

## Лекція № 3. МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*Мета:* визначити сутність поняття «механізму функціонування» та основні його складові; виокремити внутрішнє та зовнішнє право міжнародної організації; вивчити механізм впливу міжнародних організацій на країни члени; з'ясувати особливості прийняття рішень у міжнародних організаціях.

### План

1. Внутрішнє та зовнішнє право міжнародної організації у структурі міжнародних організацій.
2. Механізм впливу міжнародних організацій на країни члени.
3. Прийняття рішень у міжнародних організаціях.
4. Інститути міжнародних представництв держав при міжнародних організаціях.



### Основні поняття терміни і поняття

*Механізм функціонування, внутрішнє право міжнародної організації, зовнішнє право міжнародної організації, механізм впливу, прийняття рішень, інститути міжнародних представництв держав, міжнародне право, джерела міжнародного права*



### Основні теоретичні положення

#### **1 Внутрішнє та зовнішнє право міжнародної організації у структурі міжнародних організацій**

Міжнародні організації є суб'єктами міжнародного права. Міжнародне право – це сукупність принципів і норм, що регулюють відносини між його суб'єктами. Нормативна база складається із прав та обов'язків міжнародного права. Норми міжнародного права окреслюють «межі дозволеного» в міжнародних відносинах, встановлюють своєрідні правила поведінки для суб'єктів, в тому числі для міжнародних організацій.

Міжнародні правові норми утворюються на основі узгоджень між учасниками міжнародних відносин. Якщо угода офіційно декларується суб'єктами, то така норма називається договірною; якщо ж норму не декларують, але мають її на увазі і не заперечують, то її називають міжнародним звичаєм. Договори бувають двосторонніми й багатосторонніми, залежно від числа учасників. Звичайно договори, на основі яких утворюються міжнародні організації, є багатосторонніми. Міжнародні звичаї – це норми, що формуються внаслідок довгострокової практики міжнародних відносин. Звичаї можуть встановлюватися на основі

постанов міжнародних судових організацій, офіційних заяв голів держав або урядів, національного законодавства держав.

Джерелами права міжнародної організації є: статuti або угоди про їх створення; домовленості щодо регламенту, правил процедури; окремі акти, які встановлюють статус персоналу; домовленості з урядами країн перебування; угоди з іншими міжнародними організаціями.

Правові норми, пов'язані з діяльністю міжнародних організацій, умовно можна поділити на три групи:

1. *«Внутрішнє право»* («власне право») – норми, які регламентують діяльність самих міжнародних організацій, визначають характер функцій та правовий стан різних категорій персоналу, регулюють порядок вирішення майнових, фінансових та інших питань. Правила процедури регулюють: умови та порядок вступу й виходу з організації; організаційну структуру; функції, права та обов'язки органів різного рівня; порядок, методи та технічні прийоми прийняття рішень; документообіг тощо. З поняттям статусу персоналу пов'язані такі питання, як правовий стан персоналу, трудові відносини, умови життя, гарантії, привілеї та імунітети. Угоди з урядом країни перебування в частині внутрішнього режиму організації стосуються умов акредитації та статусу персоналу. Джерела формування бюджету, методологія розрахунку розмірів, внесків членів організації, напрями використання бюджету, порядок прийняття рішень з фінансових питань тощо – фінансова частина «внутрішнього права».

2. *«Зовнішнє право»* – це норми, які фіксують місце міжнародної організації в загальній системі міжнародних відносин. Іншими словами, це правовий інструмент, за допомогою якого міжнародна організація забезпечує свій статус у конкретних умовах її місцеперебування, зв'язки з державами та іншими міжнародними і національними організаціями. Відносини з іншими міжнародними інститутами стосуються найрізноманітніших організаційних, фінансових, політичних, правових питань, передбачених статутами міжнародних організацій та пізнішими угодами й домовленостями. Відносини з країною перебування (в частині зовнішнього права) пов'язані з режимом перебування, діяльністю штаб-квартири, привілеями та імунітетами організації в цілому. Питання міжнародного приватного права: придбання нерухомості (в тому числі землі) та рухомого майна, отримання власності і матеріальних цінностей від інших міжнародних організацій; укладання контрактів на здійснення робіт, оренду транспортних засобів тощо; відкриття та використання рахунків у банках, отримання позичок; участь у судових справах, інші аспекти.

3. Частиною правових норм, що становлять правову основу діяльності міжнародної організації, можуть бути норми, які забезпечують участь деяких організацій у процесі міжнародної нормотворчості (це стосується передусім недержавних організацій та ООН).

## **2 Механізм впливу міжнародних організацій на країни член**

Кожна міжнародна міжурядова організація створює власну правову систему. Міжнародні організації, як правило, діють на основі принципу суверенної рівності держав-членів, про що свідчить положення про представництво: «одна держава – один голос» і право добровільного виходу з організації. Але з цього правила є винятки. Міжурядові організації на основі згоди держав можуть користуватися засобами, що обмежують державний суверенітет, наприклад, з певних питань приймаються рішення, обов'язкові для держави-члена, незалежно від її думки, або застосовуються примусові заходи (санкції) до держав-членів, або вимагається надання інформації з питань внутрішнього життя тощо. Таким чином, держави обмежують добровільно свій суверенітет, передаючи певні повноваження міжнародній організації, тобто втрачають право здійснювати заходи, які є компетенцією міжнародної організації. Проте при цьому не відбувається заміщення суверенних прав держав повноваженнями організації. Тобто міжнародна організація не обмежує суверенітет держав більше, ніж це робить міжнародне право, яке базується на згоді держав. Як доповнення до типізації міжнародних організацій залежно від розподілу повноважень між міжнародною організацією і її державами-членами фахівці виділяють такі типи міжнародних організацій: 1) міжурядові організації, що виконують координуючі функції; 2) міжнародні організації, що виконують окремі наднаціональні функції; 3) повністю наднаціональні організації.

В організаціях першого типу перерозподілена компетенція залишається спільною для держави й організації. В організаціях другого типу конкретні питання передаються виключно у ведення міжнародної організації. До організацій, що виконують окремі наднаціональні функції, належать Міжнародний валютний фонд і Група Світового банку.

Основними особливостями повністю наднаціональної міжнародної організації є:

1) право міжнародної організації на втручання в питання, що знаходяться в межах внутрішньої компетенції держави згідно з її конституцією;

2) повноваження організації на створення з метою регулювання таких питань: правил, обов'язкових для держав-членів; механізмів контролю і примусу до дотримання цих правил.

3) покладання широких повноважень з визначення правил і налагодження контролю за їх дотриманням на непередставницькі органи, тобто міжнародних службовців;

4) право організації своїми рішеннями зобов'язувати й уповноважувати фізичних і юридичних осіб держав-членів.

Прикладом міжнародної організації повністю наднаціонального типу є Європейський Союз, який в особі своїх головних органів – Європейської ради, Європейського парламенту, Ради Європейського Союзу і Європейської комісії уповноважений створювати правила-регламенти і директиви, обов'язкові для країн-членів. У складі органів ЄС є Європейський суд, який

контролює дотримання регламентів і директив і має повноваження на примус держав-членів до їх виконання.

### 3 Прийняття рішень у міжнародних організаціях

Прийняття рішень є одним із найважливіших етапів діяльності міжнародної організації. Процес прийняття рішень може мати принципово різний характер у міждержавних та недержавних організаціях, міжнародних інститутах різної політичної та функціональної спрямованості.

Термін «рішення міжнародної організації» має загальне значення. В статутах організацій зазвичай розкривається його суть та обирається конкретна правова форма; постанова, рекомендація, рішення, резолюція, висновок, звернення тощо. Так, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) приймає три види рішень:

1) постанови, які є обов'язковими для членів організації за винятком держав, що утрималися від голосування, і держав, національні конституції яких не дозволяють прийняти цю постанову;

2) рекомендації, які мають консультативний характер;

3) резолюції – у вигляді звернення до країни (міжнародної організації) чи інформативного документа. В ЄС передбачено чотири юридичні форми рішень: директиви (зобов'язують країни щодо кінцевого результату, але дають можливість самостійно вибрати шляхи та засоби його досягнення); пропозиції (обов'язкові для всіх країн-членів); рішення (обов'язкові для країн, які заявили про зацікавленість у них); рекомендації, що не мають обов'язкової сили.

Крім того, рішення міжнародних організацій можуть бути класифіковані за такими критеріями: за юридичною силою: обов'язкові; необов'язкові;

за адресатом: зовнішні; внутрішні;

за географічною спрямованістю: національні; регіональні; глобальні;

за методом їх прийняття: прийняті одностайно; прийняті більшістю голосів; прийняті на основі консенсусу; прийняті зваженим голосуванням;

за сферою питань, до яких належить рішення: процедурні; з питань суті діяльності.

Практика діяльності міжнародних організацій свідчить, що основними етапами процедури прийняття рішень є: 1) постановка питання; 2) розгляд питання та розробка рішення; 3) прийняття рішення (голосування, консенсус).

Останнім етапом є сама процедура прийняття рішення, яка визначається обраним способом та технічним прийомом прийняття рішень. У практиці діяльності міжнародних організацій існує чотири методи прийняття рішень: одностайний, мажоритарний (за більшістю голосів), консенсусний, метод «зважених» голосів. У загальному розумінні одностайність – це позитивне голосування всіх без винятку за запропоноване рішення. У статутах міжнародних організацій цей метод конкретизується, що призвело

до появи понять «абсолютна одностайність», «відносна одностайність», «кваліфікована» одностайність та «одностайність зацікавлених сторін (членів)». Абсолютна одностайність – позитивне голосування всіх членів міжнародної організації. При цьому рішення не може бути прийняте, якщо один з членів організації був відсутній або утримався від голосування. Відносна одностайність – позитивне голосування членів міжнародної організації, за якого голоси тих, хто утримався, не беруться до уваги під час визначення результатів голосування (рішення можна прийняти одностайно навіть голосами меншості). «Кваліфікована» одностайність (одностайність великих держав) – діючий у Раді Безпеки ООН принцип голосування, який передбачає одностайність не всіх членів Ради, а тільки її постійних членів – Росії, США, Франції, Великобританії та Китаю. Одностайність зацікавлених сторін – позитивне голосування тільки зацікавлених сторін, тобто тих, кого це питання без посередньо стосується. Мажоритарний метод, тобто прийняття рішень за більшістю голосів, також має різновиди: – абсолютна (проста) більшість – прийняття рішень абсолютною більшістю в 50 % голосів плюс один голос від загальної кількості членів організації, або 50 % голосів плюс один голос від загальної кількості присутніх, які беруть участь у голосуванні; – «кваліфікована» більшість – прийняття рішень визначеною статутом організації кваліфікованою більшістю (наприклад дві третини) голосів. За використання мажоритарного методу обов'язково обговорюються наслідки голосування для меншості – обов'язок виконувати ці рішення або можливість діяти самостійно. Консенсусний метод прийняття рішень з'явився в практиці передусім неурядових міжнародних організацій в середині 60-х років. На сьогодні ще немає єдиного погляду на те, що таке «консенсус». Це пояснюється тим, що консенсус має різноманітні форми і за змістом часто збігається з такими поняттями, як «без голосування», «без дискусії», «одностайно». Найчастіше під консенсусом розуміють такий метод розробки і прийняття рішень, коли не виникає заперечень з боку хоча б одного члена організації проти прийняття конкретного акта або документа.

Отже, консенсус – це: процес досягнення спільного рішення через розробку попередньо погодженого погляду; процедура прийняття рішення без голосування і за відсутності у більшості випадків формально внесених заперечень.

«Зважене» голосування – метод прийняття рішень, за якого члени організації мають неоднакову кількість голосів залежно від зазначених у статуті показників (критеріїв): участь у фінансуванні організації, економічний потенціал, обсяг зовнішньої торгівлі тощо. Одна й та сама міжнародна організація може користуватися різними методами залежно від ступеня погодженості позицій учасників. За оцінкою експертів, нині за частотою застосування в міжнародних організаціях методи прийняття рішень поділяються так: мажоритарний та консенсусний – 72 %, одностайності – 15 %, «зваженого» голосування – 13%. Найтрадиційнішим і найпоширенішим у сучасних міжнародних організаціях є мажоритарний метод. Процес прийняття рішення закінчується процедурою, після якої рішення юридично

визнається прийнятим або відхиленним. Для цього використовуються спеціальні технічні процедури прийняття рішень. Акламація – прийняття або відхилення рішення без голосування, на основі реакції учасників (вигуків, реплік тощо). Цей технічний прийом використовується в комітетах Генеральної Асамблеї ООН, у багатьох недержавних організаціях. Голосування як процес виявлення думки (ставлення) при вирішенні питань у міжнародних організаціях буває просте і поіменне. Просте голосування (тобто без фіксації позиції голосуючої сторони) може провадитись таємно чи відкрито. Просте таємне голосування, засноване на використанні анонімних анкет, дозволяє повністю зберегти в таємниці позицію члена організації з даного питання. В результатах простого відкритого голосування також не фіксується, якому членові організації належить «за» чи «проти». Просте відкрите голосування підняттям рук або вставанням застосовується за вирішення будь-яких питань, якщо статутом не встановлено інше або жоден з представників держав-членів не вимагає поіменного голосування. Поіменне голосування, як правило, провадиться в таких випадках: для вирішення спірних питань; для вирішення питань, що мають принциповий характер; для здійснення морального тиску на іншу сторону.

Техніка поіменного голосування така:

1. Визначається послідовність голосування. Поіменне голосування проходить в алфавітному порядку назв країн-учасниць, починаючи з країни, яка визначається згідно з жеребкуванням. Порядок назв будується за алфавітом офіційної мови організації, а якщо в організації затверджено кілька офіційних мов, то проводиться додаткове жеребкування для визначення мови.

2. Викликають кожного члена організації (країни-учасниці), і її представник відповідає «так», «ні» чи «утримуюсь». Відповіді фіксуються в документах засідання.

3. Підбиваються підсумки голосування і оприлюднюється остаточне рішення. Останній прийом голосування – шляхом листування – передбачає отримання письмових відповідей на попередньо розіслані листи-анкети. Цим прийомом, як правило, користуються недержавні організації та невеликі організації країн, що розвиваються. Консенсус як технічний прийом прийняття рішень складається з таких дій: зачитується вголос погоджений текст документа, констатується відсутність заперечень, рішення оголошується прийнятим.

#### **4 Інститути міжнародних представництв держав при міжнародних організаціях**

Однією з характерних особливостей сучасних міжнародних відносин є зростання кількості і значення міжнародних організацій у забезпеченні миру і різнобічної співпраці суб'єктів міжнародного права. Найвагоміша роль у справі створення і функціонування міжнародних організацій належить державам. Свій зв'язок з міжнародними організаціями держави здійснюють

за допомогою відносно нового інституту – постійних представництв держав при таких організаціях. Держави насамперед мають постійні представництва при ООН та її спеціалізованих установах, а також при регіональних організаціях. Постійні представництва при міжнародних організаціях можуть відкривати тільки держави – члени таких організацій. Держави, які не є членами таких організацій, але зацікавлені в їх діяльності, можуть мати при них постійні місії спостерігачів, якщо така можливість передбачена у засновницьких документах організацій.

Відкриття при міжнародній організації постійного представництва є правом держави, а не її обов'язком. Питання про розміщення штаб-квартири міжнародної організації або її відділення має бути узгоджене з приймаючою державою, оскільки тільки вона може дати дозвіл на це. Зазвичай з цього приводу укладається угода між організацією і державою перебування. З державою перебування організації також узгоджується питання про відкриття постійних представництв держав-членів. Але на відміну від дипломатичного представництва, одного разу дана згода приймаючої держави на відкриття постійних представництв держав при міжнародній організації поширюється на всі держави, що мають наміри відкрити такі представництва. У подальшому вже не вимагається погоджувати це питання з державою перебування у кожному окремому випадку відкриття нового постійного представництва.

Функції постійних представництв держав при міжнародних організаціях зафіксовані у Віденській конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру 1975 р. До них, зокрема, належать: забезпечення представництва держави в організації; підтримка зв'язку між державою і організацією; ведення переговорів з організацією і в її рамках; з'ясування здійснюваної в організації діяльності і повідомлення про неї уряду надсилаючої держави; забезпечення участі надсилаючої держави в діяльності організації; захист інтересів надсилаючої держави відносно організації; сприяння здійсненню мети і принципів організації шляхом співпраці з організацією і в її рамках (ст. 6).

У ст. 7 цієї Конвенції визначені функції постійної місії спостерігачів при міжнародній організації: забезпечення представництва надсилаючої держави й охорона її інтересів відносно організації, а також підтримка зв'язків з нею; з'ясування здійснюваної в організації діяльності і повідомлення про неї уряду надсилаючої держави; сприяння співробітництву з організацією і ведення з нею переговорів.

Як бачимо, частина функцій постійних представництв держав при міжнародних організаціях схожа з функціями дипломатичних представництв. Проте є і відмінності, пов'язані зі специфікою діяльності міжнародних організацій і наявністю тристоронніх зв'язків (держава-представник – організація – приймаюча держава) у процесі здійснення такої діяльності. Ці обставини і визначають особливості процедури призначення та припинення функцій членів персоналу постійних представництв і його кількісний склад. Так, у ст. 9 Конвенції 1975 р. закріплений принцип свободи призначення

співробітників постійних представництв. При цьому чисельність персоналу представництва не повинна виходити за межі, які є розумними і нормальними з урахуванням функцій організації, потреб представництва, обставин і умов у державі перебування (ст. 14). Для призначення глави постійного представництва одержувати агреман не вимагається.

Глава представництва передає генеральному секретарю організації свої повноваження, які дають правову підставу для виконання ним своїх функцій. Припинення функцій персоналу постійного представництва в Конвенції пов'язується з двома умовами: 1) повідомленням про це організації надсилаючою державою; 2) остаточним або тимчасовим відкликанням постійного представництва.

У зв'язку з тим, що персонал постійного представництва акредитований при міжнародній організації, а не при державі перебування, то оголошення члена персоналу *persona non grata* не передбачено. Разом з тим у ст. 77, 84 і 85 Конвенції 1975 р. враховано законні інтереси приймаючої держави. У цих статтях зафіксовано, що всі члени персоналу представництва, які користуються привілеями та імунітетами, зобов'язані поважати закони і постанови держави перебування. У разі «серйозного і очевидного» порушення кримінального законодавства приймаючої держави або такого втручання в її внутрішні справи надсилаюча держава відкликає таких осіб, припиняє їх діяльність або вживає заходів до їх від'їзду. При цьому тягар доведення «серйозного і очевидного» порушення лежить на державі перебування.

Привілеї й імунітети, передбачені Конвенцією 1975 р. для постійних представництв та їх персоналу, аналогічні дипломатичним привілеям та імунітетам.

У 1946 р. була укладена Конвенція про привілеї та імунітети ООН, в якій вони визначені щодо організації і представників членів ООН у головних і допоміжних органах та на конференціях, що скликаються організацією. До особистих привілеїв та імунітетів, зокрема, належать: імунітет від особистого арешту або затримання, від накладення арешту на особистий багаж, а також судово-процесуальний імунітет; недоторканність всіх паперів і документів; право користуватися шифром і деякі ін. Передбачені в Конвенції привілеї та імунітети мають функціональний характер, тобто поширюються на сферу виконання службових обов'язків представниками держав – членів ООН. Про постійні представництва держав та їх імунітет у Конвенції 1946 р. нічого не говориться. В Угоді між ООН і США 1947 р. про штаб-квартиру Організації також не згадується про постійні представництва держав як органи зовнішніх відносин, а йдеться тільки про постійних представників та їх привілеї й імунітети, що збігаються з дипломатичними привілеями та імунітетами.

У 1947 р. була підписана Конвенція про привілеї та імунітети спеціалізованих установ ООН, у якій також закріплюються привілеї та імунітети представників, але не постійних представництв держав. Ці особливості вказаних угод і викликали необхідність ухвалення Віденської



конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру 1975 р.



### Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення права міжнародної організації та назвіть його джерела.
2. Які питання регулює «внутрішнє право»?
3. Які питання регулює «зовнішнє» право?
4. Дайте визначення поняття «норми міжнародного права».
5. Які джерела формування нормативної основи діяльності міжнародних організацій Ви знаєте?
6. Як поділяються принципи міжнародного права?
7. В чому полягають привілеї та імунітети міжнародної організації?
8. Які санкції проти порушників передбачає міжнародне право?
9. Назвіть критерії класифікації та відповідні види рішень міжнародних організацій.
10. Які основні етапи процесу прийняття рішень у міжнародних організаціях і в чому їх суть?

### Література:

1. Міжнародні організації [Текст] : навч. посіб. / [О. С. Кучик, І. Р. Суховолець, А. Б. Стельмах та ін.] ; за ред. О. С. Кучика ; М –во освіти і науки України, Львів. нац. ун–т ім. Івана Франка. Ф –т міжнар. відносин. – 2–ге вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2007. – 749 с.
2. Мокій А. І. Міжнародні організації [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. І. Мокій, Т. П. Яхно, І. Г. Бабець ; М–во освіти і науки України, Вищ. навч. закл. УКООПСІЛКИ "Львів. комерц. акад.". – К. : Центр учбової л–ри, 2011. – 279 с.
3. Юрійчук Є. П. Електоральна та референдна легітимація влади на пострадянському просторі: зовнішньополітичні аспекти [Текст] : монографія / Є.П. Юрійчук ; М–во освіти і науки, молоді та спорту України, Чернів. нац. ун–т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : ЧНУ, 2012. – 479 с.