

СУЧАСНА СИСТЕМА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Хонін В.М., Герасимчук Н.В.***

ДИНАМІКА РОСТУ КОМПЕТЕНЦІЇ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ

Стаття присвячена дослідженню компетенції міжнародних інституцій, наділених елементами наднаціональності. У цьому зв'язку розглядаються питання впливу міжнародних органів та організацій на механізм міжнародно-правового регулювання, співвідношення наднаціональності та державного суверенітету, з одного боку, та компетенції міжнародних інституцій та держав, з іншого, а також акцентується увага на формуванні універсальної системи наднаціональних інституцій та світового уряду. Розглядаються як теоретичні, так і практичні прояви динаміки росту компетенції міжнародних інституцій на прикладі конкретних організацій (ООН, Міжнародна Організація із Міграції, Центр із врегулювання інвестиційних спорів, Міжнародна Рада Музеїв тощо).

Статья посвящена исследованию компетенции международных институций, наделенных элементами наднациональности. В связи с этим рассматриваются актуальные вопросы влияния международных органов и организаций на механизм международно-правового регулирования, соотношения наднациональности и государственного суверенитета, с одной стороны, и компетенции международных институций и государств, с другой, а также акцентируется внимание на формировании универсальной системы наднациональных институций и мирового правительства. Рассматриваются как теоретические, так и практические проявления динамика роста компетенции международных институций на примере конкретных организаций (ООН, Международная Организация по Миграции, Центр по урегулированию инвестиционных споров, Международный Совет Музеев и т.д.).

This article deals with the competence of international institutions having the supranational elements. In this regard, the following issues as the influence of international organs and organizations on the mechanism of international legal regulation, the balance of supranationality and national sovereignty, on the one hand, and the competence of international institutions and states, on the other, as well as

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

** студентка 5 курсу спеціальності «Міжнародне право» Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

the establishment of the universal system of supranational institutions and the world government are discussed. We consider both theoretical and practical evidence of the dynamics in the growth of international institutions' competence using the examples of specific organizations (UN, International Organization for Migration, International Centre for Settlement of Investment Disputes, International Council of Museums etc.).

Новою тенденцією у теорії міжнародного права являється питання динаміки росту компетенції міжнародних інституцій, наділених елементами наднаціональності. Актуальність цього питання проявляється в тому, що з року в рік з'являються нові міжнародні організації, що безпосередньо впливають на систему міжнародних відносин шляхом забезпечення функціонування універсальної системи регулювання таких відносин, а також життєво важливих інтересів всіх держав та народів, пов'язаних передусім із підтриманням миру та розвитком міжнародної співпраці. Характерні для сьогодення процеси глобалізації та структуралізації прямо стосуються і інституційного механізму міжнародного права, де міжнародні інституції виконують роль генератора механізму міжнародно-правового регулювання, а саме виступають у якості:

- фактора формування міжнародної правосвідомості;
- стимулятора розвитку нових сфер міжнародного життя шляхом проведення самітів, нарад, конференцій, симпозіумів;
- інструменту доправового регулювання,
- центру узгодження інтересів, цілей та волі держав,

а також виконують функції із тлумачення правових норм. Їм виділяється важлива роль у формуванні норм міжнародного права, як у правотворчому, так і правозастосовному процесах. Наразі немає жодної сфери людської діяльності, яка б не регулювалася міжнародними інституціями. У зв'язку з цим з кожним історичним етапом міжнародні інституції перебирають на себе все більше компетенції, яка не береться із вакууму, не виникає із ні звідки, її пошук здійснюється в межах уже існуючих інструментів та механізмів. Найпростішим та водночас найобтяжливішим є процес передачі частки компетенції державних структур у певній сфері відносин новоствореним міжнародним інституціям. Тобто компетенція переходить від держави до міжнародної організації.

Тут ми підходимо до питання наднаціональності, формування наднаціональної установи. З одного боку, зважаючи на положення уже відомих теорій інституційного пацифізму та інтергувернменталізму, наднаціональні інституції сприятимуть стабільності та миру у світі, а транзит державного суверенітету до наддержавної інституції буде компенсований зростанням кількості загальносистемних повноважень та збільшенням співпраці держав у таких сферах міжнародного життя, як: конституційна сфера, літосфера, сфера міжнародно-правових просторів, біосфера, техносфера, соціосфера та ноосфера. Зважаючи на це, інтергувернменталісти вивели ті переваги, які принесе наднаціональна інституція, сюди вони відносили: більшу ефективність управління у тих сферах, які регулюються наднаціональним механізмом, подолання національних кордонів та державного егоїзму [2].

Маса дискусій виникає зазвичай саме стосовно співвідношення наднаціональності та суверенітету з точки зору компетенції. З одного боку, наднаціональність є вираженням обмеження державного суверенітету, адже стаючи членом такої міжнародної інституції держава делегує їй частину своїх повноважень, тих, де колись виключна влада належала тільки їй. З іншого боку, наднаціональність виступає так званою правовою інвестицією [2],

адже держава, інвестуючи свої повноваження, очікує виграти від такої участі шляхом задоволення своїх інтересів та цілей, там де їй самотійно було складно це зробити через, наприклад, труднощі законодавчих процедур чи впливу лобістських сил, при цьому держава продовжує здійснювати контроль над органами такої організації, хоч і мінімальний. Тобто ми маємо справу із взаємною зацікавленістю держав та наднаціональних установ в існуванні один одного. Висновок, який слід зробити, полягає у тому, що мова йде швидше не про відмову від суверенітету, а про передачу повноважень та як не дивно реалізацію суверенітету держави, про субординацію одних міжнародних інституцій перед іншими.

Наділення хоча б певними ознаками наднаціональності дозволяє міжнародним інституціям керувати механізмом міжнародно-правового регулювання. Вони, безумовно, отримують функції, які вони повинні виконати, обов'язки, невиконання яких буде тягнути за собою настання відповідальності, наділятимуться компетенцією та повноваженнями. Все це формуватиме статус міжнародної інституції, її місце в системі міжнародно-правового регулювання, а також можливість впливу на суб'єктів міжнародно-правової системи [1]. Цей статус постійно та динамічно змінюється та змінюватиметься, головним чином за рахунок розширення змісту таких понять, як: функції, повноваження та компетенція, по відношенню до міжнародних інституцій.

В даній роботі зупинимося лише на питанні компетенції наднаціональних інституцій, адже зміни у міжнародно-правовому регулюванні досить часто викликаються саме змінами у компетенції, переважно в сторону її розширення. Під компетенцією розуміють сукупність прав та обов'язків конкретної міжнародної інституції на відповідному рівні та у відповідній предметній сфері, за допомогою яких визначається її місце у системі міжнародних відносин.

Якщо раніше до компетенції звичайних міжнародних організацій входили лише ті питання, заради яких організація безпосередньо створювалася (наприклад, якщо у 1951 році, коли була заснована Міжнародна Організація із Міграції, до її компетенції входило лише вирішення питань великих потоків мігрантів до Європи внаслідок Другої Світової війни, то нині, нараховуючи уже понад 120 держав-членів, починаючи із 1990 років її компетенція була предметно розширена до вирішення проблем міграційних потоків з різних країн, що виникли у зв'язку із зростаючою потребою рівня соціально-економічного розвитку окремих регіонів планети. Відтак, Міжнародна Організація із Міграції займається забезпеченням в світі впорядкованого переміщення біженців та інших осіб, які потребують допомоги в сфері міжнародної міграції [10]), то уже у XXI столітті до компетенції міжнародних організацій входять питання, що так чи інакше можуть стосуватися їх діяльності у теперішньому чи майбутньому, в залежності від потреб глобалізації.

Переважаючою практикою є наділення уже існуючих міжнародних інституцій новою розширеною компетенцією. Для прикладу наведемо Центр із врегулювання інвестиційних спорів ICSID, що був утворений на підставі Вашингтонської конвенції про врегулювання інвестиційних спорів між державами і фізичними та юридичними особами інших держав від 18 березня 1965 року, та вважається міжнародною багатосторонньою організацією. Відповідно до Конвенції 1965 року, до її компетенції входив розгляд інвестиційних спорів, що виникали у зв'язку із прямими іноземними інвестиціями між договірною державою та особами інших договірних держав, та стосувалися безпосередньо відносин, пов'язаних із іноземними інвестиціями [3]. Розширення компетенції відбулося внаслідок прийняття 27 вересня 1978 року «Додаткових засобів механізму розгляду спору та процедури по

встановленню фактів» у формі Додаткового Протоколу до Конвенції 1965 року, а саме відповідно до них Центр наділився юрисдикцією врегульовувати спори за участі держав, що не являються членами – підписантами Вашингтонської конвенції, а також тих спорів, що не обов'язково пов'язані із міжнародними інвестиціями [8]. Чим була викликана подібне розширення компетенції? На думку автора, це, по-перше, потреба у спрощенні судових процесів та уніфікації норм стосовно розгляду справ, що виникають на тих же підставах, але відносно інших суб'єктів, а по-друге, для підпорядкування юрисдикції Центру більшої кількості суб'єктів, а не лише держав, що ратифікували Конвенцію.

Може виникнути також і інша ситуація, наприклад, тоді, коли немає можливостей наділити діючу організацію новими повноваженнями в силу її обтяження чи ускладнення її організаційної структури. У даному випадку мова може йти про створення нової інституції із відповідною компетенцією.

Візьмемо у якості прикладу Міжнародну Раду Музеїв, утворену у 1946 році з ініціативи американця Дж.Гамліна. До утворення цієї організації повноваження у сфері забезпечення діяльності музеїв лише частково відображалися в установчих цілях Організації Об'єднаних Націй в сфері науки, культури та освіти, але повністю не стосувалися цього питання. Саме тому в результаті проведених двох зустрічей, в Парижі та у Мехіко, з'явилася ідея утворити спеціалізовану організацію та наділити її відповідними повноваженнями. Міжнародний статус їй було надано Московською резолюцією 1977 року, коли компетенція організації поширилася не лише на Американський континент, але й на Азію, Африку та Латинську Америку.

Наступне розширення компетенції Міжнародної Ради з музеїв відбулося у 1996 році у зв'язку із активізацією незаконної торгівлі пам'ятками культури. Запроваджуючи два проекти, а саме: Red lists та One hundred missing objects, Організація зайнялася боротьбою проти незаконного трафіку товарів культури та ввійшла до глобального музейного співтовариства [11]. Це є яскравим прикладом того, коли відбувається не просто виділення нової міжнародної інституції з нехарактерною для інших компетенцією, а скоріше формування нової сфери міжнародних відносин, раніше не контрольованої будь-якими існуючими міжнародними інституціями, та як наслідок появи потреби у створення такого міжнародного органу, який би взяв під опіку нову галузь. А оскільки новий міжнародний орган, як і будь-який інший, не може діяти без компетенції, без правового статусу, то він наділяється такою компетенцією, яка просто необхідна для виконання покладених на нього завдань та обов'язків. Таким чином одночасно заповнюється прогалина і у міжнародній інституції, і у актуальній сфері міжнародних відносин, яка викликана потребами глобалізації суспільства [4]. В цьому і проявляється динаміка росту компетенції міжнародної інституції.

Аналіз, трансформація та уточнення компетенції міжнародних інституцій впливає на ієрархію в рамках міжнародних інституцій. Не варто говорити саме про те, що одні організації відіграють більше значення по відношенню до інших, мова йде швидше про вищезазначену субординацію одних інституцій іншим. Візьмемо для прикладу Раду з Опіку як головний орган ООН та Генеральну Асамблею ООН. Згідно із положеннями статті 87 Статуту ООН, Рада з Опіки ООН знаходиться у явному підпорядкуванні Генеральній Асамблеї ООН, дещо менш явним є положення статті 66 стосовно Економічної та Соціальної Ради ООН [9]. Питання про ієрархію завжди виникає у зв'язку із діяльністю Світової Організації Торгівлі. Аналіз організаційної структури Світової Організації Торгівлі свідчить про ієрархічну структуру її органів, а відповідно і про характер прийняття рішень. Так, найвищим органом в рамках СОТ є Конференція

міністрів. У її підпорядкуванні знаходиться Генеральна Рада, що відповідає за виконання поточної роботи. Підзвітними Генеральній раді знаходяться два спеціальних органи: щодо огляду торговельної політики і щодо врегулювання суперечок. Крім того, Генеральній раді підзвітні комітети з торгівлі і розвитку; щодо обмежень, пов'язаних з торговельним балансом; з бюджету, фінансів і адміністративних питань.

Генеральна рада делегує функції трьом радам, що знаходяться на наступному рівні ієрархії СОТ: Раді з торгівлі товарами, Раді з торгівлі послугами і Раді з торговельних аспектів прав інтелектуальної власності. Рада з торгівлі товарами, у свою чергу, керує діяльністю спеціалізованих комітетів, що здійснюють контроль за дотриманням принципів СОТ і виконанням угод ГАТТ-1994 у сфері торгівлі товарами. Рада з торгівлі послугами здійснює контроль за виконанням угоди ГАТС. У її складі знаходяться Комітет з торгівлі фінансовими послугами і Робоча група з професійних послуг. Рада з торговельних аспектів прав інтелектуальної власності, крім здійснення контролю за виконанням відповідної угоди (ТРИПС), займається також питаннями запобігання виникненню конфліктів, пов'язаних із міжнародною торгівлею підробленими товарами [12].

Ще одним наслідком наднаціональності в рамках міжнародних інституцій являється те, що держави-члени знаходяться у частковій субординації по відношенню до самої організації. З одного боку, це виражається в тому, що рішення, які приймаються організацією, мають обов'язковий характер, не дивлячись на волевиявлення окремих її членів. А з іншого боку, це так зване пожертвування власними інтересами заради суспільних цілей («функція загальних цілей») [6]. На думку автора, це є ще одним іншим трактуванням положення про передачу державою частини своєї компетенції міжнародній організації.

Співвідношення між компетенцією міжнародних організацій та держав ще досі викликає серйозні дискусії, оскільки прихильники різних теорій по різному трактують їхню взаємозалежність чи взаємодію. Класичною вважають позицію «*dedoublement fonctionnel*», розробленої французьким юристом Джорджем Селем, відповідно до якої державні органи в межах національної правової системи виступають у якості власне державних органів, а в рамках взаємодії із міжнародними інституціями в процесі міжнародно-правового регулювання – так званими міжнародними агентами [6]. Відмінною позицією вважається та, прихильники якої стверджують, що міжнародні інституції займатимуть центральну позицію по відношенню до національних органів [5] [7], тобто тут йде звернення до уже згаданої конфедерації із сильним централізованим елементом та питання субординації.

Актуальним постає саме питання росту компетенції, якою наділяються міжнародні інституції. Така ситуація безпосередньо сприяє не лише формуванню універсальної міжнародно-правової системи міжнародних відносин, але й в майбутньому у якості ідеалу – глобального уряду, конституйованого на основі лідерів міжнародно-правового життя. Фактично, передання частини компетенції універсальній міжнародній організації із елементами наднаціональності державою означатиме зближення держав на міжнародній арені, виявлення їх прагнення співпрацювати на взаємовигідних умовах, як між собою, так і у переплетінні із міжнародними інституціями. Постає питання: що ж тоді буде із державою – як із цілісністю, як із суб'єктом міжнародних відносин? Із громадянами державами? Чи стануть вони громадянами єдиного світового уряду чи зберігатимуть зв'язок із державою свого громадянства? Фактично, не відбудеться фізичне руйнування кордонів між державами. Лише централізація держав в рамках єдиної міжнародної інституції із відгалуженими підпорядкованими їй по мірі необхідності спеціалізованими

установами. Тобто йдеться про структуралізацію міжнародних інституцій та так звану конфедерацію із достатньо збалансованим центральним елементом.

Проблема, з якою стикається міжнародна спільнота сьогодні, - це відсутність «керма влади», тієї установи, якій би держави забажали б передати свої владні повноваження, частину компетенцію і значну частину компетенції. Єдиною наднаціональною інституцією, а точніше організацією із деякими елементами наднаціональності, визнають поки що лише Європейський Союз.

Таким чином, питання динаміки росту компетенції наднаціональних інституцій є більш, ніж актуальним. Воно зумовлене, як політичною, так і правовою актуальністю. Міжнародно-правова система рухається в сторону спрощення системи прийняття рішень та координації держав та інших суб'єктів міжнародного права в окремих сферах глобального життя. У далекоглядному вимірі перехід до сьомого історичного етапу формування міжнародних організацій можливий за виконання двох умов:

- по-перше, нарощення системної множинності спеціалізованих установ у якнайбільшій кількості сфер міжнародного співжиття для якнайширшого охоплення усіх аспектів міжнародної співпраці, особливо тих, що виникають у зв'язку із процесами глобалізації;

- по-друге, становлення універсальної системи міжнародно-правового регулювання, яка б змогла централізувати усі вищенаведені спеціалізовані міжнародні установи та підпорядковувати їх своїм рішенням.

Дотримання цих умов призведе до формування світового уряду, якого так прагнуть світові лідери та побоюються середньо розвинені держави світу. Фактично, передання частини компетенції універсальній міжнародній організації із елементами наднаціональності державою означатиме не послаблення ролі держав, а як вважає автор, навпаки процесам зближення держав на міжнародній арені, виявленням їх прагнення тісніше співпрацювати, як між собою, так і у переплетінні із міжнародними інституціями. Можливо, саме на рівні правосвідомості саме існування держави буде поставлено під сумнів, але ж ніхто не говорить про фізичне руйнування кордонів між державами. Лише про формування світового уряду, наділеного повноваженнями приймати рішення від імені та в інтересах усієї світової спільноти. Безумовно, що для цього недостатньо просто поділитися суверенітетом, необхідно також сформувати такі міжнародні управлінські системи, які будуть наднаціональними по відношенню до держав-членів. Тому на даний момент створити таку систему наднаціональних організацій надзвичайно складно і єдиним, що виявилось можливим створити, так це регіональну організацію із елементами наднаціональності, у якій частина компетенції, яка раніше належала державі, була передана інституції, так як це відбулося із Європейським Союзом.

Список використаних джерел і літературу

1. Василенко В.А. Основы теории международного права. – К.: Вища школа, 1988. – С. 191
2. Кулеба Д.І. Принцип наднаціональності у міжнародному праві: Наукова доповідь. – К., 2011. – С. 4-20
3. Международное инвестиционное право: теория и практика применения / И.З.Фархутдинов. – Науч.-практ.изд. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 380
4. Amerasinghe C.F. Principles of the Institutional Law of International Organizations. – Cambridge, 1996. – P. 111

5. Bekker P. The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities. – Dordrecht, 1994. – P. 45-47
6. Klabbers J. An Introduction to International Institutional Law. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002. – P. 195
7. Reutersward R. The legal nature of International Organizations, 1980. – P. 14-30
8. Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (ИКСИД): правовой статус, структура, процедура разрешения споров // <http://www.vavt.ru/wred/works.nsf/work/7864EBDEC> . - Дата відвідування: 23 травня 2011 року
9. Устав Организации Объединённых Наций и Устав Международного Суда // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_010 . – Дата відвідування: 02 травня 2011
10. International Organization for Migration // <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp> . - Дата відвідування: 23 травня 2011 року
11. The World Museum Community // <http://icom.museum/who-we-are/the-organisation/history.html> . - Дата відвідування: 24 травня 2011 року
12. World Trade Organization // <http://www.wto.org/> . – Дата відвідування: 24 травня 2011 року