

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.1

Герасимчук Н. В.,
*аспірант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

КОМПЕТЕНЦІЯ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ: ДИНАМІКА ЗМІН В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ

COMPETENCE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS: DYNAMICS OF CHANGES IN THE MODERN TIMES

Досліджується поняття «компетенції міжнародних інституцій» та розглядаються два спектри її дії: загальна та спеціальна компетенція. Аналізується співвідношення компетенції держав та міжнародних інституцій. Піднімаються актуальні питання, пов'язані із процесом зростання компетенції міжнародних інституцій.

Ключові слова: компетенція, дуалізм компетенції, загальна компетенція, принцип спеціалізації, чітко визначена компетенція, трансфер повноважень, зростання компетенції.

Исследуется понятие «компетенции международных институций» и рассматриваются два спектра их действия: общая и специальная компетенция. Анализируется соотношение компетенции государств и международных институций. Поднимаются актуальные вопросы, связанные с процессом роста компетенции международных институций.

Ключевые слова: компетенция, дуализм компетенции, общая компетенция, принцип специализации, четко определенная компетенция, трансфер полномочий, рост компетенции.

The notion of the competence of international institutions and two spectra of their action are deliberate: general and special competence. The correlation between competence of states and international institutions is analyzed. Urgent issues concerned with the process of the extension of the competence of international institutions are brought up.

Key words: competence, dualism of competence, general competence, principle of speciality, express competence, transfer of powers, growth of competence.

Питання правового статусу міжнародних інституцій, їх міжнародної правосуб'єктності порушувались у працях фахівців з міжнародного права, у судових рішеннях та висновках самих міжнародних інституцій. У зв'язку з цим науковців цікавила, передусім, статика питання – що таке компетенція міжнародних інституцій та які її юридичні підстави. Поза увагою дослідників опинились розбіжності між «*functions*», «*competence*», «*powers*» «*capacities*» і т.д. До того ж недостатньо уваги приділялось питанню зростання компетенції міжнародної інституції.

Теза про те, що міжнародні інституції наділені похідною міжнародною правосуб'єктністю, не потребує додаткових аргументацій. В умовах сучасності актуальним є питання межі здійснення міжнародної правосуб'єктності міжнародних інституцій та можливості градації її обсягу. Важливим фактором тут, безумовно, виступають функції та повноваження міжнародних інституцій, але особливої уваги потребує компетенція міжнародних інституцій як найбільш значущий складник тріади владних прерогатив міжнародних інституцій, хоч і найменш досліджений. Окрім онтологічного тлумачення поняття «компетенція міжнародних інституцій», варто зупинитись на проблемі доцільності розгляду проблеми зростання компетенції міжнародних інсти-

туцій і, якщо так, то чи є це підтвердженням ефективності міжнародних інституцій.

У сфері міжнародного права проблематиці компетенції міжнародних інституцій завжди приділялася належна увага у зв'язку з активною дискусією про міжнародну правосуб'єктність міжнародних організацій. Зокрема, для цього в якості аргументів використовувались ідеї та думки таких вчених: Д. Аканде (*англійська школа*), Р. Фрід де Врі (*ізраїльська школа*), П. Ройтер та Дж. Сель (*французька школа*), Г. Х. Ф. Джонс (*новозеландська школа*), Н. Блоккер, С. Блокманс, Р. Вессель та Г. Дж. Шермерс (*голландська школа*), Е. Туулайкхуу (*монгольська школа*), П. Беккер (*шотландська школа*), О. Шпакович (*українська школа*) та, безумовно, враховувались позиції інших науковців, посилення на праці яких присутні у розвідках.

Фундаментальним питанням дослідження залишається онтологічне тлумачення змісту поняття «компетенція міжнародної інституції». Проаналізувавши підходи вітчизняних та зарубіжних авторів, українські дослідники С. Скворцова та Я. Цимбалюк під компетенцією розуміють комплекс знань та розумінь (теоретичні знання, здібність знати і розуміти), знань як діяти (практичне оперативне застосування знань до конкретних ситуацій), знань як бути (цінності, що є невід'ємною частиною сприймання життя з іншими в соціальному контексті) [1, с. 8].

Філологи визначають компетенцію як «певну норму, досягнення якої може свідчити про можливість правильного вирішення якого-небудь завдання» [2, с. 2]. У нашому випадку компетенція конкретної міжнародної інституції має відповідати на чітке питання: «що здійснювати і яким чином це здійснювати», щоб забезпечити ефективність міжнародної інституції, тобто підвищити її компетентність (як оцінку досягнення чи недосагнення зазначеної вище норми).

Акаде Д., професор Оксфордського університету, визначав компетенцію як відповідність дій міжнародної інституції, спрямованих на досягнення цілей функціонування міжнародної інституції та сприяння її ефективності чітко визначеним повноваженням міжнародної інституції [3, с. 437]. Фрід де Врі Р.з Університету імені Бар-Ілана (Рама-Гана, Ізраїль), запропонувала визначення компетенції через процес розподілу повноважень [4, с. 214].

Міжнародний суд ООН у Консультативному висновку про відшкодування збитків, яких було завдано на службі ООН від 11 квітня 1949 року визначив компетенцію як ресурси, що надаються державами-членами міжнародній інституції для ефективної реалізації приписаних функцій [5]. Виходячи з тексту положень Висновку П. Ройтер, професор Університету Париж Пантеон-Ассас (Франція), звернувся до «функціональної» природи компетенції міжнародних організацій [6, с. 214] – відсутність суверенної влади міжнародних інституцій, тобто необмежених повноважень, наданих для реалізації конкретних цілей діяльності, а також розповсюдження компетенції міжнародних інституцій настільки широко, щоб охоплювати усі дії, невід’ємні для виконання функцій міжнародних інституцій [7, с. 158].

Відтак, визначаємо компетенцію як систему засобів, методів, ресурсів і форматів діяльності конкретної міжнародної інституції на відповідному рівні та у відповідній предметній сфері, за допомогою яких визначається місце міжнародної інституції в системі міжнародних відносин [8, с. 17]. У рамках *х триади владних прерогатив* компетенція є вираженням функцій міжнародних інституцій та віддзеркаленням повноважень міжнародних інституцій.

Фактично до компетенції міжнародної інституції ми відносимо те, чим вона керується на міжнародній арені та що свідчить про ефективність реалізації функцій та повноважень. Для прикладу, про рівень компетенції ОЕСР свідчать 30 прийнятих зобов’язуючих рішень, 182 рекомендації (та низка інших актів), якими інституція, члени інституції та опосередковано інші суб’єкти міжнародного права користуються для підтримання своєї функціональності [9].

Комплексне поняття компетенції визначається двома спектрами дії: загальна компетенція та спеціальна компетенція. Підтвердження цьому міститься в документах судової практики. Зокрема, виходячи із положень Консультативного висновку Міжнародного суду ООН про законність погрозу чи

застосування ядерної зброї в збройному конфлікті від 8 липня 1996 року: «Суд зазначив, що міжнародні організації не мають, на відміну від держав, загальної компетенції, а діють за «принципом спеціалізації», тобто держави надають їм повноваження, межі яких встановлюються таким чином, щоб виконувати функції загального інтересу, задля яких такі міжнародні організації і створювались» [10]. Це положення розкриває суть *compétence d’attribution* міжнародних інституцій, авторами якої є Г. Дж. Шермерс та Н. Блоккер [11, с. 286].

Варто ввести також поняття *дуалізму компетенції*, що визначається як перетин двох фундаментальних спектрів дії компетенції міжнародних інституцій – загальної та спеціальної, взаємодіють, але не змінюють своїх структурних властивостей. Прикладом міжнародної інституції загальної компетенції є Організація американських держав, міжнародної інституції спеціальної компетенції – Міжнародний фонд для компенсації збитків від забруднення нафтою, дуалізм спостерігається в діяльності Організації Об’єднаних Націй та її спеціалізованих інституцій.

Дослідники розглядають дуалізм в контексті питання міжнародної правосуб’єктності – абсолютної і похідної – держав і міжнародних організацій. Так, міжнародні інституції, на відміну від держав, були створені останніми задля реалізації спеціальних функцій та, відповідно, не володіють загальною компетенцією. Тоді, як держави володіють правами та наділені обов’язками загального характеру (загальна компетенція), права та обов’язки міжнародних організацій кореспондують цілям діяльності та функціям, закріплених в актах статутного права міжнародних інституцій, а також тих, що є наслідком практики діяльності міжнародних інституцій (спеціальна компетенція) [12, с. 2].

Співвідношення між обсягом компетенції міжнародних інституцій і держав ще досі становить актуальне питання для дискусії. Французький юрист Дж. Сель є автором *концепції «dedoublement fonctionnel» («role splitting»)*. Відповідно до останньої для цілей міжнародно-правового регулювання державні органи в процесі взаємодії із міжнародними інституціями виступають у якості міжнародних агентів [13, с. 195]. Дж. Сель визначає державу як «взаємопроникнення народів через процеси міжнародної взаємодії, що не обмежені національними кордонами». Варто наголосити, що державні посадовці не отримують повноваження подвійного характеру; вони мають «роздвоєну особистість, подібну до образу Доктора Джекілла та Містера Хайда», це означає, що, будучи за правовим статусом національними органами, вони можуть виступати як національними, так і міжнародними агентами [14, с. 211].

Спостерігається відмінність не лише на рівні обсягу компетенції, але й в контексті підстав наділення компетенцією держав та міжнародних інституцій. Так, Г. Х. Ф. Джонс із Університету Отаго (м. Данідін, Нова Зеландія) зазначає, що держави *prima facie* отримують повноваження на здійснення будь-яких дій доти, доки не буде доведена відсут-

ність у них компетенції [15, с. 34]. Щодо міжнародних інституцій, то вони можуть діяти лише в рамках компетенції, в якій виражаються функції та цілі діяльності, задля яких вони створювалися [16, с. 76]. Заслужує на увагу думка про те, що «функції та цілі міжнародної організації, як вони зазначені в конститутивному документі, обмежують компетенцію міжнародної організації, хоч і в природі міжнародної правосуб'єктності закладені базові здібності (здатності, *capacities*) до таких дій» [15, с. 34]. Для термінологічної чіткості *capacities* – потенційне наділення правом здійснювати конкретні дії [16, с. 63].

Етимологічно *ріст* (зростання), передусім, передбачає розвиток. В енциклопедичному словнику Ушакова йдеться про збільшення та посилення чогось [17]. Психологи трактують це поняття як «два кроки вперед, але один назад» [18]. У контексті компетенції міжнародних інституцій зростання розумітимемо як *якісний та кількісний процеси змін компетенції міжнародних інституцій відносно status quo компетенції міжнародних інституцій на момент їх утворення*.

Вводимо три базові критеріальні напрямки зростання компетенції міжнародних інституцій, а саме: *організаційну модель* (нормативне, функціональний та операційний ріст компетенції), *інтерпретаційну модель* (розширювальна, обмежувальна та уточнювальна схеми зростання компетенції) та *матеріальну модель* (відповідно до фундаментальних категорій: зростання компетенції за суб'єктами та зростання компетенції за предметом відання).

Виходячи із останньої тези, схематично зобразимо ситуацію, що склалась в сучасних умовах, поки що доволі таки теоретичного плану.

Постулат полягає в тому, що *функціональна діяльність міжнародних інституцій виводить компетенцію, що дозволена наданими їм повноваженнями*. Шермерс Г. Дж. та Блоккер Н. вважають, що компетенція міжнародних інституцій виводиться виключно із того, що є необхідним для реалізації функцій, закріплених в установчих актах міжнародних інституцій. Задля аргументації звернемось до рішень у справах *International Labour Organization and the Methods of Agricultural Production case* (рішення від 12 серпня 1922 року), *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* (від 9 квітня 1949 року) та ін.

Проте дуже важливо зазначити, що ці ж установчі акти закріплюють за міжнародними інституціями повноваження на розширення власних повноважень задля здійснення функцій загальних справ двома опціями: шляхом уточнення функцій міжнародних інституцій та шляхом розширення компетенції міжнародних інституцій. Таке застереження суттєво конкретизує зміст наведеного постулату, з якого виводимо такі наслідки:

Наслідок 1: *з моменту заснування міжнародної інституції її компетенція є більш конкретизованою*

по відношенню до закріплених функцій та наданих повноважень. Це означає, що всі ті ресурси, форми, засоби та методи діяльності, що є в арсеналі міжнародної інституції, можуть бути більшими ніж той їх об'єм, що вимагається для якісного виконання функцій, закріплених в установчому документі чи іншому акті статутного права міжнародної інституції. Так, міжнародна інституція наділена нормотворчими повноваженнями й тому компетентна приймати нормативно-правові акти, але функціонально ця міжнародна інституція діє, припустимо, лише в рамках відносин захисту інтелектуальної власності, а тому її компетенція обмежується чи навіть конкретизується виключно відповідними питаннями (*обмежувальна схема інтерпретаційної моделі росту компетенції міжнародних інституцій та матеріальна модель росту компетенції міжнародних інституцій за предметом відання*).

Наслідок 2: *зростання компетенції міжнародної інституції відбувається у зв'язку з розширенням повноважень, що провокуються процесом уточнення функцій*. Закономірним результатом активної діяльності міжнародних інституцій виступає необхідність реагувати на нові дескриптиви глобалізованого суспільства шляхом модифікації явно закріплених функцій міжнародної інституції. В процесі уточнення функцій виникають *рекурсивні функції*¹, що автоматично потребують змін у системі владних прерогатив міжнародних інституцій. Такі зміни можуть виявлятися у *розширювальній моделі зростання компетенції* – доповненні початково наданої компетенції через виділення додаткових ресурсів, методів, засобів та форматів діяльності, або наділенні такою компетенцією нових суб'єктів – *матеріальна модель зростання компетенції міжнародних інституцій за суб'єктами*. Іншою альтернативою є *уточнювальна модель зростання компетенції* – змінам піддається існуюча компетенція – наявні ресурси, засоби, методи, формати діяльності, шляхом удосконалення механізмів їх дії для кращої реалізації функцій міжнародних інституцій.

У науковій літературі наявне положення про *«передачу компетенції міжнародній організації»* (зокрема, в дослідженні О. М. Шпакович «Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів») [19].

На нашу думку, процес «передачі компетенції міжнародній інституції» в майбутньому може стати найвищим рівнем процесу *зростання* компетенції міжнародної інституції, оскільки буде передбачати не лише процес делегування повноважень, що вже традиційно супроводжує відносини держав та міжнародних інституцій, але й передачу усіх необхідних ресурсів, що надаються державами-членами міжнародній інституції задля ефективної реалізації приписаних функцій. Наразі краще говорити про *трансфер повноважень, в результаті якого міжнародні інституції забезпечуються компетенцією* [20, с. 79], докази цьому знаходимо в судовій практиці (рішення, винесене Судом ЄС у справі *Van Gend en Loos* від 5 лютого 1963 року) та доктрині ([21, с. 79]).

¹ В праві міжнародних інституцій рекурсивні функції формують клас функцій, введених для уточнення першочергово закріплених функцій.

В даному випадку трансфер передбачатиме і здатність повторно визначати компетенцію без необхідності запиту іншої інституції чи держави [20, с. 79].

З метою термінологічної чіткості необхідно з'ясувати також суть «*трансферу повноважень*». У контексті процесу делегування повноважень державами міжнародним інституціям розмежовують кілька типів відносин «*держава – міжнародна інституція*». Так, розрізняють *агентські відносини* – міжнародна інституція діє від імені держави, при цьому остання зберігає певний рівень контролю за реалізацією повноважень з боку міжнародної інституції; *власне делегування повноважень* – держави не здійснюють контролю за тим, яким чином реалізуються повноваження делеговані міжнародній інституції, але вищим рівнем делегування повноважень виступає *трансфер*, або ж *привласнення повноважень* [22, с. 3] (відносини між державами-членами в рамках ЄС чи СОТ).

Як результат, трансфер повноважень може призвести до розширення компетенції (чіткішої її ідентифікації), про що, зокрема, говорили представники української школи міжнародного права.

«*Competence creep*» міжнародних організацій досліджувалось Н. Фостером, професором Коледжу імені Р. Кеннеді (Щюріх, Швейцарія), а також А. Прічел, экс-суддею Суду ЄС та почесним професором Утрехтського університету, щоправда виключно в рамках права Європейського Союзу. Так, під зазначеним поняттям розуміємо «*збільшення компетенції*, без наявності чітко вираженої згоди у положеннях конститутивних документів» [20, с. 91]. Фостер Н. пропонує запобігати таким процесам через механізми принципів субсидіарності та пропорційності, що мають сприяти здійсненню контролю над ефективним використанням повноважень, що надані міжнародній інституції. Прічел А. говорить про процес збільшення компетенції як про *позитивну інтервенцію* міжнародними інституціями у сферу їх компетенції, що може бути спричинена застосуванням та тлумаченням загальних принципів права [23, с. 19].

Наразі мова йде про аналіз змісту відповідних положень без врахування чітких меж сфери відання міжнародних інституцій та автоматичного наділення себе такими повноваженнями, а відповідно компетенцією, яка й призведе до позитивної інтервенції, що не передбачається установчими актами міжнародних інституцій. Фактично, такі процеси можуть вважатись позитивними лише тоді, якщо не порушуватимуться фундаментальні норми та принципи міжнародного права, а також якщо це не спричинить колізій та тавтологій у діяльності кількох міжнародних інституцій, і, що важливо, адекватно кореспондуватиме цілям діяльності визначеної міжнародної інституції.

Наявність у міжнародних інституцій прав та обов'язків, що визначаються обсягом і рівнем їх компетенції, свідчить про їх міжнародну правосуб'єктність. З онтологічної точки зору компетенція міжнародних інституцій відповідає на питання «як діяти та як бути» міжнародній інституції для того, щоб ефективно реалізувати приписані їй функції та надані повноваження.

В умовах сучасності рівень компетенції міжнародної інституції дозволяє об'єктивно віднести ту чи іншу міжнародну інституцію до активно чи пасивно діючих. І лише тоді, коли акти статутного права міжнародної інституції свідчать про *динаміку зміни компетенції*, що може виявлятися в організаційній моделі (нормативне, функціональне та операційне зростання компетенції), інтерпретаційній моделі (розширювальна, обмежувальна та уточнювальна схеми зростання компетенції) та матеріальній моделі (відповідно до фундаментальних категорій: зростання компетенції за суб'єктами та зростання компетенції за предметом відання), ми можемо говорити про наявність чи навпаки відсутність ефективності міжнародної інституції. Хоч на сьогодні ми лише стикаємось із питанням позитивної інтервенції міжнародними інституціями у сферу їх компетенції, можна прогнозувати, що вищим рівнем процесу зростання в компетенції міжнародної інституції стане можливість процесу автоматичної передачі такої компетенції разом із трансфером повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скворцова С., Цимбалюк Я. Компетентності та компетенції: співвідношення понять, 8 с. [Електронний ресурс] / С. Скворцова, Я. Цимбалюк. – Режим доступу : http://skvor.info/files/get_article.html?id=103
2. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду [Електронний ресурс] / М. С. Головань. – Режим доступу : http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_VM/Holovan_03.pdf
3. The competence of international organisations and the advisory jurisdiction of the International Court of Justice // European Journal of International Law. – Vol. 9. – 1998. – pp. 437–467.
4. R. Frid. The Relations between the EC and International Organisations / R. Frid // Martinus Nijhoff Publishers. – 1995. – 426 p.
5. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations (Advisory opinion of 11 April 1949) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1837.pdf>
6. P. Reuter. Institutions Internationales / P. Reuter // Paris: Presses Universitaires, de France. – 1972. – pp. 214–216.
7. Schermers H. G., Blokker N. M. International Institutional Law: Unity within diversity / H. G. Schermers, N. M. Blokker // Martinus Nijhoff Publishers. – Fifth Revised Edition. – 2011.
8. Хонін В. М., Герасимчук Н. В. Динаміка росту компетенції наднаціональних інституцій / В. М. Хонін, Н. В. Герасимчук // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 101, Ч. II. – С. 15–21.
9. Decisions, Recommendations and other Instruments of the Organisation for Economic Co-Operation and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ListBySubjectView.asp>
10. Legality of the use by a state of nuclear weapons in armed conflict (Advisory opinion of 8 July 1996) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/law/icjsum/9622.htm>

11. Pauwelyn J. Conflict of norms in public international law: How WTO law relates to other rules of international law / J. Pauwelyn // Cambridge University Press. – 2003. – 526 p.
12. Tuulaukhuu Enkhee. International legal personality of international organisations: international law perspective, 5p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.academia.edu/9923231/International_Legal_Personality_of_International_Organizations_International_Law_Perspective
13. Klabbbers J. An Introduction to International Institutional Law / J. Klabbbers // Cambridge: Cambridge University Press. – 2002. – 399 p.
14. Cassesse A. Remarks on Scelle's Theory of «Role Splitting» (dedoublement fonctionnel) in International Law / A. Cassesse // IJIL (1990). – pp. 210-231.
15. Guy Henry Feil Jones. Legal personality and the responsibility of international organisations (a dissertation submitted in partial fulfillment of the degree of Bachelor of Laws at the University of Otago), October 2013, 78p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.otago.ac.nz/law/research/journals/otago065260.pdf>
16. Bekker P. The legal position of intergovernmental organisations / P. Bekker // Martinus Nijhoff Publishers. – Dordrecht. – 1994.
17. Рост [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tolslovar.ru/r7073.html>
18. Татарникова К. Рост – это два шага вперед, один назад / К. Татарникова // Psychologies.ru, 31 марта 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psychologies.ru/self-knowledge/individuality/rost-eto-dva-shaga-vpered-odin-nazad/>
19. Шпакович О. М. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів / О. М. Шпакович // Журнал «Віче», №20, жовтень 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4408/>
20. Foster N. EU Law Directions / N. Foster // Oxford University Press, – 2014, – 527 p.
21. Foster N. Foster on EU Law / N. Foster // Oxford University Press, 2015, 480p.
22. Aspremont J. The exercise of powers by international organizations under the (un)due control of member states, 9 p.
23. S. Prechal. Competence creep and general principles of law / S. Prechal // Review of European administrative law. – Vol. 3. – No.1. – 2010. – pp. 5-22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1620946