

ЮРИДИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ “ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО”

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 209–213

Розглядаються актуальні питання сучасного міжнародного права щодо формування і прийняття рішень.

Рішення міжнародної організації можна визначити як узгоджене волевиявлення держав-членів у компетентному органі відповідно до правил процедури та положень статуту даної організації. Рішення міжнародних організацій приймаються їх органами. Процес формування рішень залежить від багатьох факторів: положень установчого акта, правил процедури, складу органу, розстановки політичних сил у ньому. Він розпочинається з прояву ініціативи, що виходить від держави, групи держав, органів чи посадових осіб міжнародної організації. Як правило, ініціатор пропонує вивчення відповідної проблеми. Однак у ряді випадків він може внести на обговорення і проект майбутнього рішення. Свої проекти рішень можуть вносити й інші держави, а також групи держав.

У міжнародних організаціях широко використовується практика залучення до проектів співавторів. При цьому слід мати на увазі: якщо співавторами виступають багато країн, виникають труднощі з узгодженням кожного положення внесеного проекту. За таких обставин у кожному конкретному випадку вимагається зважений підхід.

Наступний етап формування рішення — включення проблеми у порядок денний органу, що приймає рішення. Після внесення питання у порядок денний він або обговорюється безпосередньо у самому органі, або передається на розгляд спеціально створюваних комісій чи комітетів. Після цього питання знову подається на розгляд повноважного органу. Наприклад, за правилом 65 Правил процедури Генеральної Асамблеї ООН вона, якщо тільки не вирішить інакше, не приймає остаточного рішення з жодного питання по-

ряду денного доти, доки не отримає доповідь відповідного комітету. У більшості міжнародних організацій рішення, перш ніж вони виносяться на обговорення пленарного органу, передаються на розгляд допоміжних органів, де, по суті, і готується проект рішення, виявляються його прихильники і противники, тому роботі допоміжних органів приділяється велика увага.

Важливе місце у процесі формування рішень міжнародних організацій займає етап обговорення. У головних чи допоміжних органах це обговорення має безпосереднє політичне значення і конкретний юридичний результат, що полягає в тому, чи буде поставлено проект рішення або резолюції на обговорення. Основним етапом прийняття рішення є голосування. У більшості органів міжнародних організацій кожна делегація має один голос. Лише в органах із зваженою системою прийняття рішень число голосів, наданих державою, різниться залежно від прийнятих в організації критеріїв. У правилах процедури кожного органу встановлюється кворум, необхідний для прийняття рішень, який переважно становить більшість членів органу.

Зазвичай, рішення можуть прийматися односторонньо, простою або кваліфікованою більшістю. Однак останнім часом у практиці діяльності міжнародних організацій все більшого поширення набуває процедура прийняття рішень на основі консенсусу. Для консенсусу характерний шлях узгодження позицій держав — членів органу на основі врахування думок та інтересів усіх та при загальній згоді. Узгоджений текст рішення оголошується головою органу без проведення голосування та за відсутності заперечень щодо прийняття рішення в цілому.

Міжнародні організації в силу своєї правосуб'єктності беруть участь у нормотворчій діяльності. Можна виділити два напрями такої діяльності: безпосередня правотворчість і допоміжна роль у правотворчому процесі держав. Безпосередня правотворчість міжнародних організацій виявляється в їх договірній практиці та тих рішеннях, які вони приймають. Однак не всі рішення міжнародних організацій містять нормовстановчі положення. Рішення з процедурних, фінансових, організаційних та інших питань є обов'язковими для всіх держав-членів, якщо, поперше, обов'язковість таких рішень передбачена установчим актом та, по-друге, дотримано всіх правил їх прийняття.

Акти міжнародних організацій поділяються на дві великі групи: *рішення організації* та *договори й угоди, що укладаються нею*. В свою чергу, рішення такої міжнародної організації, як ООН, можна розбити на дві категорії: рішення чи постанови Ради Безпеки і рішення Генеральної Асамблеї ООН. Перші мають обов'язковий характер, тоді як інші, як правило, — характер рекомендацій, хоча за певних умов і можуть набувати зобов'язуючої сили.

Як відомо, Г. Кельзен та деякі інші автори, що бачили в ООН прообраз світового уряду, проводили аналогію між постановами і рішеннями ООН і законодавчою діяльністю окремих держав. Помилковість такого погляду достатньо часто піддавалася критиці [1]. Рішення міжнародної організації мають, на наше переконання, бути нерозривно пов'язаними з компетенцією відповідної організації. Вони спрямовані на виконання волі держав — членів організації, що зафіксована в статуті. Отже, й обов'язкові рішення організації, і рішення-рекомендації за своєю юридичною природою є виконавчими актами, спрямованими на реалізацію статутних положень, цілей і принципів міжнародної організації. З цієї точки зору юридичною основою рішень виступає статут організації, в якому зафіксовані зобов'язання сторін. Призначення рішень організацій саме в тому, щоб точно й у повному обсязі виконати зобов'язання сторін, які були юридично втілені в установчому акті.

Деякі юристи-міжнародники навіть вважають, що рішення не можуть викликати нові зобов'язання для членів організації, тому що, на їхню думку, “мова йде не про нове юридичне зобов'язання, а про наслідки, які випливають із зобов'язання, прийнятого державами, які домовляються, як постійне зобов'язання члена організації” [2].

Автор цієї думки, безумовно, правий у різкому підкресленні зв'язку між зобов'язаннями членів організації і тими наслідками, що випливають із рішень організації, хоча в ряді випадків, як вважаємо, з рішень організації можуть випливати додаткові зобов'язання сторін, спрямовані, зазвичай, на виконання основного зобов'язання.

У даному випадку важливо лише підкреслити джерела обов'язкової сили (чи моральної сили) рішень. Такі рішення обов'язкові не самі по собі, не тому, що так побажала якась “автономна воля” організації, а лише тому, що держави раніше, за установчим актом, зобов'язалися визнавати за рішеннями таку силу. Отже, з похідного характеру правомочностей міжнародних організацій випливає така ж похідна обов'язковість їхніх рішень. У кінцевому рахунку в цих рішеннях втілюється воля держав — членів організації, і будь-які відхилення від цієї волі неприпустимі, тому що вони призводять до неправомірності зазначених рішень.

Резолюції міжнародних організацій відіграють важливу роль колективної легітимації. Вони впливають на колективне уявлення про легітимність норм, поведінки, ситуацій і навіть урядів. Колективна легітимація спирається на усвідомлення того, що надійним вирішенням проблеми може бути лише рішення справедливе, що враховує інтереси всіх зацікавлених сторін і співтовариств у цілому. Значення легітимації залежить від морально-політичного авторитету організації. Звідси особливе значення резолюцій ООН. По мірі зростання її авторитету збільшуватиметься і значення її легітимаційної функції. Отже, сила впливу резолюцій організації залежить не лише від юридичної сили.

Звернімося до безпосереднього аналізу рішень Європейської Комісії “За демократію через право” та їх юридичного значення.

Процедуру та методи своєї роботи Європейська Комісія встановлює у Правилах процедури, а також приймає рішення щодо способів інформування про свою діяльність.

Члени Комісії при ухваленні нею рішень мають лише один голос. Як вже було підкреслено раніше, асоційовані члени і спостерігачі в голосуванні при прийнятті рішення участі не беруть. Якщо розглядається питання, пов'язане з певною державою, на засідання запрошуються представники цієї держави з правом висловлювати свою позицію. Однак до початку голосування з даного питання Президент може запропонувати цим представникам залишити зал засідань. Рішення

можуть бути прийняті лише за наявності кворуму (більшості членів Комісії). Перегляд прийнятих рішень можливий лише на вимогу члена Комісії, підтриману не менш ніж двома третинами її членів (ст. 15 Правил).

Венеціанська Комісія приймає рішення у формі рекомендацій, які є яскравим прикладом дії “м'якого права”. Прийняття рішень саме у такій формі є відображенням сучасного стану міжнародних відносин. Завдяки їм склався новий механізм правотворчості. Приймаються резолюції, що містять бажані правила, які поступово визнаються державами як звичаєві норми міжнародного права. Міжнародне співтовариство неухильно розвивається в напрямі все більшої інтегрованості його суб'єктів, що створює об'єктивні передумови для зростаючого впливу несилкових, в тому числі правових, факторів” [3].

Нині існує величезна кількість міжнародних договорів і звичаєвих міжнародно-правових норм, яких більшість держав намагається дотримуватися протягом тривалого часу. “Саме норми міжнародного права, — підкреслює Б. М. Клименко, — створюють організоване співтовариство держав, визначаючи відносини між ними таким чином, щоб це співтовариство могло стабільно існувати. Так створюється міжнародний правопорядок, який із плином часу вдосконалюється” [4]. Одна з цілей міжнародних організацій — зробити свій вагомий внесок в утвердження примату права в міжнародних відносинах. Про те, що держави все більше визнають примат права на міжнародному рівні, свідчить сьогодні їх поведінка.

Аналіз джерел сучасного міжнародного права свідчить, що на зміну традиційним джерелам (договори, звичаєве право) приходять нові форми “практик”, незнайомі традиційному міжнародному праву. До таких “практик” належить і так зване “м'яке” право. Це свідчить про системні зміни в природі міжнародного права, що й знаходить відображення в інноваційних способах формування норм міжнародного звичаєвого права, незнайомих класичному міжнародному праву, однак без яких у сучасних умовах воно не змогло б найбільш ефективно відповідати на виклики часу.

Цей процес полягає в тому, що створювані норми спочатку пропонуються у формалізованій якості, а потім у процесі практики реалізуються або в звичаєві чи договірні норми, або так і залишаються на зразок цільових чи ціннісних установок. Таким чином, декларації і резолюції ООН, із посиленням авторитету цієї організації і практично універсальним представництвом держав світу,

створюють унікальне квазізвичаєве право, або, як його ще називають, — “м'яке міжнародне право” (*soft law*) [5]. Відносно його застосування немає не лише єдності думок, а й часто саме використання цього поняття піддається критиці.

Г. І. Тункін, зокрема, зазначав щодо тенденції розширення кола джерел міжнародного права, що це може бути пояснене двома основними причинами: необхідністю інтенсифікації нормотворчої діяльності на міжнародному рівні, яка сьогодні вже не може бути досягнута виключно в рамках звичного процесу укладання міжнародних договорів; і намаганням держав створювати норми, які не накладають на них жорсткі юридичні зобов'язання, але вчиняють, однак, певний регулюючий вплив на їх поведінку [6].

Як і міжнародно-правові норми, норми міжнародного “м'якого права” створюються шляхом узгодження волевиявлень держав відносно змісту правил поведінки. Вони можуть міститися в резолюціях міжнародних організацій, заключних актах міжнародних конференцій, спільних деклараціях держав та інших міжнародних угодах. Водночас основна відмінність міжнародно-правових норм від норм “м'якого права” полягає в тому, що при створенні їх держави не приймають на себе чітких юридичних зобов'язань щодо реалізації їхніх положень.

Аналіз доктрини та практики свідчить, що термін “м'яке право” використовується для визначення кількох різних явищ. В одному випадку мова йде про особливий вид міжнародно-правових норм, а в другому — про неправові міжнародні норми. У першому випадку маються на увазі такі норми, які, на відміну від “жорсткого права”, не породжують чітких прав та обов'язків, а дають лише загальну установку, якій, тим не менше, суб'єкти повинні слідувати. Саме в такому розумінні даний термін використовувався під час дискусій у Комісії міжнародного права ООН [3]. Як відомо, “м'яке право” у розумінні основоположних принципів поведінки (наприклад, таких, що сформульовані Організацією Об'єднаних Націй щодо діяльності транснаціональних компаній), які не є ні суворо обов'язковими нормами права, ні цілком невідповідними політичними правилами поведінки і діють у так званій “сірій зоні” між правом і політикою, вважається особливою рисою міжнародного економічного права та міжнародного права навколишнього середовища. Його положення можна знайти, приміром, у договорах, які ще не набули чинності, або в резолюціях міжнародних конференцій чи організацій, яким бракує юридично обов'язкової якості.

Поява “м’якого права” пов’язана також із тим фактом, що держави, укладаючи угоду, не бажають (поки що) пов’язувати себе юридично, проте прагнуть прийняти та випробувати певні норми і принципи, перш ніж вони стануть правом. Це часто сприяє консенсусу, досягти якого інструментами “жорсткого права” набагато важче. Прикладом такого підходу є Декларація про ліси, ухвалена на конференції в Ріо-де-Жанейро з питань навколишнього середовища та розвитку у 1992 р., яка має красномовну назву: “Юридично необов’язкова офіційна заява про принципи загальної згоди відносно раціонального використання і відтворення, збереження та підтримуваного розвитку всіх видів лісів”. Зазначені принципи, навіть за умови розробки їх такими, що не мають юридичної сили, здатні, однак, у реальному житті набувати значної ваги в структуризації міжнародної поведінки.

По суті, відповідно до будь-якої концепції права, “м’яке право” відіграє важливу роль у визначенні відмінності між законом *de lege lata* (законом, яким він нині постає) та законом *de lege ferende* (законом, яким може або має стати в майбутньому), між кодифікацією існуючого права та подальшим його розвитком, між правовими та неправовими нормами щодо їхньої обов’язкової сили і, нарешті, між правовою та політичною системами. За інших умов відрізнити ідеологічно або політично мотивовані домагання від визнаних норм і принципів міжнародного права було б досить важко. Втім, деякі нові принципи та норми, що з’являються в процесі законотворчості і ще не визнані юридично обов’язковими, спроможні, однак, мати обмежену “попередню” дію при прийнятті судових або арбітражних рішень як додаткові аргументи у тлумаченні права, як воно постає.

У нових сферах міжнародно-правового регулювання часто доволі складно досягти загальної згоди щодо конкретних норм. У таких випадках на допомогу приходять норми “м’якого права”, що відрізняються більшою гнучкістю. Прикладом можуть служити договори про захист навколишнього середовища та рекомендації міжнародних органів і організацій. У них використовуються формулювання на зразок “докладуть зусиль”, “наскільки це можливо”, “коли є доцільним” тощо.

Разом із тим щодо юридичної сили подібних норм існують різні точки зору. Однак більшість юристів виходять із того, що норми “м’якого права” є міжнародно-правовими. Ця думка знаходить відображення і в судовій практиці держав. Наприклад, Вищий суд Австралії розглядав питання про

те, чи є положення Конвенції про захист світових цінностей і національної спадщини достатньо конкретними для створення зобов’язань, оскільки містить терміни на зразок “намагатися”, “тією мірою, якою можливо” тощо. Однак більшість суддів дійшли висновку, що Конвенція породила зобов’язання, які можуть бути реалізовані за допомогою закону. Підписуючи Конвенцію, сторони мали на меті створити реальні зобов’язання. Слід підкреслити, що такого роду положення все частіше зустрічаються в політичних договорах і за своєю юридичною силою визнаються багатьма юристами як міжнародно-правові норми.

Отже, норми “м’якого права” — необхідний елемент міжнародно-правової системи, що вирішує завдання, недоступні для вирішення “жорсткому праву”.

До наступного виду норм “м’якого права” належать ті, що містяться у неправових актах, у резолюціях міжнародних організацій, у спільних заявах, комюніке. Про те, наскільки великим може бути значення цих актів, свідчать, наприклад, рішення конференцій країн антигітлерівської коаліції. Нині прикладом подібних норм служать документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), які стали головним інструментом перебудови системи міжнародних відносин в Європі. Такого роду норми є не правовими, а морально-політичними.

Особливим різновидом цього виду норм “м’якого права” є договори, які мають набути чинності. Як відомо, в такому стані багатосторонні договори часто залишаються багато років. Їх положення враховуються при тлумаченні норм міжнародного права, впливають на практику держав і навіть на національне законодавство. У Доповіді Генерального Секретаря МОП про конвенції цієї організації говориться, що, навіть не будучи ратифікованими, “вони здатні впливати на законодавство і національну практику” [8].

Норми “м’якого права” другого виду взаємодіють із нормами міжнародного права, виконуючи те, що з тих чи інших причин не можуть робити останні. Часто вони забезпечують попереднє, доправове регулювання, прокладаючи шлях праву. Велике значення такі норми “м’якого права” мають для діяльності міжнародних органів та організацій, які з їх допомогою здійснюють великий обсяг регулювання міжнародних відносин і впливають на розвиток міжнародного права. Такою є діяльність Європейської Комісії “За демократію через право”. “З точки зору правової, юридичної, ці експертні висновки кожного члена

Венеціанської Комісії та консолідований висновок мають дуже велике значення при підготовці кінцевого варіанту законопроекту.

Відносно норм “м’якого права” з питань навколишнього середовища в доповіді Інституту міжнародного права йдеться, що вони “в точному розумінні слова не є джерелом права, але їх вплив на формування міжнародних норм про навколишнє середовище таке, що їх слід брати до уваги при вивченні джерел, крайньою мірою як важливий фактор, що сприяє розвитку права”.

Феномен “м’якого” міжнародного права заслуговує на особливу увагу як одна з форм “узаконення” звичаєво-правових норм, що не відповідають жорстким вимогам класичного договірного права. Незважаючи на критику “м’якого” права, квазіправових (політико-правових) зобов’язань на міжнародний правопорядок у цілому, не можна не відзначити, однак, що існування низки міжнародно-правових інститутів, наприклад, “третього покоління прав людини” (колективних прав), багато в чому залежить від розвитку саме цієї форми міжнародних домовленостей. Так, одне з ключових колективних прав, прав народів — право на розвиток — цілком сформульовано й утверджено нормами “м’якого” міжнародного права. Розробка міжнародного договору в цій галузі — досить віддалена перспектива. Отже, саме “м’яке” право, створюване державами в межах численних міжнародних органів, дає можливість зберегти і відобразити культурну різноманітність, особливості правосвідомості й особливі політико-правові інтереси країн, що розвиваються.

Підбиваючи підсумки, припустимо, що правотворчий процес у сучасних умовах, очевидно, потребує виявлення нових норм позитивного права в масиві політико-правових положень “м’якого” права.

Таким чином, “м’яке право” зовсім не є якимось відхиленням від норми, як вважають деякі юристи. Воно являє собою закономірне явище, завдяки

якому забезпечується нормативне регулювання в тих випадках, коли за допомогою “жорсткого права” зробити це неможливо. Це ще раз доводить, що нормативний інструментарій, за допомогою якого регулюються міжнародні відносини, багатоманітний і не зводиться лише до права. Норми “м’якого права” відіграють роль провісника “твердого права”, забезпечуючи попереднє, доправове регулювання, застосовуючи на практиці нові правила поведінки суб’єктів міжнародного права, яким ще треба буде зайняти своє місце в масиві міжнародно-правових норм. Тому слід відзначити важливу роль міжнародних норм “м’якого права”, особливо в діяльності міжнародних органів та організацій, які з їх допомогою здійснюють правове регулювання, що виходить за межі їх компетенції, тим самим розширюючи межі правового регулювання міжнародних відносин і впливаючи на прогресивний розвиток міжнародного права.



Література

1. Левин Д. Б. Дипломатический иммунитет / Д. Б. Левин; Отв. ред. В. Н. Дурденевский. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1949. — С. 103.
2. Лайбери-Менахем К. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций / Пер. с фр. Ф. А. Кублицкий; Под ред. В. Н. Дурденевского (предисл.). — М.: Иностран. лит., 1955. — С. 194.
3. Генов И. Соотношение права и силы в международных отношениях // Сов. государство и право. — 1987. — № 6. — С. 95.
4. Клименко Б. М. Проблема эффективности международного права / Б. М. Клименко // Сов. журн. междунар. права. — 1991. — № 2. — С. 4.
5. Bierzanek R. Some Remarks on ‘Soft’ International Law // PYIL. — 1988. — Vol. 17. — P. 21.
6. Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. — М., 1983. — С. 58.
7. YILC. — 1988. — Vol. I. — P. 209.
8. Нормотворческая деятельность МОТ в эпоху глобализации. — Женева, 1997. — С. 58.

Системні зміни міжнародного права виявляються у формуванні нових правових норм, що дає можливість більш ефективно реагувати на питання часу.

Системные изменения международного права проявляются в формировании новых правовых норм, позволяющих более эффективно реагировать на вопросы времени.

System changes of international law are shown in formation of new rules of law which allow to react to matters of time more effectively.

Надійшла 8 вересня 2010 р.