

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ УСТАНОВ ООН

Досліджено політологічні та правові аспекти організації та діяльності спеціалізованих установ ООН, їх роль у вирішенні глобальних проблем людства, модернізації міжнародних політичних інститутів.

Ключові слова: міжнародний політичний інститут, спеціалізована установа, глобальні проблеми.

Исследованы политологические и правовые аспекты организации и деятельности специализированных учреждений ООН, их роль в решении глобальных проблем человечества, модернизации отдельных международных политических институтов.

Ключевые слова: международный политический институт, специализированное учреждение, глобальные проблемы.

The article deals with political scientists and legal aspects of the organization and activities of UN specialized agencies, their role in the contemporary world and global problems of mankind, the modernization of certain international political institutions in need of general reform of the UN at the present stage.

Key words: an international political institution, specialized agency, global problems.

Політико-правовий аналіз організації та діяльності спеціалізованих установ ООН має значну актуальність на сучасному етапі, що викликано насамперед нормативними положеннями Статуту ООН, відповідно до яких під егіду ООН та у взаємозв'язок з нею поставлені різні міжнародні установи, створені державами на основі міжурядових угод в економічній, соціальній, культурній сфері, а також сферах охорони здоров'я, освіти та ін. Ці установи за міжнародно-правовим статусом є спеціалізованими постійно діючими міжнародними організаціями, що діють на підставі власних установчих (статутних) документів та угод з ООН. Водночас політичний статус цих установ відповідно до статутних норм визначається ліберально-інституціональним постулатом про необхідність співробітництва між світовими акторами у різних сферах суспільної життєдіяльності, і саме окремі сфери міждержавного співробітництва виступають об'єктивними критеріями автономного політико-правового становища цих установ, що потребує окремого наукового аналізу у контексті сучасної модернізації ООН як міжнародного політичного інституту.

Зазначена проблематика досить ретельно розглядається як у вітчизняній, так і західній політологічній та міжнародно-правовій літературі. Так, протягом періоду функціонування ООН щодо вказаних питань висловлювалися такі українські і російські науковці, як М.В. Буроменський, М.О. Баймуратов, Ю.О. Волошин, В.Б. Меленішин, В.О. Карташкін, В.М. Корецький, К.О. Савчук, В.Ф. Антипенко, О.М. Барабанов, Е.Я. Баталов. Крім того, можна назвати західних вчених, зокрема, Х.-Х. Нольге, Д. Мітрані, Д. Грума, З. Бжезинського, С. Краснера, С. Ван Евера та ін. Аналізуючи джерельну базу, можна зробити загальний висновок про досить високий рівень наукової розробки політологічних питань діяльності та ролі у сучасному світі спеціалізованих установ ООН. Водночас наявні дослідження є фрагментарними, адже розглядають окремі спеціалізовані установи ООН поза загальним контекстом об'єктивного історичного процесу та політичної ситуації у світі, а тому постановка проблеми щодо наукового аналізу організації та

діяльності спеціалізованих установ як політико-правової категорії та важливого чинника світової політики є принципово новою для сучасної політологічної науки.

Станом на 2007 р. було створено 16 спеціалізованих установ ООН та МАГАТЕ. Слід погодитися з М.О. Баймуратовим, який класифікує такі установи (крім МАГАТЕ) на дві групи за сферою діяльності:

1) спеціалізовані установи ООН у сфері економіки: Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародний валютний фонд (МВФ), Міжнародна асоціація розвитку (МАР), Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Продовольча сільськогосподарська організація (ФАО), Міжнародна організація громадянської авіації (ІКАО), Міжнародна морська організація (ІМО), Всесвітній поштово-логічний союз (ВПС), Міжнародний союз електрозв'язку (МСЕ), Всесвітня метеорологічна організація (ВМО), Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку (ІФАД), Організація Об'єднаних Націй з промислового розвитку (ЮНІДО);

2) спеціалізовані установи ООН у гуманітарній сфері: Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОИС), Міжнародна організація праці (МОТ), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВОЗ)¹.

Спеціалізовані установи першої групи надзвичайно важливі у сучасному світі, зважаючи на загострення соціально-економічної проблематики у світовому масштабі. Зокрема, одним з найважливіших питань, на вирішення яких має бути спрямована діяльність спеціалізованих установ ООН у сфері економіки, є перебування міжнародних відносин з метою пом'якшення глобального економічного конфлікту між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються. Подібне твердження перегукується з думкою Х.-Х. Нольте про те, що «глобалізація, яка відбувається у світі, зі всією очевидністю показала, що стара концепція міжнародних відносин вже не може розглядатися як надійний інструмент, коли йдеться про дослідження того, що відбувається у світі сьогодні»². Більше того, одним з наслідків невідповідності існуючої системи міжнародних відносин умовам сучасної економічної глобалізації є подальше поглиблення розшарування за рівнем і якістю життя між багатими та бідними країнами, суспільствами, інтеграційними об'єднаннями. Так, офіційно встановлений поріг бідності в США у 1996 р. становив для родини з двох дорослих та двох дітей 16035 доларів на рік, що відповідає 11-кратному перевищенню порогу бідності у слаборозвинених країнах³.

У сучасних умовах прагнення світового співтовариства до вирішення соціально-економічних та гуманітарних питань світового розвитку на науковому рівні отримало втілення у політологічній доктрині універсального (загального) інтересу держав як мотиву до спільних дій з подальшої консолідації такого інтересу⁴, і саме у такій консолідації зусиль держав світу навколо загальних цілей соціально-економічного та гуманітарного характеру, як вбачається, полягає телеологічний напрям діяльності спеціалізованих установ ООН.

Серед спеціалізованих установ ООН у сфері економіки заслуговує на особливу увагу Міжнародний валютний фонд (МВФ), діяльність якого справляє великий вплив на світову політику та поведінку акторів різного рівня. Вказана особлива політична роль МВФ у системі ООН визначається механізмами впливу підсумків Другої світової війни, держав-засновниць Бреттон-Вудської фінансової системи. Водночас ще на зазначеному етапі засвідчуємо відсутність консенсусу основних переможців-великих держав щодо фінансово-економічного світового устрою. Це

було пов'язане перш за все з геостратегічними задумами уряду СРСР щодо небезпечності відкриття східноєвропейських ринків для дії принципу свободи міжнародного економічного обміну як фундаментальної домінанти міжнародних економічних організацій системи ООН через прагнення створити «пояс безпеки» між собою та Західною Європою⁵. Як слушно відзначають сучасні російські політологи-дослідники історії міжнародних відносин, за економічної слабкості Радянського Союзу, яку в Москві усвідомлювали, конкурувати із західними корпораціями радянські зовнішньоекономічні органи були не спроможні, що означало у недалекому майбутньому спочатку «економічну втрату» Східної Європи, а згодом – і політичну з варіантом приходу до влади недружніх до СРСР урядів прозахідного спрямування та відповідних наслідків з руйнацією вже згаданої доктрини «поясу безпеки» проти ворожого зовнішнього оточення⁶.

Подібні міркування призвели до неучасті одного з постійних членів РБ ООН (СРСР) у МВФ, МБРР та Генеральній угоді з тарифів та торгівлі (ГАТТ), оформленої формальними офіційними кроками радянського уряду, такими, як: повідомлення наприкінці 1945 р. адміністрації США про відсутність наміру ратифікувати Бреттон-Вудські угоди; ухилення від приєднання до системи ГАТТ у 1946-1947 рр.⁷ Подібна поведінка призвела, з одного боку, до збереження СРСР свободи дій у сфері міжнародних економічних зв'язків, а з іншого – ізолювала його від світової системи економічного регулювання у системі ООН в широкому сенсі.

Така ситуація на міжнародно-економічному предметному рівні досить показово характеризує особливості біполярної світової політичної системи в цілому, за умов якої створювалася ООН та усі її інституційні елементи. Як зазначає у цьому контексті Х. Вагнер, «у літературі, присвяченій міжнародній політиці після Другої світової війни, слово «двополярність» має принаймні чотири різних значення: 1) становище, за якого держави поляризовані на дві ворожі коаліції; 2) становище, за якого тільки дві держави спроможні здійснювати стратегію глобального стримування; 3) система, що включає тільки дві держави; 4) система, в якій сила розподілена таким чином, що дві держави мають таку потужність, за якої кожна з них здатна захистити себе від будь-якої комбінації інших держав»⁸. Очевидно, що жодне з цих визначень не розкриває всю сутність біполярної світової політичної системи ані на міжнародно-економічному, ані на загальному рівні. За такої доктринальної парадигматики більш правильно розглянути біполярність як сукупність оціночних позитивних та негативних якостей, що ввібрала до себе як ООН у цілому, так і, зокрема, спеціалізовані установи як невід'ємний компонент великої системи ООН. Різні автори у роки після створення ООН та її спеціалізованих установ по-різному визначали зазначені якості. Так, М. Каплан вбачав у функціонуванні подібної системи двох полюсів ризик тотальної війни через постійну боротьбу за першість, прагнення до світового панування⁹. Інакше оцінював біполярну систему К. Уоллс, за висловом якого вона відзначається «цілковитою простотою та комфортною симетрією»¹⁰, а світовий устрій після 1945 р. – як «мир між великими та крупними державами», що заснований на двох основах – двополярності та ядерній зброї¹¹. Відзначає позитивні якості біполярного устрою і С. Ван Евера. На думку американського ученого, до таких якостей слід віднести: 1) охоплення полюсами великих держав, чії розміри ускладнюють їх завоювання, а тому вони перебувають у більшій безпеці, і агресія стримується більш ефективно; 2) полегшення в рамках біполярної системи контролю над озброєннями та в інших питаннях, що стосуються безпеки; 3) достатнє розуміння полюсами

намірів один одного, оскільки вони позбавлені необхідності вивчати інтереси, можливості та мотиви багатьох акторів; 4) розуміння державами факту, що вони можуть забезпечити свою безпеку, лише розраховуючи на власні сили¹². Водночас Е.Я. Багалов вказує на унікальний характер самої світової системи після Другої світової війни, спричинений специфікою полюсів протягом зазначеного конкретно-історичного періоду, що полягала у функціонуванні як полярних великих держав з полярними внутрішніми соціально-політичними та економічними характеристиками¹³. Вказана особливість насправді відрізняє біполярність після створення ООН та біполярність на будь-якому іншому історичному часовому відрізку до початку Другої світової війни. Отже, в цілому можна погодитися з думкою про те, що після 1945 р. США, допомагаючи Західній Європі, Німеччині та Японії, виходили з прагнення «не допустити, щоб або інтегрована Німеччина, або незалежна Японія виступили як третя сила або нейтральний блок»¹⁴, і саме такий мотив можна вважати одним із основних політичних інтересів західного полюсу сили при створенні міжнародних економічних організацій зі статусом спеціалізованих установ ООН. У цілому можна констатувати, що успішне досягнення своїх статутних цілей і завдань міжнародними економічними установами системи ООН мало б сприяти збереженню тих інститутів, цінностей та принципів, на яких формувався «американський полюс»¹⁵. Більше того, на думку Ч. Капчана, «перевага Америки та її прагнення встановлювати міжнародний порядок триватимуть вічно. Навіть якщо американська економіка зростатиме здоровими темпами, її частка у світовому продукті та її глобальний вплив почнуть зменшуватися в міру того, як інші великі країни розвиватимуться та проявлятимуть менший нахил слідувати за Америкою»¹⁶, тобто значною мірою здатність США та західного полюсу в цілому залишатися світовим гегемоном, на думку багатьох політологів, залежить не в останню чергу від нормального функціонування міжнародних політичних та економічних інститутів, політико-правовий статус яких передбачає перевагу «американського полюсу» насамперед у механізмі прийняття рішень (у цьому контексті варто ще раз наголосити на принципі простої більшості голосів на підставі квот залежно від внесків до бюджету установи як механізмі ухвалення рішень в рамках спеціалізованих установ ООН без права вето, подібного або аналогічного відповідному особливому привілею постійних членів РБ ООН).

Іншою важливою групою спеціалізованих установ ООН є такі, що мають спеціальну компетенцію у гуманітарній сфері, концептуальною аксіологічною основою діяльності яких є сучасний міжнародно-правовий принцип поваги до прав людини у різних його проявах та конкретних практичних аспектах.

Важливість реалізації вказаного принципу в діяльності ООН на сучасному етапі підтверджується створенням резолюцією ГА 60 / 251 від 15 березня 2006 р. Ради ООН з прав людини як допоміжного органу ГА замість Комісії ООН з прав людини¹⁷.

Особливе місце в системі ООН займає Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ), а тому доцільно дати загальну характеристику міжнародно-правового статусу цієї міжнародної установи, особливо зважаючи на важливість та значення в масштабі світового співтовариства тих проблем і завдань, що пов'язані з використанням атомної енергії на сучасному етапі.

В цілому сучасні доктрини пов'язують питання про місце і роль спеціалізованих установ ООН з розумінням поняття «глобальне управління» у соціально-еко-

номічній та гуманітарній сферах. Вказаний термін був введений у науковий обіг В. Брандтом та іншими членами Комісії ООН з глобального управління, яка була створена для обговорення спільних зусиль держав-членів ООН щодо вирішення таких глобальних проблем, як екологія, боротьба з бідністю, захворюваннями і т. ін.¹⁸

На сучасному етапі Д. Месснер слушно визначає чотири основні підходи до розуміння сутності глобального управління як телеологічної домінанти діяльності міжнародних соціально-економічних та гуманітарних інститутів¹⁹. Перший відображає концепцію часів «холодної війни» про необхідність формування єдиного світового уряду. Так, Л. Фількенштейн вважає, що світовий уряд має виконувати аналогічні функції щодо національних урядів з умовою наділення їх достатніми владними повноваженнями²⁰. Другий підхід базується на концепції такого реформування ООН, за якого окремі головні, допоміжні органи ООН, а також спеціалізовані установи починають відігравати роль «міністерств» за внутрішньоурядовою аналогією в будь-якій державі (наприклад, ГА надається статус парламенту, а МВФ – центрального універсального банку)²¹. Третій підхід обґрунтовується його прихильниками ідеєю однополярності світу та управління ним США як гегемоном, головним актором на світовій арені. Науковою основою таких поглядів найчастіше виступає теорія гегемональної стабільності, що розроблялася у 1970-80 рр. С. Краснером, Р. Кохеном та деякими іншими західними політологами²². Ця теорія полягає головним чином в обґрунтуванні встановлення у світі стабільного економічного режиму як наслідку вироблення світовим лідером (у даному разі США) правил та норм поведінки, що сприймаються та виконуються іншими світовими акторами. Зокрема, З. Бжезинський відзначає чотири конкретні предметні сфери, в яких лідирують США: військово-політичну, економічну, технологічну та масової культури²³. Особливістю зазначеної теорії є реальна можливість лідирувати тільки в економічній сфері, оскільки одночасне встановлення правил поведінки у всіх сферах міжнародного життя, як правило, викликає різке відторгнення з боку інших учасників міжнародної взаємодії²⁴.

Представники четвертого підходу вважають, що глобальне управління виходить з поліцентричності світу та передбачає участь в управлінні не тільки держав та міждержавних об'єднань, а й інших акторів²⁵. Остання обставина відрізняє цей підхід від інших трьох. Одним з перших на необхідність участі недержавних акторів у процесі глобального економічного управління вказав Д. Митрані, зазначаючи, що таке співробітництво може призвести до створення світового співтовариства, яке замінить врешті систему національних держав²⁶. Подібні ідеї у різний час підтримували Е. Хаас, Д. Грум, Д. Бертон та інші політологи²⁷. Водночас А. Вендет та Д. Раггів додають, що внаслідок розвитку людство створює не тільки матеріальні, а й єдині соціальні структури, які являють собою потужний фактор подальшого розвитку²⁸.

У цьому контексті слід відзначити, що у науковій літературі початку 1990-х років з'являється ще один термін – нова багатосторонність, який відображає міжнародне співробітництво у нових історико-політичних та соціально-економічних умовах. Найбільш повно це поняття визначив Ф. Нушелер, який відніс до його основних елементів такі: а) посилення правової бази та цивілізаційної основи у міжнародних відносинах; б) спільне вирішення глобальних проблем через використання регулятивних механізмів регіонального або глобального масштабу; в) зміцнення системи ООН як нарадчого світового форуму, інстанції для

вирішення питань війни та миру, ініціатора та організатора рішень з глобальних проблем; г) підвищення взаємодії державних та недержавних акторів, які дедалі більше організуються в рамках транснаціональних глобальних мереж²⁹.

У результаті Ф. Нушелер об'єднує два підходи до глобального управління, що обумовлено, з одного боку, реформуванням ООН та її спеціалізованих установ, а з іншого – участю недержавних акторів у спільній діяльності з державами та міждержавними організаціями з вирішення актуальних проблем³⁰.

В цілому, аналізуючи політичну роль та політико-правовий статус спеціалізованих установ ООН як частини єдиної системи ООН у сучасному світі, можна визначити такі найважливіші особливості організації та діяльності даних міжнародних економічних та гуманітарних інститутів: а) діяльність спеціалізованих установ ООН спрямована на практичну реалізацію принципу міждержавного співробітництва в економічній та гуманітарній сфері, крім МАГАТЕ, телеологія якого охоплює одночасно політичну, соціально-економічну та гуманітарну сфери в силу особливостей предмету регулювання – атомної енергії; б) місце та роль спеціалізованих установ ООН у сучасному світі вказують на можливість здійснення глобального управління в соціально-економічній та гуманітарній сфері за участі державних і недержавних світових акторів; в) важливість діяльності спеціалізованих установ ООН у сучасному світі обумовлюється становленням нового багатостороннього світового порядку; г) аксіологічною домінантою діяльності спеціалізованих установ ООН у гуманітарній сфері є забезпечення принципу поваги до прав людини на універсальному рівні міжнародної взаємодії, що відображає ліберально-інституціональну природу всієї системи ООН у цілому; г) забезпечення прав людини розуміється як універсальний (загальний) інтерес всього світового співтовариства та у цій якості втілюється у практичній діяльності спеціалізованих установ ООН у гуманітарній сфері; д) спеціалізовані установи ООН у гуманітарній сфері та МАГАТЕ в цілому більше спрямовані на врахування політичних позицій різних світових акторів, ніж спеціалізовані установи ООН в економічній сфері (зокрема, МВФ та МБРР), у політико-правовому механізмі функціонування яких закладена можливість однополярного прийняття рішень на користь проамериканського політичного полюсу в сучасній світовій політиці.

1. Див.: *Баймуратов М.А.* Международное публичное право. – Х.: Одиссей, 2007. – С. 279-280. 2. *Нольте Х.-Х.* Европейский Союз и его место в современной мировой системе // *Европа.* – W-wa, 2002. – Т. 2. – № 1. – С. 49. 3. *Chempiel E.-O.* Die Globalisierung schlaegt zurueck // *Frankfurter Rundschau.* – Frankfurt a. M., 2001. – 5 Mai. – S. 4. 4. *Каламкарян Р.А.* Господство права (Rule of the Law) в международных отношениях; Ин-т государства и права. – М.: Наука, 2004. – С. 258. 5. *Системная история международных отношений в двух томах /* Под ред. А.Д. Богатурова. – Т. 2. События 1945-2003 гг. – М.: Культурная революция, 2006. – С. 28. 6. Там же. 7. Там же. – С. 29. 8. *Wagner H.* What Was Bipolarity? // *International Organization.* – Winter 1993. – № 47. – P. 89. 9. *Kaplan M.* System and Process in International Politics. – N. Y., 1957. – P. 220. 10. *Waltz K.* Theory of International Politics. – Reading: Mass., 1979. – P. 44. 11. *Van Evera S.* Primed foe Peace. Europe After the Cold War // *International Security.* – Winter 1990 / 91. – Vol. 15. – № 3. – P. 34. 12. *Баталов Э.Я.* Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций). – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2005. – С. 158. 13. Там же. 14. *Layne Ch.* The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise // *International Organization.* – Spring 1993. – Vol. 17. – № 4. – P. 33. 15. *Ibidem.* 16. *Kupchan Ch.* After Pax Americana: Bening Power, Regional Integration, and the Sources

- of a Stable Multipolarity // *International Security*. – Fall 1998. – Vol. 23. – № 2. – P. 42.
- 17.** *Дмитриченко І.* Реформування механізму ООН у сфері прав людини – у дії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaforeignaffairs.com/article.html?id=445>
- 18.** *Баймуратов М.А., Меленишин В.Б., Волошин Ю.А.* Организация Объединённых Наций в условиях глобализации: вопросы модернизации и повышения эффективности деятельности / Под ред. М.А. Баймуратова: Монография. – М.: ТрансЛит, 2008. – С. 96.
- 19.** *Handbook of International Relations / Ed. By W. Carsnaes, T. Risse, B.A. Simmons.* – L., 2002. – P. 75.
- 20.** *Nicholson M.* International Relations: A Concise Introduction. – N. Y., 1998. – P. 97.
- 21.** *Лебедева М.М.* Мировая политика. – М.: Аспект Пресс, 2003. – С. 318.
- 22.** *Баймуратов М.А., Волошин Ю.А., Меленишин В.Б.* Цит. праця. – С. 97.
- 23.** *Бжезинский Зб.* Выбор. Глобальное государство или мировое лидерство. – М.: Междунар. отнош., 2004. – С. 36.
- 24.** Там же.
- 25.** *Баймуратов М.А., Волошин Ю.А., Меленишин В.Б.* Указ. соч. – С. 98.
- 26.** *Mitrany D.A.* Working Peace System. – Chicago, 1966. – P. 232.
- 27.** *Баймуратов М.А., Волошин Ю.А., Меленишин В.Б.* Цит. праця. – С. 98.
- 28.** *Mingst K.* Essence of International Relations. – N. Y., 1990. – P. 77.
- 29.** *Лебедева М.М.* Мировая политика. – М.: Аспект Пресс, 2003. – С. 320.
- 30.** *Баймуратов М.А., Волошин Ю.А., Меленишин В.Б.* Цит. праця. – С. 99.