Рада);

- складаються з представників парламентів усіх держав — членів міжнародної організації, а національні делегації мають відображати політичний склад відповідного парламенту, при голосуванні парламентарі керуються власним розсудом, виходячи як з політичних позицій, так і з інтересів громадянського суспільства Європи з урахуванням позицій усіх держав-членів.

*Внутрішньоорганізаційна структура* парламентських органів європейських міжнародних організацій покликана забезпечити виконання широкого кола завдань, які покладені на ці органи, є достатньо розгалуженою та відзначається поділом на керівні, виконавчі, адміністративні органи. При цьому зазначимо, що функціональна структура парламентських органів європейських міжнародних організацій тісно пов'язана з їх організаційною структурою.

Питання організації діяльності і внутрішньої структури містить у собі такі складові: пленарні засідання, штаб-квартира і місце проведення засідань, керівні органи, комітети, секретаріат.

Організаційно-правові форми діяльності міжнародних парламентських інституцій подібно до національних парламентів включають у себе проведення пленарних засідань, засідань комітетів і комісій (сесії) та ін. Організація їх роботи закріплюється здебільшого також Регламентом. Розглядаючи питання пленарних засідань міжнародних парламентських інституцій, варто розрізняти їх чергові, позачергові сесії і спеціальні пленарні засідання. Чергові сесії часто поділяються на періоди (або частини).

Пленарні засідання, як правило, скликає голова парламентського органу міжнародної організації, але на практиці цей обов'язок іноді делегується Генеральному секретареві міжнародної організації. Можна зазначити також тенденцію до поступового збільшення кількості і тривалості пленарних засідань. Зокрема, Парламентська асамблея РЄ спочатку проводила "одну пленарну сесію на рік, яка потім була поділена на дві, а згодом — на три частини" [12]. Правила процедури або установчі документи можуть вказувати точну дату відкриття сесії і містити положення про її закриття або тимчасове призупинення. Порядок денний сесії, який є основним процедурним документом, ухвалюється при відкритті сесії. З іншого боку, парламентський орган міжнародної організації може припинити свою роботу, не вичерпавши встановленого Порядку денного. Однак такі "рішення на пленарних засіданнях приймаються з урахуванням правил кворуму".

Статути і правила процедури зазвичай передбачають і можливість проведення позачергових сесій. Однак ці положення застосовуються рідко, що зумовлено необхідністю виконання визначених умов, а також тим, що здебільшого парламентські органи європейських організацій мають добре організовану практику проведення чергових сесій. Однак, за потреби, право висунення ініціативи щодо проведення позачергової сесії переважно на-

лежить керівному органу або голові Асамблеї. Також, у разі необхідності, частина депутатів (від однієї чверті до двох третин) можуть вимагати проведення позачергової сесії. Наприклад, у Північній Раді: 25 членів з 87-ми [13]; в ЄАБО-Асамблеї ЗЄС: четверта частина депутатів [14]. Парламентська асамблея РЄ — єдиний парламентський орган, який не може провести позачергову сесію без згоди Комітету міністрів Ради Європи.

Проводячи характеристику основних органів міжнародних парламентських інституцій, виокремимо Парламентську асамблею ОБСЄ як транснаціональну парламентську інституцію із значним національним представництвом, у керівний орган якої входять 56 керівників національних делегацій та члени Розширеного бюро. Бюро складається з Президента ПА ОБСЄ, дев'яти віце-президентів та Скарбника [15].

Крім того, діяти від імені парламентського органу організації може бути уповноважено постійний комітет на час, коли парламентський орган організації не засідає. Такий комітет може також виконувати керівні функції стосовно інших комітетів (комісій) і готувати пленарні засідання (ухвалювати порядок денний), зокрема, відповідно до ст. 42 Правил процедури Парламентської асамблеї РЄ. Аналізуючи напрями роботи постійного комітету Парламентської асамблеї ОБСЄ, виділимо такі його функції: керівництво роботою Парламентської асамблеї ОБСЄ між сесіями; визначення місця, часу і тривалості проведення щорічних сесій Парламентської асамблеї ОБСЄ, їх порядок денний; затвердження призначення в загальні комітети і можливість призначати спеціальний комітет, що є типовими для інших таких органів у міжнародних парламентських інституціях.

Керівні органи Парламентської асамблеї РЄ відповідно до її правил процедури формуються за національною квотою. Президент обирається сесією на три однорічних терміни, 18 віце-президентів на ротаційній основі — на один рік. Зазначається, що президент Парламентської асамблеї Ради Європи не має права брати участь у дебатах і голосувати [12]. З ініціативи Президента Парламентської асамб-

леї Ради Європи або Комітету міністрів РЄ, при цьому за їхньої взаємної згоди можуть проводитися спеціальні сесії Парламентської асамблеї РЄ.

Парламентські органи міжнародних організацій можуть заснувати другий керівний орган, що може, приміром, називатися Комітетом голів (ЄАБО-Асамблея ЗЄС) [16] та ін.

Крім перелічених функцій, керівні органи міжнародних парламентських інституцій можуть відігравати роль у підготовці й ухваленні бюджету, призначенні та звільненні від обов'язків вищих посадових осіб, управлінні міжнародними зв'язками, координації роботи комісій, контролю за виконанням ухвалених рішень тощо.

Практично вся основна робота міжнародних парламентських інституцій зосереджується в комітетах, які розглядаються як важливі структурні елементи, що створюються для задоволення практичних потреб цих органів. Ускладнення міжнародних відносин, а також розширення функцій і напрямів діяльності міжнародних парламентських інституцій вимагає неухильного розвитку інституту їх комітетів, які є важливі для їх ефективного функціонування.

Комітети здебільшого створюються на початку роботи чергових сесій парламентських органів європейських міжнародних організацій за різними напрямками своєї діяльності. Здебільшого комітети можна поділити на дві категорії: постійні (спеціальні) комітети або комітети ad hoc.



## Література

1. *Международное право*: Учеб. для вузов / Под ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2007. — С. 334.

2. *Statute of the Council of Europe // Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe*. — Strasbourg, 2008. — 343 p. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //assembly.coe.int/images / IcoDocExistPDF.gif](http://assembly.coe.int/images/IcoDocExistPDF.gif)

3. *Statute of the Council of Europe // Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe*. — Strasbourg, 2008. — 343 p. — [Електронний ресурс]. —

Режим доступу: [http : //assembly.coe.int/images / IcoDocExistPDF.gif](http://assembly.coe.int/images/IcoDocExistPDF.gif) art.25a.

4. *Garstens K. Das Recht des Europarats / Karl Garstens*. — Berlin: Duncker & Humblot, 1956. — P. 111.

5. *Хельсинский договор о сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией 1962 г.* — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //eulaw.edu.ru/documents/legislation/ eur\\_int\\_law/nordic.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/nordic.htm) ст.47.

6. *Arbetsordning für Nordiska redet*. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http : //www.norden.org/ nr/sk/arbetsordning.asp?lang=](http://www.norden.org/nr/sk/arbetsordning.asp?lang=)

7. *Котляр В. С. Северный Совет. Структура, деятельность*. — М.: Междунар. отношения, 1973. — С. 31.

8. *Lodge J. The European Parliament and the Euro-elections : A Quest for Legitimacy and Integration? — L., 1996.* — 256 p.

9. *Robertson A. H. The Council of Europe : Its Structure, Functions and Achievements / Arthur Henry Robertson // Library of World Affairs*. — London: Stevens, 1961. XV. — № 32. — P. 41.

10. *The Rules of Procedure of the OSCE Parliamentary Assembly 2006*. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //www.oscepa.org/ About%20OSCE%20 PA/Rules%20of%20Procedure](http://www.oscepa.org/About%20OSCE%20PA/Rules%20of%20Procedure)

11. *Георгица А. З. До питання про трактування та дефініцію поняття “Парламентаризм” // Наук. вісн. Чернівецького ун-ту. — Чернівці, 1997. — Вип. 18: Правознавство.* — С. 161.

12. *Winkler G. Der Europarat und die Verfassungsautonomie seiner Mitgliedstaaten : eine europarechtliche Studie mit Dokumenten und Kommentaren, veranschaulicht durch die Aktionen des Europarates gegen die Verfassungsreform von Liechtenstein / Günther Winkler*. — Wien [u.a.]: Springer, 2005. — XV. ; 23 cm. — (Forschungen aus Staat und Recht ; 150) — S. 382.

13. *Хельсинский договор о сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией 1962 г.* — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //eulaw.edu.ru/documents/legislation/ eur\\_int\\_law/nordic.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/nordic.htm)

14. *Special Session of the Assembly and the Standing Committee*. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //www.assemblee-ueo.org/en/documents/ sessions\\_speciales/index.php](http://www.assemblee-ueo.org/en/documents/sessions_speciales/index.php)

15. *The Rules of Procedure of the OSCE Parliamentary Assembly 2006*. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //www.oscepa.org/ About%20OSCE%20 PA/Rules%20of%20Procedure](http://www.oscepa.org/About%20OSCE%20PA/Rules%20of%20Procedure). Rul. 4–6.

16. *Organisational structure and activities*. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http : //www.assemblee-ueo.org/en/presentation/organisation .php](http://www.assemblee-ueo.org/en/presentation/organisation.php)

*Парламентські органи європейських міжнародних організацій за внутрішньою структурою та організацією діяльності подібні до національних парламентів і, у свою чергу, критерії якості діяльності національних парламентів мають бути піднесені до виміру парламентської дипломатії міжнародного рівня.*

*Парламентские органы европейских международных организаций по внутренней структуре и организации деятельности подобны национальным парламентам и, в свою очередь, критерии качества деятельности национальных парламентов должны быть подняты до парламентской дипломатии международного уровня.*

*The parliamentary body of the European international organizations internal structure and organization of the operation is similar to the national parliaments and, in turn, the quality criteria of the national parliaments should be elevated to the measurement of parliamentary diplomacy international level.*

Надійшла 21 червня 2012 р.