



3. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич . – С. 381.

4. Сучасна правова енциклопедія . За загальною редакцією О.В.Зайчука. – Київ, Юрінком Інтер, 2013. – С. 127.

5. Крестовська Н. М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права / Н.М. Крестовська , Л.Г. Матвеева. – Київ, Юрінком Інтер, 2015. – С.349

6. Фридмен Л. Введение в американское право / Л. Фридмен. – М., 1992. – С. 85.

7. Концепция стабильности закона / Авт. кол.: В. П. Казимирчук, Т. В. Худойкина, С. В. Поленина и др.; отв. Ред. В. П. Казимирчук; Ин-т гос. и права РАН. – М.: Проспект, 2000. – С. 5.

8. Бабенко К. А. Проблема стабільності Конституції в умовах зміни суспільних відносин Вісник Верховного Суду України / К. А. Бабенко. – 2007. – № 2(78). – С. 9.

9. Нонко О. Конституційний процес в Україні та вплив на нього Ради Європи / О. Нонко // Право України. – 2006. – № 9. – С. 21.

10. Козюбра М. І. принцип верховенства права і права людини // Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної Декларації прав людини) : тези доп. та наук. повідомлень. 10-11 грудня 1998. – С. 47–49.

11. Кант И. Критика чистого разума: соч. в 6 т. / И. Кант. – М.: Мысль, 1964. – Т. 3 – 799 с.

12. Четвериков В. А. Современные концепции естественного права / В. А. Четвериков . – М. – 1988. – С. 13–14.

13. Алексеев С. С. Избранное. Наука права / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 2003.

14. Кримський С.Б. Архетипи української культури / С. Б. Кримський // Феномен української культури: методологічні засади осмислення. – К.: Фенікс, 1996. – 474 с.

15. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України) : навчальний посібник. – К., 2013. – С. 250.

16. Там же. – С. 249.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Мария ШВАРЦЕВА,

соискатель кафедры международного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

This article discusses the necessity of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe reforming as a part of the general reforming of the international European organization Council of Europe. The rational of the article is that with the incipient formation on the territory of geographical Europe such regional organizations as European Union and Organization for Security and Co-operation in Europe, the statutory regulation of mutual co-operation of mentioned organization and Council of Europe and it's bodies is needed in order to minimize identical functions. With this regard the article stresses the importance of amendments that should be done in statutory documents of the Council of Europe in order to display the existing vast authority of Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Key words: international organizations, parliamentary bodies of international organizations, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, reforming of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы необходимости реформирования Парламентской Ассамблеи Совета Европы в рамках общего реформирования международной европейской организации – Совета Европы. Актуальность статьи заключается том, что в связи с появлением на территории Европы таких региональных организаций, как Европейский Союз и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, нормативному урегулированию подлежат вопросы взаимодействия указанных организаций с Советом Европы и его органами с целью сведения к минимуму тождественных сфер деятельности. В статье также подчёркивается важность внесения изменений в учредительные документы Совета Европы с целью отражения реальных полномочий Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Ключевые слова: международные организации, парламентские органы международных организаций, Парламентская Ассамблея Совета Европы, реформирование Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Постановка проблемы. Деятельность Совета Европы (далее по тексту – СЕ) и его Парламентской Ассамблеи (далее по тексту – Парламентская Ассамблея, Ассамблея, ПАСЕ) за более чем 60 лет своего существования оказала ошутимое влияние на развитие всего европейского права. Особенно значительными достижения Совет Европы являются в правовой и гуманитарной сферах. Однако за последние годы на территории Европы возникли и успешно развиваются иные международные организации и союзы с парламентскими органами в их внутренней структуре. Деятельность и полномочия указанных организаций в целом, а также деятельность их парламентской составляющей все чаще пересекаются, а иногда и совпадают с деятельностью и полномочиями ПАСЕ, что приводит к необходимости искать пути взаимного сотрудничества во избежание дублирования функций.

Анализ последних исследований. Вопросы усиливающейся роли парламентских органов в международных отношениях, а также отдельные аспекты тождественности их деятельности и полномочий рассматривали в своих работах такие украинские и зарубежные ученые, как: М. А. Баймуратов, М. В. Буроменский, В. Г. Буткевич, А. К. Вишняков, А. В. Кресин, В. В. Лесюк, И. И. Лукашук, А. В. Палагусинец, Л. Д. Тимченко, М. В. Яновский, Е. А. Шибаева, А. С. Автономов, О. О. Белкин, О. Е. Мавромати, С. А. Хабаров, В. Е. Мармазова, И. С. Пиляев, О. М. Шпакович, Франсуа Бенуа-Ромер, Г. Клебес и др. Однако в украинской доктрине международного права отсутствуют детальные исследования вопросов взаимодействия Совета Европы, в частности ПАСЕ с Европейским Союзом (далее по тексту – ЕС) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее по тексту –



ОБСЕ), а также вопросов реформирования Совета Европы и его Парламентской Ассамблеи с целью приведения их деятельности в соответствие с реалиями сегодняшних международных отношений.

Учитывая изложенное, **целью статьи** является исследование вопроса взаимодействия Совета Европы, а также Парламентской Ассамблеи с Европейским Союзом и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также некоторые вопросы реформирования ПАСЕ и Совета Европы в целом.

С учетом сформулированной цели и формальных требований касательно объема научной статьи **основные задания** нашего исследования состоят в следующем:

– охарактеризовать полномочия и деятельность Совета Европы согласно его уставным документам;

– охарактеризовать генезис, а также нынешнее состояние взаимоотношений между Советом Европы, Евросоюзом и ОБСЕ на основании соответствующих уставных документов;

– предложить основные пути реформирования Совета Европы и его Парламентской Ассамблеи в современных европейских международных отношениях.

Изложение основного материала.

В начале своей деятельности Совет Европы был исключительно западноевропейской организацией, которая не оказывала серьезного воздействия на иные регионы Европы. Однако за последние два десятилетия Совет Европы превратился в панъевропейскую организацию, которая объединила все государства Европы (за исключением Республики Беларусь). Тем не менее невозможно не отметить тот очевидный факт, что на данном этапе Совет Европы теряет ведущие позиции в смысле перспектив общеевропейских процессов [2, с. 17].

В целом современное положение Совета Европы на международной арене объясняется тем, что основатели Организации в ее Уставе 1949 года [9] четко не установили пределы компетенции Совета Европы. Учредители видели созданную организацию универсальной по сферам ее действия. Единственным ограничением в деятельности Совета Европы, которое предусмотрели его основатели, являются вопросы обороны [9, Art. 1].

Воплощая в жизнь цели, предусмотренные Уставом [9], Совет Европы за годы своей деятельности добился значительных результатов, в частности, в сфере защиты прав человека. Кроме принятия Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее по тексту – ЕКПЧ) [5] и протоколов к ней, а также учреждения Европейского Суда по правам человека, Советом Европы были созданы и иные механизмы контроля за осуществлением и охраной прав человека, в частности прав детей, женщин, заключенных и т. п.

Существенным является вклад Совета Европы, а точнее сказать, его Парламентской Ассамблеи в развитие парламентской дипломатии и парламентаризма в целом.

Право, созданное Советом Европы, является неотъемлемой частью международного права, а его значение не может быть переоценено. Однако следует отметить, что со дня основания Совета Европы прошло достаточно много времени, в течение которого на международной арене появились новые игроки, в частности иные региональные международные организации, которые в процессе своего развития создали собственный массив правовых документов. В этом смысле актуальность приобретает вопрос взаимодействия Совета Европы с иными международными организациями, такими как Европейский Союз и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. На данном этапе вопрос сотрудничества Совета Европы и указанных международных институтов является ключевым, так как некоторые члены Совета Европы являются одновременно членами указанных международных организаций, а это означает, что все чаще приоритетные вопросы их деятельности совпадают. Возникновение Евросоюза и ОБСЕ обуславливает необходимость для Совета Европы искать пути взаимодействия во избежание дублирования функций и в связи с этим требует реформирования самого Совета Европы и его внутренних структур.

Развитие взаимоотношений между Советом Европы и Европейским Союзом первоначально было задекларировано посредством обмена письмами между Советом Европы и Европейским Сообществом от 16 июня 1987 года [3, с. 187].

Маастрихтское соглашение об учреждении Европейского Союза от 7 февраля 1992 года (*Maastricht Treaty*) [14] задекларировало признание Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод [5]. Амстердамский договор (*Treaty of Amsterdam*) от 2 октября 1997 года [4], которым была расширена компетенция ЕС, создал больше сфер для конкуренции между Европейским Союзом и Советом Европы, особенно в сфере защиты прав человека.

Развитие и углубление полномочий ЕС в сфере защиты прав человека постепенно привело к необходимости реформирования внутренних институтов Совета Европы и приведения их в соответствие с современными реалиями международных отношений. В связи с этим ПАСЕ 13 сентября 2002 года подготовила отчет под названием «Совет Европы и новые реалии европейского развития» [10]. В указанном отчете речь шла о необходимости создания условий для присоединения Европейского Союза к Уставу Совета Европы и ЕКПЧ [5]. Учитывая необходимость приведения деятельности Совета Европы в соответствие с существующей международно-правовой действительностью, в названном отчете ПАСЕ рекомендует Комитету Министров Совета Европы пересмотреть работу SE ради сведения к минимуму тождественных сфер деятельности Совета Европы и Евросоюза. ПАСЕ предлагала Комитету Министров сконцентрировать внимание Совета Европы на тех направлениях деятельности, в которых Совет Европы может предложить больше, чем иные международные организации. Например, предлагалось сконцентрировать внимание на вопросах защиты демократии, мониторинговых процедурах, избирательных процессах, защите прав национальных меньшинств, а также иных сферах, где опыт Совета Европы является более значительным [10, р. 10].

Внимание Парламентской Ассамблеи к совместной деятельности Совета Европы и Евросоюза в гуманитарной сфере, особенно в контексте присоединения ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, остаётся одним из приоритетных направлений работы.

Как справедливо указывает украинский исследователь А. В. Кресин,



вопрос о реформировании Совета Европы следует рассматривать в контексте трансформации Европейского Союза [1, с. 146]. А. В. Кресин утверждает, что «институциональное развитие ЕС, его расширение, отражающее готовность его государств-членов (которые одновременно являются членами Совета Европы) к глубокой интеграции, поставили вопрос относительно соотношения компетенции и деятельности ЕС и Совета Европы. Ещё в 1980-х годах в документах об их взаимоотношениях зародились идеи ограничения сфер компетенции каждой из организаций на основании признания их функций в процессе европейской интеграции, а также ассоциированного членства Европейских сообществ в Совете Европы посредством присоединения к Уставу и конвенциям Совета Европы» [1, с. 146, 147].

На сегодняшний день, несмотря на существующие договорённости и задекларированные намерения, Европейский Союз еще не присоединился к Уставу Совета Европы [9] и не является стороной Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней [5]. Рекомендация ПАСЕ № 2060 от 27 января 2015 года по этому поводу выражает следующее: «Ассамблея вновь и вновь настаивает на том, что фокус Европейского Союза, который сейчас сосредоточен на правах человека, демократии и верховенстве права, должен непременно привести к присоединению Европейского Союза к Уставу Совета Европы и Конвенции по защите прав человека и основных свобод» [11, р. 6].

Относительно сотрудничества Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и в связи с этим необходимости реформирования Советом Европы собственных институтов и инструментов работы с учётом существующих функций ОБСЕ можно констатировать определённый успех и согласованность их взаимной деятельности. Развивая и углубляя сотрудничество, ОБСЕ и Совет Европы внесли изменения в собственные Правила процедуры [8; 12] и соответствующим образом реформировали некоторые внутренние институты и учредительные правила, что дало возможность этим организациям проводить взаимные консультации,

организовывать совместные встречи и заседания на министерском и парламентском уровнях. Делегации Бюро Парламентских Ассамблей ОБСЕ и СЕ проводят периодические встречи для обмена мнениями по вопросам, представляющим общий интерес, а также с целью пересмотра состояния сотрудничества между Ассамблеями [3, с. 201].

Глава ОБСЕ регулярно обращается с речью к ПАСЕ. Главы ПАСЕ и ПА ОБСЕ приглашают представителей визи участвовать в заседаниях комиссий, семинарах, конференциях и т. п. [3, с. 204]. Совет Европы и ОБСЕ также чётко устанавливают сферы сотрудничества и координации действий. Среди основных направлений сотрудничества можно определить такие: демократия, верховенство права, права человека и права меньшинств. Безусловно, не остаётся без внимания и взаимодействие в сфере наблюдения за избирательными процессами [7].

Понимая необходимость изменений, Совет Европы стал на путь реформирования. В начале 2010 года Генеральным секретарём Совета Европы была представлена концепция осуществления реформы Организации. Цель реформы состоит в том, чтобы вернуть Совету Европы ведущую политическую роль и статус инновационной организации, сконцентрировать деятельность на меньшем количестве проектов, которые будут отобраны в соответствии с их значимостью и сравнительными преимуществами, сделать Организацию более прозрачной для граждан Европы, такой, которая соответствует современным требованиям. В этом контексте происходит реформирование и ПАСЕ, целями которого являются: усиление сотрудничества ПАСЕ как с органами и механизмами Совета Европы, так и с национальными парламентами государств-членов СЕ; повышение качества и уменьшение количества докладов и решений ПАСЕ, придание им большей актуальности, гарантия надлежащего исполнения решений Ассамблей как Комитетом Министров, так и национальными парламентами государств-членов Совета Европы [13].

В своей Резолюции № 1783(2011) Парламентская Ассамблея указала: «ПАСЕ обязуется изучить все возможности по реформированию собствен-

ных методов и процедур и, таким образом, внести свой вклад в процесс модернизации Совета Европы в широком смысле» [6, р. 9]. ПАСЕ поддерживает цель Генерального секретаря сделать Совет Европы эффективным инструментом, способным трансформировать свой потенциал в оперативные решения и давать практические и быстрые ответы государствам-членам на вызовы, которым они противостоят. С этой целью ПАСЕ полностью поддерживает работу над более тесным взаимодействием между органами, институтами и механизмами Совета Европы и над функциональной перегруппировкой структур, которые осуществляют разные механизмы мониторинга и управления в рамках конвенций Совета Европы, что может сделать их более эффективными [6, р. 11].

Кроме приведённых выше реформ, которые уже воплотились в жизнь, а также тех, которые только должны реализоваться, на наш взгляд, необходимо внести основательные изменения в учредительные документы Совета Европы. Особое внимание следует уделить реальным полномочиям Парламентской Ассамблеи. Устав Совета Европы от 5 мая 1949 года [9], а также иные уставные документы Совета Европы не отображают реального положения ПАСЕ в системе органов Совета Европы, её действительных функций и круга полномочий. Подчиняясь общей тенденции усиления значимости парламентских органов и парламентской дипломатии, ПАСЕ за годы своего существования эволюционировала и на сегодняшний день вышла за рамки консультационного статуса, который ей был предопределён основателями Совета Европы.

Документы, принимаемые Парламентской Ассамблей, в частности резолюции (resolutions), рекомендации (recommendations), выводы (opinions), оказывают влияние на внутренний правопорядок государств-членов, а также формируют акты так называемого «мягкого права». Принятие и исключение членов Совета Европы, полномочия в области проведения мониторинговых процедур говорят о действительно широкой компетенции Ассамблеи, которая, однако, не имеет конкретного закрепления в уставных документах Совета Европы. В связи с этим на дан-



ном этапе общего реформирования Совета Европы необходимым является внесение соответствующих изменений в учредительные документы СЕ, где будут более чётко прописаны реальные полномочия ПАСЕ, характеризующие ее правовую природу, место и значение в системе органов Совета Европы.

Подводя итоги нашей статьи, можно сделать следующие основные **выводы**:

- существование таких международных организаций, как Европейский Союз и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, требует от Совета Европы гармонизации его деятельности с указанными институтами;
- вместе с общим реформированием Совета Европы и его деятельности необходимо провести реформирование и внутренних структур Совета Европы, в частности его Парламентской Ассамблеи;
- нормативному закреплению также подлежат реальные полномочия Ассамблеи путем внесения соответствующих изменений в учредительные документы Совета Европы.

Перспективы дальнейших исследований, по нашему мнению, заключаются в детальном изучении полномочий и компетенции Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Список использованной литературы:

1. Кресін О. В. Сучасний етап реформування Ради Європи / О. В. Кресін // Європейське право: Науково-практичний фаховий журнал. – К.: Право України. – 2012. – № 1. – С. 138-153.
2. Піляєв І. С. Рада Європи в контексті формування загальноєвропейського інтеграційного простору / І. С. Піляєв // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – 2009. – Випуск 85 (у двох частинах). Частина I. – С. 17-22.
3. Флоренц Бенуа-Ромер, Гайнріх Клебес. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / Пер. з англ. – К.: К.І.С., 2007. – 232 с.
4. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union [Електронний ресурс] : Done at Rome on March 25, 1957. – Режим доступа к ресурсу : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_en.pdf
5. Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms [Електронний ресурс] : Done at Rome on November 4, 1950. – Режим доступа к ресурсу : http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf
6. Follow-up to the reform of the Council of Europe [Електронний ресурс] : Resolution 1783(2011) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on January 25, 2011. – Режим доступа к ресурсу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17944&lang=en>
7. Parliamentary Assembly of the Council of Europe [Електронний ресурс] : Official documents. OSCE. – Режим доступа к ресурсу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=16161&lang=en>
8. Rules of Procedure of the Assembly of the Council of Europe [Електронний ресурс] : Adopted by the Parliamentary Assembly of Council of Europe on November 04, 1999. – Режим доступа к ресурсу : http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=ENtoc_N0A29C3B0N0A317730#Format-It
9. Statute of the Council of Europe [Електронний ресурс] : Done at London on May 5, 1949. – Режим доступа к ресурсу : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>
10. The Council of Europe and the new issues involved in building Europe [Електронний ресурс] : Report 9544 prepared by the Political Affairs Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on September 13, 2002. – Режим доступа к ресурсу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9835&lang=EN>
11. The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union [Електронний ресурс] : Recommendation 2060 adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of January 27, 2015. – Режим доступа к ресурсу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21501&lang=en>
12. The Rules of procedure of the Organization for security and cooperation in Europe [Електронний ресурс] : MC.DOC/1/06 adopted on November 1, 2006. – Режим доступа к ресурсу : <http://www.osce.org/mc/22775?download=true>
13. Thorbjørn Jagland. Greater coherence, cohesion and consolidation through reform [Електронний ресурс] : Council of Europe. Speeches 2010. – Режим доступа к ресурсу : <http://www.coe.int/ru/web/secretary-general/speeches-2010>
14. Treaty on European Union – Maastricht Treaty [Електронний ресурс] : Signed on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993. – Режим доступа к ресурсу : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf