

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО



Наталія Герасимчук,
аспірант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 341.01

Міжнародно-правові питання формування і розширення функцій міжнародних інституцій

Сьогоднішня картина світопорядку характеризується невпинною акселерацією викликів та загроз, не меншою кількістю інструментів та ресурсів для реагування на них, але разом з тим значно сповільненою реакцією міжнародного співтовариства. Обґрунтуванням останнього, поміж іншого, є неможливість відповідати сучасним реаліям за існуючих колізій, тавтологій та прогалин у функціональній наповненості діяльності міжнародних інституцій. Мова йде про необхідність та актуальність процесів реформування функціонального порядку роботи міжнародних інституцій, під яким уособлюються процеси розширення функцій, підвищення статусності повноважень та зростання компетенції.

Відповідно, виділимо тріаду владних прерогатив міжнародних інституцій: функції, компетенція, повноваження. Відлік діяльності будь-якої міжнародної інституції розпочинається із надання їй загальних та спеціальних функцій, які закріплюються у вступних статтях установчих документів міжнародних інституцій. Для прикладу, стаття 2 Глави II Статуту (Конституції) Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я йменується «Функції» і містить невичерпний перелік функцій, що надаються ВООЗ (остання функція Організація вказана як «загалом вживати всіх необхідних заходів для досягнення цілей Організації») [1]¹. Компетенцію та повноваження відносимо до похідних владних прерогатив, адже їх обсяг та наповне-

¹ Тексти статей установчих актів міжнародних інституцій, що наводитимуться надалі у дослідженні, можна відшукати на офіційних сайтах відповідних інституцій.

ність залежить від масштабності вищезазначених функцій.

Розглянемо семантику поняття «функції». У юридичній літературі немає єдності думок відносно даної категорії. Як правило, під ними розуміють основні напрямки діяльності відповідного суб'єкта: його практичну діяльність, яка має предметно-політичний та соціальний характер. Однак одностайно стверджується те, що у функціях відображається сутність і соціальне призначення відповідного суб'єкта, його мета та завдання. Функції не можуть реалізовуватись усередині самою державою/міжнародною організацією, вони реалізуються у діяльності як суспільні відносини.

Юридичне закріплення функцій міжнародних інституцій відбувається на рівні зовнішнього (міжнародного) права міжнародних інституцій. Основним інструментом статутного права міжнародних інституцій, що має відношення до нормативного аспекту формування функцій, являються установчі акти міжнародних інституцій (статути, устави, угоди про заснування) як засновницькі договори міжнародних інституцій і як договори особливого роду. Виступаючи підтвердженням факту створення міжнародної інституції, а також будучи типовим міжнародним договором з відповідними сторонами-учасниками, установчий акт закріплює за міжнародною інституцією основні напрямки її діяльності – функції. Наприклад, стаття 2 Угоди про заснування Чорноморського банку торгівлі та розвитку від 30.06.1994 року під назвою «Функції та повноваження», стаття II Статуту Міжнародного Агентства по атомній енергії від 26 жовтня 1956 року під аналогічною назвою «Функції».

Існує також інший спосіб юридичного закріплення функцій міжнародних інституцій в установчих актах, коли не відбувається явного розрізнення між цілями створення інституції і власне самими функціями, націленими на реалізацію даних ці-

лей. Для прикладу наведемо статтю 1 Розділу I Конституції Міжнародної Організації з Міграції, що йменується «Цілі та функції». Фактично, відбувається отождоження цих двох понять, що семантично наділені різним смислом: ціль передбачає собою кінцевий результат ефективної реалізації функцій.

Досить часто в угодах про заснування міжнародної інституції текстуально не зустрічається поняття «функції», вони виводяться із цілей створення організації, як це видно із Тристоронньої угоди про створення НАФТА від 1992 року, так зване неявне закріплення функцій.

Тенденція до розширення функцій з'явилася, починаючи з 60-х років ХХ століття, коли відбулися кількісний ріст міжнародних інституцій і, незважаючи на вкрай виражену плюсність геополітичних відносин, інституційне зближення держав. Саме тоді юридичне закріплення функцій міжнародних інституцій почало відображатися не в установчих актах, а у вторинних документах статутного права міжнародних інституцій: у додаткових угодах до установчих актів, міжнародних угодах між державами і міжнародною інституцією, рішеннях, адресованих урядам/громадянам держав-членів, конвенціях, директивах, регламентах, рекомендаціях, деклараціях, стандартах, регламентах, протоколах та інших актах зовнішнього права міжнародних інституцій.

Розширення функцій є складним процесом, що може проявлятися в наступному:

А) *переструктуруванні міжнародних інституцій*. Для прикладу візьmemo регіональну ринкову організацію КАРІКОМ, утворену згідно з Угодою Чагуарамос від 4 липня 1973 року. Розширення функцій міжнародної інституції відбулося у 2001 році внаслідок об'єднання із CSME (Caribbean Single Market and Economy) та, відповідно, оприлюдненням Переглянутої Угоди Чагуарамос про заснування Карибської

спільноти включно із Єдиним ринком і економікою КАРІКОМ. Стаття 6 даного документу присвячена «Цілям Спільноти», значно розширеним порівняно із попереднім актом від 1973 року. Разом з тим, юридично закріплення функцій в обох Угодах є неявним, таким, що випливає із цілей організації.

Б) *внесенні до статутного права міжнародних інституцій нових функцій.* Яскравим прикладом виступає тривала діяльність Всесвітнього Поштового Союзу, Статут якого датується 10.07.1964 роком та до якого на даний момент існує вісім додаткових протоколів. Зокрема, сьомий додатковий протокол від 05.10.2004 року розширив функції Всесвітнього Поштового Союзу шляхом внесення змін до статті I (сфера діяльності та мета Союзу) – неявне закріплення функцій міжнародної інституції.

В) *створенні нової міжнародної інституції.* У якості прикладу наведемо таку міжнародну інституцію як Об'єднана програма ООН з ВІЛ/СНІДу, утворену у 1994 році Резолюцією ЕКОСОП ООН. Функції скоординованої боротьби в глобальному масштабі з епідемією ВІЛ/СНІДу та її наслідками до дати створення ЮНЕЙДС не виконувала жодна міжнародна інституція. Окремі аспекти врегульовувались такими спеціалізованими організаціями ООН як: ЮНІСЕФ, Всесвітня Продовольча Програма ООН, ПРООН, Фонд народонаселення ООН, Управління ООН із наркотиків та злочинності, МОП, ЮНЕСКО, ВО-ОЗ, Світовий банк, УВКБ ООН. Таким чином, відповідаючи на виклики міжнародному співтовариству, відбулося розширення функцій окремої групи міжнародних інституцій шляхом створення нової інституції та наділення її відповідними функціями. Важливо, що функції ЮНЕЙДС розширюються постійно, зважаючи на «прогресивність» ВІЛ/СНІДу в сучасних глобальних умовах. Чергове розширення функцій відбулося у 2011 році шляхом прийняття онов-

леної Стратегії ЮНЕЙДС на 2011-2015 роки. Текстуально функції знаходяться в частині 3 документу під назвою «Як ЮНЕЙДС буде забезпечувати досягнення своїх цілей» [2, с. 49].

Розширення функцій міжнародних інституцій обов'язково переслідує конкретні кінцеві цілі, які, поперше, полягають у підтриманні ефективності діяльності міжнародної установи, організації і т.д., її постійної модернізації [3]. Для держав-членів таких міжнародних утворень таке розширення часто підтверджує так звану «дилему ув'язненого», коли колективні інтереси отримують більші преференції в порівнянні з індивідуальними, а відтак наявність недоліків «політичного ринку» примушує їх укладати договори на розширення функцій міжнародної інституції з метою отримання менших, але гарантованих переваг. Це стосується тих ситуацій, коли потребується запит держав-членів. Разом з тим досить часто відбувається обхід волі держав в силу наявності в міжнародних інституціях повноважень на розширення повноважень.

По-друге, розширення функцій міжнародних інституцій вважатиметься ефективним тоді, коли відбувається трансформація їх організаційних структур [4, с. 32-33], як це було із Міжнародною Радою Музіїв чи Карибською Спільнотою. Так, функціоналісти оцінюють акторність міжнародних організацій в залежності від їх функціональної необхідності, виконання технічних вимог зі здійснення міжнародного управління тими чи іншими процесами, а також функцій глобального лідерства в сфері питань, що розглядаються.

Нарешті, важливим підпитанням є сама причина існування потреби у розширенні функцій. Взаємозалежність усіх держав світу посилюється взаємообумовленістю глобальних загроз. Це означає те, що вирішення останніх залежить від спільної відповіді розвинутих та менш розвинутих держав світу, міжурядових організа-

цій та неурядових інституцій, одним із шляхів чого і виступає процес розширення функцій.

Наразі основну загрозу безпеці міжнародної спільноти завдають не шляхом використання традиційної зброї чи її видозмін [5, с. 280-282]. Тенденцією сучасних міжнародних відносин являється саме збільшення ролі проблем «м'якої безпеки», яку, насамперед, пов'язують з інформаційною інфраструктурою. В той же час питання «жорсткої безпеки» не «знецінюються», а лише зазнають просторової трансформації, переходячи в площину протистояння держав в галузі новітніх високих технологій, тобто актуального значення набуває кібербезпека.

Підсумовуючи виклики та загрози для міжнародного співтовариства, проранжуємо їх за функціональними блоками, які охоплюють усі можливі «куточки» втручання міжнародного права та виділені ніби шляхом геологічного розрізу світу. Крім того, значимо прогалини функціонального характеру в діяльності міжнародних інституцій, якими охоплюються нижче наведені блоки.

1. *Літосфера*: основними інституціями, задіяними в даній сфері, є Міжнародне Енергетичне Агентство, Проект щодо управління Землею тощо. Разом з тим функції даних міжнародних інституцій (незважаючи на їх широкий обсяг, але незначну кількість членів) не вирішують різних проблем експоненціального зростання кількості населення планети; кризового скорочення вуглеводневих ресурсів планети; різкого скорочення біоти у морі; експоненціального зростання використання ресурсів планети для енергозабезпечення техносфери буття Людства; значного скорочення прісноводних ресурсів планети при різкому зростаючому їх споживанні; зміни клімату планети і т.д.

Саме тому виникає нагальна необхідність створити як дієву частину «Світового уряду» нову спеціалізовану міжнародну інституцію, яка буде в цілому визначати політику

Людства з даної тематики, наприклад - Міжнародну організацію по питанням розробки, добутку та контролю за збереженням надр Землі та Космічних тіл, а на її базі – міжнародні агентства, як-от: Міжнародне Агентство по збереженню та реабілітації Повітря, Вод та Ґрунтів Землі, Міжнародне Агентство по дослідженню, розробці та добутку ресурсів надр Землі та її Мантії.

Також необхідно створити Міжнародній Фонд літосфери Землі як багатосторонню фінансову установу, що буде акумулювати фінансові ресурси, складати бюджет, кредитувати, видавати субсидії для забезпечення швидкого реагування на розв'язання проблем літосфери.

2. *Сфера міжнародно-правових просторів*: чимало міжнародних інституцій, зокрема неурядових, задіяні в даній сфері. Міжнародна Організація Цивільної Авіації, створена 1944 році, відповідно до статті 44 Чиказької конвенції про цивільну авіацію «Цілі», наділена безліччю функцій, те ж саме стосується і Міжнародної Морської Організації, функції якої визначені цілою частиною 2 Конвенції про Міжнародну Морську Організацію 1948 року в редакції 1982 року. Разом з тим існує безліч викликів та загроз, що стосуються сфери міжнародно-правових просторів, врегулювання на інституційному рівні яких не здійснюється жодною міжнародною інституцією, зокрема: проблеми недотримання техніки безпеки в Світовому океані, а також перешкодження нафтовими плямами доступу кисню для біоти.

Виходом із ситуації вбачається створення у межах «Світового уряду» спеціальної міжнародної інституції, наприклад - Організації Єдиного Міжнародного Простору. Допоміжними кореспондуючими підрозділами потрібно створити міжнародні інституції статусу міжнародних агентств за конкретною спеціалізацією (наприклад, Міжнародне агентство з питань повітряного простору чи Міжнародне агентство з питань Світо-

вого океану), а на їх базі міжнародні інституції зі статусом служб (наприклад, Міжнародна служба порятунку суден на водах).

3. *Природна сфера*: Міжнародний союз охорони природи та природних багатств, Всесвітній фонд природи, Міжнародний Зелений Хрест, а також безліч неурядових та благодійних організацій наділені функціями запобігання наростаючій деградації природного середовища планети і збереженні біологічної різноманітності Землі. Але разом з тим проблеми ефекту перевиробництва, викидів промисловості, побутових відходів, стоків з земель сільськогосподарського призначення та радіаційного забруднення не знаходять вирішення, оскільки не підпадають безпосередньо під функції жодної з міжнародних інституцій.

У зв'язку з цим наступне розширення функцій міжнародних інституцій має призвести до потреби у створенні організацій та фондів, наділені функціями раціоналізації людської діяльності, відтворення природи і визначення впливу прогресивних технологій на питання охорони природи.

4. *Антропосфера*: антропосферні інституції – одні з новостворених, серед них, наприклад: Human Genetics Program та організації, задіяні в сфері охорони здоров'я: ВОІВ (функції вказані у Статуті ВООЗ), Пан-американська Організація Охорони Здоров'я (функції зазначені в Конституції та Статуті ПООЗ) та інші. Разом з тим лишаються неврегульованими на юридичному рівні проблеми генофонду, регулювання народжуваності, виїзду з країн, що розвиваються, фахової та наукової еліти, масового клонування людини, правосуб'єктності клонів, статусу кіборгів та андроїдів, міграції генів та іншого.

Саме тому наступним етапом розширення функцій антропосферних інституцій стане створення, наприклад, - Світової організації із розвитку людини та маси міжнародних агентств та служб, серед яких: Між-

народна служба з питань соматичних прав, Міжнародне Агентство з питань генетичних досліджень та клонування та інші.

5. *Техносфера*: до міжнародних інституцій, задіяних в техносфері, належать: Міжнародна електротехнічна комісія, Міжнародна організація із стандартизації, Європейський комітет із стандартизації, Європейський комітет із стандартизації в електротехніці та інші. Загалом пік створення міжнародних інституцій в техносфері прийшовся на перші роки після Другої світової війни та був викликаний потребами відновлення зруйнованої транспортної інфраструктури. Після того проблеми численних техногенних катастроф, автоматизації виробництва та світової технізації, використання генномодифікованих організмів при виробництві продуктів харчування й навіть маніпулювання цінами на продукцію не знаходять свого вирішення, зважаючи на відсутність відповідних функцій міжнародних інституцій.

Організація з питань світового технологічного розвитку, а також Міжнародне агентство з питань технологічних стандартів та Міжнародне агентство з питань технологічної безпеки мають будуть спрямовані на розробку та практичну реалізацію глобального плану виживання людства в умовах його стрімкого та безповоротного техногенного впливу на природну та соціальну сфери буття людства.

6. *Економічна сфера*: Перші спеціалізовані економічні організації (ЮНІДО, Програма розвитку ООН, ЮНКТАД, Європейська Економічна комісія ООН та інші) були створені в рамках ООН. До інших міжнародних економічних інституцій відносимо низку міжнародних фінансових установ, регіональних інституцій економічного спрямування, інвестиційних фондів.

Безумовно, не всі аспекти економічної взаємодії держав, скоріше негативні її сторони (глобалізація, а

точніше, транснаціоналізація фінансових злочинів, зокрема) врегульовані на інституційному рівні. Доцільним є створення Фіскальної служби, наприклад при Міжнародному Валютному Фонді.

7. *Соціосфера*: арсенал міжнародних інституцій, зайнятих в соціосфері, є доволі потужним та розгалуженим (Всесвітній Поштовий Союз, Міжнародна Організація зі справ біженців і т.д.). Найбільше розповсюдженими вважаються саме неурядові організації, наприклад: Європейська мовна спілка, Міжнародна амністія, Католицька служба допомоги, Лікарі без кордонів та інші. Разом з тим неврегульованими лишаються такі питання, як: різка стратифікація суспільства; проблема неконтрольованої та нелегальної міграції; стирання державних кордонів; проблема неоднакового доступу до інформації та культурних цінностей в усіх регіонах світу; проблема забезпечення прав людини у віртуальному просторі; посилення сепаратистських рухів.

Заповнення вищезазначених прогалів слід здійснювати за рахунок створення нових інституцій, серед яких існує потреба у Всесвітньому банку трудових ресурсів, Всесвітньому банку соціального забезпечення, Агентстві з надання віртуальних послуг.

8. *Ноосфера*: Ноосфера по праву вважається «наймолодшою» сферою міжнародно-правового регулювання, оскільки не існує організації, до функцій якої б входили цілковито питання інтелектуального розвитку людини з допомогою новітніх технологій. Разом з тим є міжнародні інституції загального спрямування, в рамках яких створюються «департаменти» вузькоспеціалізованого характеру, наприклад: Всесвітня Організація Інтелектуальної Власності, Європейська Патентна Організація.

Агенція з управління Інтернетом, Організація Інтелектуального Розвитку, Фонд Інтелекту, Міжнародне Агентство Штучного Інтелекту є тими міжнародними інституціями, які спровоковані глобалізаційними викликами сучасного суспільства в даній сфері, зокрема: слабкий захист авторських прав в Інтернеті; активне використання розвиненими державами інформаційної зброї; інформаційна стратифікація.

Раніше панувала думка, що поки існують держави, безпека не може бути абсолютною і завжди залежатиме від політичної волі лідерів наймогутніших держав. Наразі не лише держави створюють «безпечовий клімат» на міжнародній арені; міжнародні інституції також впливають на розстановку сил, так чи інакше реагують на відповідні виклики, а подекуди й самі викликають загрози для міжнародної безпеки.

Незважаючи на певний успіх в подоланні міжнародними інституціями різноманітних проблем загроз безпеці, чіткі недоліки у функціональному порядку їх діяльності не рідко призводять до прогалин у врегулюванні нагальних проблем², а відтак – до їх загострення і провокування ще більш серйозних.

У зв'язку з цим найкраще характеризуватиме потребу у підтриманні міжнародної законності та міжнародного правопорядку в умовах глобалізації наступний прояв причинно-наслідкового зв'язку: чим вищою є потреба в організованості світопорядку, як нормативної, так і інституційної, тим нагальнішою буде необхідність в ефективному міжнародно-правовому регулюванні. Право, що створюється міжнародними інституціями для міжнародного співтовариства, є динамічним і теоретично спроможним реактивно реагувати на виклики сучасності.

² Зважаючи на обсяги статті, було наведено лише декілька із викликів та зайнятих боротьбою з ними міжнародних інституцій в межах усіх функціональних блоків.

Список використаних джерел

1. *Устав* (Конституция) Всемирной организации здравоохранения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf
2. ЮНЭЙДС. Стратегия на 2011-2015 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2010/JC2034_UNAIDS_Strategy_ru.pdf
3. *Клочихин Е.* Место МПО среди акторов мировой политики. Проблемы оценки акторности МПО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.academia.edu/1223078/Role_of_IGOs_Among_International_Actors
4. *Samuel Barkin.* International Organization: theories and institutions. – Palgrave Macmillan, 2006.
5. *Стратегический* глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант / под ред. Акад. А.А.Дынкина / ИМЭМО РАН. – М.: Магистр, 2011. – С. 280-282

Герасимчук Н. В. Міжнародно-правові питання формування і розширення функцій міжнародних інституцій

Аналізуються функції міжнародних інституцій як складова тріади владних прерогатив. Розглядаються джерела юридичного закріплення функцій міжнародних інституцій. Досліджуються процеси розширення функцій міжнародних інституцій, викликані дескриптивами ХХІ століття. Проведено функціональний розріз сфер розповсюдження міжнародних інституцій та запропоновано створення нових інституцій.

Ключові слова: тріада владних прерогатив, функції, дескриптиви, функціональний розріз сфер міжнародно-правового регулювання.

Герасимчук Н. В. Международно-правовые вопросы формирования и расширения функций международных институций

Анализируются функции международных институций как составляющая триады властных прерогатив. Рассматриваются источники юридического закрепления функций международных институций. Исследуются процессы расширения функций международных институций, вызванные дескриптивами ХХІ века. Проведен функциональный разрез сфер распространения международных институций и предложено создание новых институций.

Ключевые слова: триада властных прерогатив, функции, дескриптивы, функциональный разрез сфер международно-правового регулирования.

Gerasymchuk N. International legal issues of formation and extension of functions of international institutions

The functions of international institutions as a part of a triad of authoritative prerogatives are analyzed. The sources of legal formalization of the functions of international institutions are considered. The processes of the functional extension of international institutions, caused by descriptives of the ХХІ century are investigated. Functional section of spheres of international legal regulation is done.

Key words: triad of authoritative prerogatives, functions, functional section of spheres of international legal regulation.