

*Шпакович О.М.**

РЕФОРМУВАННЯ ТА ЗМІНА ПОВНОВАЖЕНЬ ОСНОВНИХ ОРГАНІВ ООН: ПОШУК ТА РОЗРОБКА НОВИХ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ПРОЕКТІВ

Стаття присвячена Організації Об'єднаних Націй. Основна увага приділяється зміні повноважень таких органів, як Генеральна Асамблея ООН, Рада Безпеки ООН, Економічна та Соціальна Рада (ЕКОСОП), Рада з опіки та Міжнародний Суд ООН. Автор досліджує різні моделі реформування ООН.

Ключові слова: Організація Об'єднаних Націй, Генеральна Асамблея ООН, Рада Безпеки ООН, Статут ООН, Міжнародний Суд ООН, ідея наднаціональної організації.

Статья посвящена Организации Объединённых Наций. Основное внимание уделяется изменению полномочий таких органов как Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, Экономический и Социальный Совет ООН, Совет по опеке ООН и Международный Суд ООН. Автор исследует разные модели реформирования ООН.

Ключевые слова: Организация Объединённых Наций, Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, Статут ООН, Международный Суд ООН, идея наднациональной организации.

The article is devoted to the United Nations. The focus is on changing the powers of such bodies as the UN General Assembly, UN Security Council, Economic and Social Council (ECOSOC), Trusteeship Council and the International Court of Justice. The author examines different models of UN reform.

Key words: the United Nations, UN General Assembly, UN Security Council, UN Charter, the International Court of Justice, the idea of a supranational organization.

У світлі реформування Організації Об'єднаних Націй основна увага приділяється реформуванню та зміні повноважень таких її органів, як Генеральна Асамблея ООН (ГА ООН), Рада Безпеки ООН (РБ ООН), Економічна та Соціальна Рада (ЕКОСОП), Рада з опіки та Міжнародний Суд ООН.

Досить очевидним стає той факт, що дуже часто повноваження Ради Безпеки та Генеральної Асамблеї ООН перепліталися, причиною чого була і є недостатня конкретизація цих повноважень у Статуті ООН.

Багато вчених говорять про те, що Організація Об'єднаних Націй зараз переживає кризу, пов'язану з функціонуванням її основних органів, а саме Ради Безпеки та Генеральної Асамблеї [3]. Принаймні, можна назвати три основні причини, що можуть викликати певні непорозуміння в межах самої Організації:

* кандидат юридичних наук, доцент, докторант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

1. Поняття «загроза миру», до якого дуже часто звертається Рада Безпеки для вжиття санкцій, створення різних спеціальних органів, визначення певних дій та заходів, що мають вжити Члени Організації, є невизначеним і неконкретизованим, що дозволяє Раді Безпеки досить широко трактувати це поняття. Саме невизначеність поняття «загрози миру» є одним із недоліків Статуту ООН. Останнім часом практика Ради Безпеки свідчить про те, що РБ навіть не вважає за необхідне доводити існування загрози міжнародному миру, навіть якщо існування такої загрози на міжнародному рівні не є очевидним. Це, наприклад, стосується ситуації в Сомалі в грудні 1994 року, стосовно якої було ухвалено резолюцію Ради Безпеки 3 грудня 1992 року¹. Гуманітарна криза звісно мала місце, але вона не мала таких обсягів, що можна було б віднести її до «загрози миру». Так само і в Резолюції РБ ООН від 31 березня 1992 року стосовно Лівії не було зазначено, що саме у поведінці Лівії у контексті справи Локербі могло б створити загрозу міжнародному миру².

2. Положення Статуту ООН не містять механізмів стримування та противаг. Розподіл повноважень між Генеральною Асамблеєю та Радою Безпеки у випадках, що стосуються підтримання міжнародного миру та безпеки, залишає простір для конкуруючої юрисдикції. Це підтверджується і одним з консультативних висновків Міжнародного Суду ООН: «Статут чітко вказує на те, що тим не менш і Генеральна Асамблея уповноважена вирішувати питання міжнародного миру та безпеки»³. Положення Статуту також не передбачають жодних механізмів, через які один орган міг би контролювати інший. Після 1990 року Рада Безпеки стала відігравати роль центру різних ініціатив ООН та її діяльність, що була керована «Великою п'ятіркою», не збалансовувалась і не стримувалась діяльністю універсального органу, в якому мають представництво всі Члени Організації.

3. Рішення Ради Безпеки не проходять юридичний контроль на дотримання цілей та принципів ООН, а також інших норм міжнародного права.

Легітимність рішень, що приймаються Радою Безпеки в останній час, ставиться під сумнів багатьма вченими через те, що це орган, в якому домінують п'ять держав-постійних членів РБ ООН. Лише факт «права вето», яким наділені тільки постійні члени РБ, ставить у нерівне положення всіх інших членів Ради Безпеки. Цим самим, на думку багатьох дослідників, орган перетворився з виконавчого органу Організації на механізм лобіювання власних політичних інтересів групи держав, а саме держав-постійних членів РБ ООН. Всі моделі реформування Ради Безпеки, які були запропоновані в рамках Організації Об'єднаних Націй здебільшого сконцентровані на питанні складу та структури РБ ООН. Але вони не вирішують тих проблем, які існують у співвідношенні повноважень РБ ООН та ГА ООН. В такій ситуації було б доцільно більш конкретно і деталізовано вписати повноваження цих органів, особливо в тій частині, що стосується підтримання міжнародного миру та безпеки. А оскільки сьогодні відсутня єдина позиція постійних членів Ради Безпеки ООН та держав-членів Організації Об'єднаних Націй щодо реформування цих двох основних органів, необхідно продовжувати пошук та розробку нових альтернативних проектів, які будуть представляти собою компроміс різних позицій, представлених державами-членами ООН щодо реформування Ради Безпеки та Генеральної Асамблеї ООН.

¹ UN DOC: S/RES/794 (1992) «Положение в Сомали» від 3 грудня 1992 року: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1992/scres92.htm> > Дата останнього відвідування сторінки 05.01.2009

² UN DOC: S/RES/748 (1992) «Вопросы, касающиеся Ливийской Арабской Джамахирии» від 31 березня 1992 року: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1992/scres92.htm> > Дата останнього відвідування сторінки 05.01.2009

³ Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962: ICJ Reports 1962, p.151 (163): <http://www.icjci.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=4a&case=49&code=ceun&p3=4>

Взагалі реформування Ради Безпеки ООН почало обговорюватися ще на початку 90-тих років, коли велася мова про збільшення кількості постійних членів РБ, а на місце нових постійних членів претендували Японія і Німеччина. 3 грудня 1993 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію, якою створила Робочу групу з питання рівностороннього представництва у РБ ООН та збільшення кількості членів РБ ООН, а також з інших питань, що стосуються Ради Безпеки (Робоча група)⁴.

У вересні 1996 року Робоча група підготувала 18 пропозицій щодо можливого нового складу Ради Безпеки. Ці пропозиції можна умовно поділити на три групи:

1. рішення status quo («нульова» модель)
2. рішення паралельного розширення («плюс» модель)
3. рішення модифікованого паралельного розширення («регіональна» модель)
4. змішані моделі та рішення.

«Нульова» модель може бути привабливою для тих держав, які впевнені в тому, що займуть місце серед 30 держав, які матимуть членство в РБ в порядку ротації. Така модель також може бути цікава для тих країн, які не впевнені щодо свого регіонального лідерства, але все ж таки матимуть можливість стати постійним членом РБ ООН. «Нульова» модель, звісно має свої недоліки. Якщо, на перший погляд, здається, що за такої моделі функціонування РБ ООН шанси малих та середніх країн стати членами цього органу збільшаться, то проаналізувавши більш ретельно цю модель, можна прийти до висновку, що монополія постійних членів РБ ООН, яка була започаткована Статутом 1945 року, залишиться. Створення місць у РБ на довготривалий термін для обраної групи з 30 держав зменшить можливість членства малорозвинених країн. Також дуже спірним питанням в цій моделі залишаються критерії, які будуть виправдовувати ротацію 30 держав-членів в РБ ООН перед 150 державами-членами, які не беруть участі у ротації. Багато інших питань в цій моделі залишаються невирішеними: якими повинні бути фінансові внески держав-членів у миротворчі операції ООН, щоб потрапити до переліку тих 30 держав, що будуть посідати місце члена РБ ООН в порядку ротації; який порядок членства в РБ ООН буде в ситуації, коли з трьох держав, що в порядку ротації стають членами РБ ООН, одну з держав не буде обрано Генеральною Асамблеєю [3].

Модель «плюс» звісно гарантує однакове представництво країн як Північної півкулі, так і Південної, особливо, що стосується постійного членства в РБ ООН. Але з іншого боку, ще жодного разу такі регіони, як Азія, Африка, Латинська Америка та Карибський басейн, не змогли обрати та запропонувати єдину державу, представника свого регіону, для заняття місця постійного члена РБ.

Модель «модифікованого паралельного розширення» здається більш прагматичною і принаймні прийнятною до тих пір, доки не з'являться нові держави-претенденти на членство в РБ ООН від Південної півкулі. Така модель є зручною для тих регіонів, де державам важко обрати одну з них для заняття місця постійного члена РБ. Недоліком є той факт, що не всі регіони, а саме Азія та Латинська Америка, мають розвинену організаційну інфраструктуру для обрання членів РБ ООН. Але тим не менш, вони можуть взяти за приклад ту організаційну структуру, яку має Африка.

Що стосується моделі «2+8», то найголовнішим її недоліком є те, що вона не вирішує проблеми дисбалансу у співвідношенні постійних та непостійних членів РБ ООН.

Хоча, на перший погляд, всі ці моделі різні, але в них можна виділити декілька спільних ключових факторів стосовно структури та складу майбутньої РБ ООН.

⁴UN DOC: A/RES/48/26 «Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава» від 3 грудня 1993 року: http://www.un.org/russian/ga/48/docs/res48_1.htm > Дата останнього відвідування сторінки 05.01.2009

По-перше, всі моделі, окрім «нульової», підтримують ідею збільшення кількості постійних членів РБ ООН. Зміст всіх інших моделей, які були запропоновані, в тому числі і змішаних моделей, полягає у розширенні як складу постійних, так і непостійних членів РБ ООН.

По-друге, основним принципом розширення складу членів РБ ООН є принцип рівного представництва країн Південної півкулі і Північної півкулі. Ті моделі, що не враховували такий фактор, навряд чи можуть розраховувати на їхнє втілення в життя.

По-третє, важливим елементом різних моделей була саме кількість членів РБ ООН. Більшість з них передбачала, що кількість має бути збільшена від 20 до 30 членів.

У 2005 році Генеральний Секретар ООН у своїй доповіді Генеральній Асамблеї запропонував дві можливі моделі реформування Ради Безпеки ООН з урахуванням пропозицій, які були зроблені державами-членами ООН.

Перша модель, Модель А, передбачає шість нових постійних місць в РБ ООН, але без будь-якого додаткового права вето, і три нових непостійних місця на дворічний строк, які будуть розподілені між основними регіональними зонами таким чином:

1. регіон Африки отримає шість місць в РБ ООН: два місця постійних членів і чотири місця непостійних членів;
2. регіон Азії і Тихого океану отримає шість місць в РБ ООН: три місця постійних членів (з урахуванням Китаю) і три місця непостійних членів;
3. Європейський регіон отримає 6 місць в РБ ООН: чотири місця постійних членів (з урахуванням Франції, Великобританії, РФ) та два місця непостійних членів;
4. Американський континент отримає шість місць в РБ ООН: два місця постійних членів (з урахуванням США) та чотири місця непостійних членів.

Таким чином, відповідно до Моделі А, кількість всіх членів РБ ООН буде нараховувати 24 держави, з яких одинадцять держав будуть посідати місця постійних членів, а решта тринадцять держав будуть посідати місця непостійних членів РБ ООН.

Друга модель запропонована Генеральним Секретарем, Модель В, не передбачає створення нових постійних місць у РБ ООН, але передбачає створення нової категорії у вигляді восьми місць на чотирирічний період з можливістю переобрання та одного непостійного місця на дворічний період з відсутністю можливості переобрання, які будуть розподілені між основними регіональними зонами таким чином:

1. Африка отримає шість місць, з яких два місця непостійних членів строком на чотири роки та чотири непостійних місця строком на два роки;
2. Азія та Тихий океан отримають шість місць (з урахуванням одного постійного члена – Китаю), з яких два місця непостійних членів на чотири роки та три непостійних місця строком на два роки;
3. Європейський регіон отримає шість місць (з урахуванням трьох постійних членів – Франції, Великобританії, РФ), з яких два місця непостійних членів строком на чотири роки та одне непостійне місце строком на два роки;
4. Американський континент отримає шість місць (з урахуванням одного постійного члена – США), з яких два місця непостійних членів строком на чотири роки та три непостійні місця строком на два роки.

Таким чином, Модель В передбачає збільшення складу РБ ООН до 24 держав-членів, але не збільшує кількість постійних членів⁵.

⁵ UN DOC: A/59/2005* Доклад Генерального Секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» від 21 березня 2005 року, п.170: http://www.un.org/russian/largerfreedom/a59_2005.pdf > Дата останнього відвідування сторінки 05.01.2009

Всі ці моделі здебільшого сконцентровані на питанні складу та структури РБ ООН. Але вони не вирішують тих проблем, які існують у співвідношенні повноважень РБ ООН та ГА ООН. В такій ситуації було б доцільно більш конкретно і деталізовано виписати повноваження цих органів, особливо в тій частині, що стосується підтримання міжнародного миру та безпеки.

Для покращення функціонування Економічної та Соціальної Ради ООН в рамках її нинішнього мандату на Всесвітньому саміті в 2005 році лідери держав зробили кроки, спрямовані на те, щоб дати можливість Раді відігравати ефективну роль в сфері координації політики, як це передбачається Статутом ООН. Відповідно до висновків, які були зроблені на Всесвітньому саміті, права та можливості ЕКОСОП повинні бути розширені за рахунок залучення до співпраці держав-членів на найвищому політичному рівні. Була запропонована ідея створити глобальний форум лідерів в рамках ЕКОСОП.

Роль Економічної та Соціальної Ради ООН, яка полягає у нормотворенні та визначенні стратегій, відрізняється від управлінської та директивної ролі керівних органів різних міжнародних установ. ЕКОСОП повинна відігравати провідну роль у визначенні глобального порядку денного у сфері розвитку, направляти зусилля різних міжурядових органів в цій сфері в рамках всієї системи ООН. ЕКОСОП повинна функціонувати в рамках нової, більш гнучкої структури, що не буде обмежуватися поточним щорічним розкладом проведення певних етапів та основних сесій [5].

Окрім цього, Економічній та Соціальній Раді необхідно створити ефективний, діючий, репрезентативний міжурядовий механізм для залучення до відповідного процесу своїх партнерів в установах, які займаються питаннями фінансів та торгівлі. Важливим для ЕКОСОП є налагодження співпраці та координації дій з такими провідними міжнародними фінансовими установами як Міжнародний валютний фонд та Міжнародний банк реконструкції та розвитку.

Щодо посилення ролі Міжнародного Суду ООН, то пропозиції, що обговорювалися стосовно реформування Міжнародного Суду, стосувалися таких питань, як компетенція Суду, склад Суду, право запиту консультативних висновків. Протягом довгого періоду часу обговорювалися перспективи створення низки регіональних міжнародних судових установ під егідою головного судового органу ООН. Деякі юристи виступали за те, щоб Міжнародний Суд ООН став апеляційним судом по відношенню до рішень міжнародних трибуналів (наприклад, Трибуналу з морського права чи Міжнародного Кримінального Суду), кількість яких постійно збільшується, або навіть щодо рішень національних судів. Мова навіть йшла про закріплення за Міжнародним Судом ООН обов'язкової юрисдикції в якості другої інстанції відносно інших міжнародних судових органів [1]. Тим не менш, досі відсутня офіційна позиція Міжнародного Суду ООН щодо запропонованих змін та нововведень.

Говорячи про Раду з Опіки, необхідно зазначити лише одне: після припинення фактичного існування Ради з Опіки у 1994 році та відсутності будь-якої необхідності в її існуванні сьогодні, постає питання виключення відповідних положень з тексту Статуту ООН. Така ідея неодноразово була підтримана Генеральним Секретарем ООН в його доповідях, що стосувалися реформування Організації.

З огляду на постійно зростаючу роль міжнародних міжурядових та неурядових організацій в діяльності Організації Об'єднаних Націй, логічно постає питання про врегулювання статусу таких організацій по відношенню до ООН та безпосереднє врегулювання відносин між ними. Звісно, у період написання проекту Статуту та безпосередньо підписання Статуту ООН роль міжнародних міжурядових та неурядових організацій у міжна-

родних відносинах не була настільки значущою, якою вона є сьогодні. Відповідно і положення Статуту ООН особливої уваги не приділили статусу, повноваженням та компетенції цих організацій.

Сьогодні потрібно змінювати цю ситуацію і вносити відповідні зміни до положень Статуту ООН, які б стосувались питань, пов'язаних зі статусом, компетенцією, повноваженнями та взаємовідносинами з Організацією Об'єднаних Націй як міжнародних міжурядових організацій, так і міжнародних неурядових організацій. Такі положення можна було б виписати в окрему главу Статуту ООН.

У 1945 році Організація Об'єднаних Націй створювалась з метою врегулювання міждержавних відносин. Сьогодні ООН постала перед новими реаліями сучасних міжнародних відносин та перед новою необхідністю концентрувати свою увагу не тільки на відносинах держав, але й приділяти належну увагу відносинам, які виникають між міжнародними міжурядовими організаціями, міжнародними неурядовими організаціями, громадянським суспільством, приватним сектором, діловими колами. Можливо, Організація Об'єднаних Націй поступово змінить свою роль політичного форуму держав, на статус наднаціонального органу, основним завданням якого буде координація діяльності всіх акторів сучасних міжнародних відносин та вирішення найголовніших та життєво важливих питань і проблем, які будуть поставати перед міжнародною спільнотою.

Звісно сьогодні така ідея створення наднаціональної організації буде зустрічати жорсткий опір національних урядів держав, оскільки держави навряд чи готові передати частину своїх суверенних повноважень певному міжнародному органу чи організації. Цьому прикладом може слугувати Європейський Союз, Світова організація торгівлі та ін. Розвиток Організації Об'єднаних Націй у цьому напрямі дещо повільний, причиною чого є значні протиріччя всередині самої організації, які і гальмують її наднаціональний розвиток. Але інтернаціоналізація великої кількості питань та проблем змусить уряди передати свої повноваження певному міжнародному органу з наднаціональними повноваженнями. Можливо, це буде оновлена Організація Об'єднаних Націй, а можливо і зовсім інший орган, з іншою структурою, іншими функціями та повноваженнями на відміну від тих, що сьогодні їх має ООН.

Література

1. Беджауи М. Международный Суд ООН: прошлое и будущее/ М.Беджауи // Московский журнал международного права. – 1995. – №2. – с. 42.
1. 2.Международный Суд. Главный судебный орган Организации Объединенных Наций: вопросы и ответы. – Нью-Йорк: Издание Департамента общественной информации Организации Объединенных Наций, 2001. – 84 с.
2. Организация Объединенных Наций: Основные факты. – М.: Издательство: «Весь Мир». Издательский дом: «Инфра-М»,2000.— 403 с.
3. The future of the Charter of the United Nations/ Nico J. Schrijver // Max Planck Yearbook of the United Nations Law –2006. – Vol.10.— 34 pages.
4. The Reform of the UN Economic and Social Council (ECOSOC): A Never-Ending Story? / Jens Martens // Global Policy Forum. Dated: November 14, 2006
5. <http://www.globalpolicy.org/soccon/un/reform/2006/1114ecosocmartens.htm>