

РІЗНОВИДИ СУЧАСНИХ МІЖДЕРЖАВНИХ УТВОРЕНЬ

У статті директора Центру суспільно-політичних досліджень НаУКМА доктора політичних наук, професора В. М. Якушика та студента другого курсу факультету гуманітарних і суспільних наук НаУКМА П. І. Грицака “Різновиди сучасних міждержавних утворень” дається систематизація існуючих різновидів міждержавних утворень. Автори умовно розділили міждержавні утворення на асоціації держав та утворення, що є своєрідними інструментами співпраці держав. У статті пропонуються поняття головних типів міждержавних утворень та наводяться конкретні приклади із світового та українського досвіду. Особлива увага приділяється неінституціоналізованим міждержавним утворенням.

Дослідження міждержавних відносин і неінституціоналізованих геополітичних конструкцій потребує чіткого з'ясування і розробки понятійного апарату, пов'язаного з цією та суміжними з нею проблемами. У вітчизняній та закордонній літературі, як правило, розглядаються лише ті міждержавні утворення (угруповання), які, так би мовити, “вписуються” в рамки міжнародного права, а певні типи міждержавних об'єднань, наприклад неінституціоналізованих, не були до цього часу об'єктом наукових досліджень¹. Тому метою цієї роботи буде своєрідна інвентаризація термінологічних інструментів, необхідних аналізу різних міждержавних утворень, визначення їхніх типів і форм, а також виявлення зв'язку між ними. При цьому в статті розглядатимуться лише такі суб'єкти міжнародних відносин як держави, а міжнародні інституції, що не належать до категорії міждержавних, залишаються поза межами дослідження.

Аналізуючи міжнародні відносини, можна констатувати, що різні держави не завжди виступають як окремі й відносно ізольовані одна від одної одиниці. Навпаки, досить часто держави об'єднуються і мають певну форму співпраці, асоціації держав. Об'єднуючись, держави створюють деякі спільні установи², хоча не завжди (про це йтиметься нижче). Поняття асоціації цілком можна вважати базовим стосовно різних форм об'єднань держав.

Якщо конкретна держава — це соціокультурний організм, то асоціація держав часто є лише

управлінською міждержавною структурою, яка зі своїм розвитком набуває певної особистості на базі держав-учасниць. Щодо чинників, які обумовлюють об'єднання держав, то тут доцільно розрізняти: а) глибинні й глобальні, наприклад, культурно-цивілізаційні; і б) пов'язані з конкретним місцем певні політичні, економічні, військові фактори тощо. Справедливо стверджує І. Лосів, що “суб'єктивно й волюнтарно нація може укласти угоди з ким завгодно, але об'єктивно вона не може не тяжіти до типологічно близьких їй систем”³. Однак політичні, економічні, військові та інші подібні чинники також є досить вагомими (особливо для досягнення конкретних тактичних чи стратегічних цілей). Обидва типи часто тісно переплітаються та впливають один на одного. Класифікуючи асоціації держав, слід враховувати цей критерій і вирізняти таким чином ті об'єднання, що сформовані більшою мірою під впливом першого чи другого типу чинників.

Асоціації держав можна розділити на дві великі групи: 1) міждержавні об'єднання, які мають досить чітко виражену і сформовану управлінську структуру, тобто інституціоналізовані (в основу більшості інституціоналізованих асоціацій, або міждержавних інституцій, покладена постійна форма співробітництва, і лише міжнародні конференції є органами ad hoc); 2) асоціації з неінституціоналізованими управлінськими структурами.

До інституціоналізованих асоціацій держав належать такі форми об'єднань як міжнародні

організації, міжнародні (міжурядові) конференції, міждержавні союзи, альянси держав тощо. Деякі дослідники, вживаючи поняття міжнародні організації, міжнародні (міжурядові) конференції, міжнародні комісії та комітети як видові, застосовують до них родове поняття міжнародний орган⁴. Це поняття можна було б застосувати не лише щодо цих трьох різновидів міждержавних інституцій, але і паралельно з поняттям асоціація держав. Проте, оскільки ми розглядаємо співпрацю саме між державами, до того ж не завжди чітко структуровану, то доцільніше все ж вживати саме поняття асоціації держав.

Сучасна міжнародна міжурядова конференція — це тимчасовий колективний орган суверенних держав-учасниць, що створюється для досягнення узгоджених цілей. Відмінності у назвах міжурядових конференцій — з'їзд, конгрес, нарада тощо — юридичного значення не мають⁵.

За колом учасників міжурядові конференції поділяють на універсальні, в роботі яких може взяти участь будь-яка держава світу, та регіональні, учасниками яких є держави певного регіону⁶. Проте, слід усвідомлювати, що регіон є лише одним із критеріїв, який визначає характер конференції, протилежної універсальній; іншими критеріями можуть бути показники соціально-економічного розвитку, політична орієнтація тощо. За колом учасників тут доцільніше було б поділяти міжнародні міжурядові конференції на універсальні та з обмеженою кількістю держав-учасниць, які повинні відповідати певному критерію або критеріям.

За функціями міжнародні конференції є спеціалізованими інститутами, оскільки відбуваються у випадку “згоди держав зібратись для обговорення якогось питання і виробити по ньому єдину думку, закріпивши її при співпадині точок зору в міжнародному договорі”⁷. Конференції також скликаються для обміну думками та інформацією, а також для вироблення рекомендацій. Вони можуть скликатись державами-ініціаторами або міжнародними організаціями (в рамках останніх або під їхньою егідою)⁸.

Одним із різновидів міжнародної міжурядової конференції можна назвати саміт, тобто зустріч найвищих посадових осіб як на двосторонній (наприклад, саміт Кучма — Гор) так і на багатосторонній основі (наприклад, Таллінський саміт, участь у якому взяли президенти Естонії, Литви та Латвії⁹). Особливістю самітів є, як правило, відсутність офіційних делегацій, які б склалися з багатьох членів.

Існує думка, згідно з якою міжнародна організація розглядається як неперервна конференція¹⁰. Проте при цьому міжнародна організація стає різновидом конференції. Як зауважує

Г. Шармазаншвілі, правильніше виявляти зв'язок між міжнародною конференцією та тією організацією, яка була нею започаткована¹¹.

В міжнародно-правовій літературі та в міжнародних організаціях давались різні визначення міжнародним організаціям такими авторами як Д. Анцилотті, Г. Кельзенем, С. Бастидом, П. Рейтером, Ш. Шомоном, Дж. Браєрлі, Дж. Фітцморісом, А. Ель-Еріаном, Г. Морозовим, В. Моравецьким, Г. Шармазаншвілі, О. Шибасвою, Б. Гуменюком та іншими. Узагальнивши запропоновані ними визначення та проаналізувавши структури різних міжнародних організацій, можна дійти висновку, що міжнародні (міждержавні) організації характеризуються такими основними ознаками, або структурними елементами: 1) членство держав, 2) наявність певних цілей, 3) наявність міжнародного договору (конвенційного базису), 4) відповідна організаційна структура, тобто наявність постійнодіючих органів (хоча б одного) і процедури прийняття рішень цими органами, 5) певна особистість — здатність проводити власну, більш-менш незалежну, політику.

Таким чином, **міжнародна міжурядова організація — це інституціалізоване об'єднання держав, засноване з певними цілями на договірній базі, має один чи більше постійних органів, процедуру прийняття рішень та власну особистість.** Класифікуючи міжнародні організації, можна застосовувати різні критерії. За колом учасників деякі автори поділяють міждержавні організації на: 1) універсальні — відкриті для всіх, та 2) регіональні й субрегіональні¹². Як і при розгляді міжнародних конференцій, за колом учасників міжнародні організації доцільніше класифікувати на: 1) загальні, тобто відкриті для всіх (ООН, МАГАТЕ та ін.) та 2) так би мовити, лімітовані (в яких країни-учасниці добираються за певними критеріями). Лімітовані організації в свою чергу можуть бути а) регіональними (чи субрегіональними), якщо за критерій береться належність країни до регіону чи субрегіону (приклад — Ліга арабських держав, НАФТА, ЧЕС тощо) та б) закритими (НАТО; уже не існуюча організація держав Варшавського договору тощо). Прийом у члени в цих організаціях здійснюється за певним механізмом або умовою, наприклад, за згодою засновників (або всіх учасників) та при дотриманні чи виконанні державою-кандидатом деяких обов'язкових умов чи зобов'язань.

За функціональним критерієм до категорії міждержавних організацій входять організації загальної компетенції, тобто універсальні (ООН), спеціальної (ЮНІСЕФ, ЄБРР) та багатоцільової (СНД, ЧЕС, ЦЕІ). Діяльність перших

охоплює всі сфери відносин між їх членами — політичну, економічну, соціальну, культурну тощо. Діяльність інших обмежується співробітництвом лише в якійсь певній галузі¹³. Діяльність організації з багатоцільовою компетенцією охоплює кілька сфер (ЧЕС, наприклад, охоплює крім економічної ще й екологічну сферу¹⁴).

Багато авторів стверджують, що невід'ємною ознакою міжнародних організацій є наявність як мінімум трьох держав-учасниць¹⁵. Г. Шармазаншвілі як аргумент наводить твердження, що міжнародна організація — це форма багатостороннього співробітництва, а що стосується двосторонніх відносин, то вони можуть задовольнятися створенням двосторонніх міждержавних комісій. Проте міждержавні комісії та комітети — це спеціалізовані міжнародні органи, які не можуть замінити організацію загальної компетенції у випадку, якщо для задоволення потреб двосторонніх міждержавних стосунків потрібна така організація співпраці. З іншого боку, відсутність двосторонніх міждержавних організацій у певний історичний період не заперечує існування таких за інших історичних обставин і за умови створення відповідної процедури прийняття рішень та організації роботи.

Серед міжнародних організацій особливе місце можуть займати організації, які мають наддержавний (наднаціональний) характер, тобто міжнародні організації з певними наддержавними функціями та органами. Рішення таких органів обов'язкові для всіх держав-учасниць та мають пряму дію на їхній території нарівні з національним законодавством. Як приклад таких організацій можна навести Європейське економічне співтовариство (ЄЕС), Європейське об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС), Євроатом. Такий тип міждержавних організацій може стати базою для утворення тісніших міждержавних формацій з ширшою компетенцією у сфері як зовнішньої, так і внутрішньої політики у різних галузях та можливістю узгоджувати дії держав-учасниць аж до можливого створення спільної валюти, тобто до міждержавних союзів. Прикладом такого є Європейський союз.

Ще один тип асоціацій держав — це альянси (блоки, вісі). В міжнародних відносинах альянси — це об'єднання держав для спільних дій у досягненні визначеної мети або у протистоянні третій силі. Прикладами альянсів держав можуть бути альянс Європейських держав та США проти Німеччини та її союзників під час Другої світової війни та альянс країн НАТО проти Радянського Союзу та його союзників¹⁶. На сьогодні альянси потребують набагато більшої інтеграції, ніж це було раніше. Хоча для коаліцій Другої світової війни були притаманні спільні орга-

ни для військової та економічної політики. Навіть для менш жорстких альянсів (наприклад, для НАТО) дуже важливою ознакою є спільні та узгоджені дії у військовій та політичній сферах.

Як уже зазначалось, крім асоціацій держав зі сформованою структурою та органами, існують міждержавні управлінські структури, що перебувають в ембріональному стані і, як правило, функціонують *ad hoc*. Разом з тим безпосередніми діячами в цих структурах дуже часто є найвищі посадові особи держав. Це — випадки існування неінституціалізованих асоціацій держав.

Є різні назви таких міждержавних об'єднань: 1) “група держав” (Вишеградська, Андська групи), 2) “угруповання”, 3) “неформальний альянс”, 4) “стратегічні трикутники (Веймарський, Бухарестський), чотирикутники тощо”, 5) “консультативний орган”, 6) “неформальне об'єднання”, 7) “формат” тощо. Характерним є те, що всі ці назви не є сталими і можуть змінюватися залежно від різних обставин чи навіть від того, хто вживає ці назви. Так, наприклад, ГУАМ (міждержавне об'єднання Грузії, України, Азербайджану та Молдови) деякі президенти країн-учасниць називають неформальним альянсом¹⁷ (це стосується і більшості аналітиків та журналістів), хоча інші в силу певних геополітичних обставин наголошують на тому, що це лише “консультативна структура країн, інтереси яких абсолютно співпадають”¹⁸. Подібна ситуація спостерігається і з іншими об'єднаннями.

Таке розходження в назвах є лише зовнішньою ознакою, яка поряд із іншими (відсутність зобов'язань країн-учасниць, узгодженості дій та ін.) вказують на те, що часто ці структури є досить нестійкими об'єднаннями, що значною мірою залежать від зовнішньої політики як держав-учасниць, так і інших держав та багатьох інших факторів геополітики і навіть внутрішньої політики держав. Для України це досить характерно. До того ж, країни-учасниці певних неінституціалізованих об'єднань практично завжди є членами інших міждержавних формувань (в тому числі й неінституціалізованих), що також є чинником уже згаданої нестабільності та декларативності деяких об'єднань. З іншого боку, все це робить неінституціалізовані асоціації держав кращим інструментом політики держав для вирішення конкретних завдань, які неможливо вирішити у міжнародних організаціях (через складність процедури чи наявність держав-конкурентів у певному проекті), і дозволяє “маневрувати” в разі потреби.

Через непостійність, неструктурованість та велике різноманіття неінституціалізованих міждержавних об'єднань досить складно їх класифі-

кувати, тому класифікація є досить умовною, а стосовно деяких об'єднань буде застосовуватись не стільки узагальнення, скільки елементи описового методу.

Найперше — варто поділити неінституціалізовані міждержавні формування на: 1) ті, що працюють (ГУАМ, військовий неформальний партнерський трикутник Британія — Польща — Україна та ін.), 2) ті, що є просто декларативними (Бухарестський трикутник, економічний трикутник Київ — Кишинів — Бухарест та ін.), 3) є ефемерними (наприклад, ідея стратегічної осі Мінськ — Москва — Пекін¹⁹) і 4) ті, які фактично припинили своє існування без “публічного розлучення” (стратегічний енергетичний трикутник Україна — Туркменістан — Іран). Існування таких чотирьох типів характерне лише для неінституціалізованих асоціацій, причому, тут стани декларативності та дієздатності не є постійними й остаточними і за певних обставин або умов ефективна співпраця може змінитись на декларативність і навпаки. Так, наприклад, для того, щоб запрацював проект створення митного союзу в рамках трикутника Київ — Кишинів — Бухарест потрібно вирішити прикордонні питання України з Румунією та Молдовою.

За функціями та сферами співпраці існуючі неінституціалізовані об'єднання поділяються на спеціалізовані та багатоцільові (ГУАМ). Серед спеціалізованих у свою чергу розрізняють: 1) загальноекономічні (Андська група), 2) з питань енергетики (Україна — Туркменістан — Іран), 3) політичні (Гексагональ, Вишеградська група), 4) з питань безпеки (Веймарський трикутник); 5) військово-політичні (трикутник Британія — Україна — Польща) та інші.

Неінституціалізовані об'єднання можуть мати договірно-правову базу (досить часто обмежуються деклараціями чи подібними документами), проте на відміну од міжнародних організацій можуть існувати і без договірно-правової бази на рівні спільних заяв, домовленостей тощо (ГУАМ). Наявність постійного місця для проведення зустрічей також не є обов'язковою.

За рівнем безпосередніх учасників співпраці можна виділити неінституціалізовані міждержавні механізми координації на рівні: 1) президентів (Бухарестський трикутник, Вишеградська група), 2) міністерств закордонних справ, 3) різних інших міністерств та відомств (Україна — Польща — Великобританія). Часто на різних етапах розвитку співпраці відбувається на різних рівнях, проте існує також велика кількість об'єднань, у яких координація здійснюється головним чином на одному конкретному рівні.

Щодо перспектив дальшого розвитку, то у неінституціалізованих об'єднань є три головні можливі шляхи еволюції:

1. Переростання неінституціалізованих асоціацій держав у міжнародні організації. Приблизно таким шляхом розвивалась ЧЕС, початком існування якої під назвою “Босфорське співтовариство” вважають прийняття 25 червня 1992 року Декларації ЧЕС²⁰. Такі ж перспективи за сприятливих для цієї структури умов може мати ГУАМ.

2. Неінституціалізоване об'єднання може: а) залишатись на одному й тому ж організаційному рівні співпраці між державами-учасницями, але поглиблюючи та розширюючи сфери своєї діяльності (Андська група); б) зберігати початковий рівень (Вишеградська група, учасники якої у 1991 році не бажали інституціалізації, оскільки “гору взяла боязнь, що подальша інституціалізація набере форм “регіонального союзу”, альтернативного європейським структурам”²¹); в) зменшувати рівень співпраці.

3. Припинення існування в разі: а) якщо об'єднання виконало покладені на нього функції (такий варіант можливий у випадку з Вишеградською групою після вступу більшості її держав-учасниць до євроатлантичних структур) або державам стала не вигідною співпраця в цьому об'єднанні; б) тиску держав — противниць об'єднання; в) своєї “недієздатності”. Для неінституціалізованих об'єднань нема чіткої межі припинення існування.

Узагальнивши вищевказане, можна визначити неінституціалізовані асоціації держав як **форму співпраці держав для досягнення певних цілей в конкретно визначених сферах діяльності у випадку, якщо вирішення цих завдань потребує інтеграції, неможливої в рамках інших видів асоціацій держав чи за допомогою двосторонніх або багатосторонніх міждержавних відносин, яка не має чітко визначених механізмів її організації**.

Щодо міжнародних комісій та комітетів, то ці міжнародні органи створюються, як правило, для вирішення якоїсь конкретної проблеми чи для діяльності в чітко визначеній сфері. Міжнародні комісії можуть існувати у формі допоміжного органу якоїсь міжнародної організації (Комісія міжнародного права — допоміжний орган Генеральної Асамблеї ООН), контролюючого і наглядового органу (Комісія нейтральних країн з нагляду — заснована відповідно з пунктами 36—50 Паньминьчонської угоди про перемир'я в Кореї). Члени таких форм міжнародних комісій розглядаються не як представники держав, а як незалежні експерти²². Тому такі комісії не можна вважати міждержавними утво-

реннями, хоча вони і є різновидом міжнародного органу.

Проте існують форми міжнародних комісій та комітетів, у яких учасники розглядаються як представники держав. Це, як правило, 1) робочі комітети неінституціалізованих форм міждержавних об'єднань (наприклад, тристоронній Українсько-Ірансько-Туркменський комітет з економічного та інвестиційного співробітництва²³; 2) робочі комісії та комітети, які створюються для вирішення певних питань у двосторонніх чи багатосторонніх міждержавних відносинах. Можуть існувати і робочі комісії або комітети на загальнодержавному рівні з одного боку та на рівні певного регіону, з іншого. До таких можна віднести постійну україно-баварську робочу комісію на рівні різних міністерств та відомств²⁴. Хоча такий тип робочих комісій існує з одного боку на регіональному рівні, проте він цілком підходить до поняття міждержавної комісії, оскільки в Німеччині федеральні землі не є провінціями, це держави з власною державною владою²⁵.

Можна дати визначення міждержавної міжурядової комісії або комітету: це інструмент

співпраці держав у вузькоспеціалізованій сфері для досягнення конкретних цілей та розв'язання завдань в рамках неінституціалізованих міждержавних об'єднань та двосторонніх чи багатосторонніх міждержавних відносин на рівні міністерств та відомств. Такий особливий тип міждержавних утворень є не так асоціацією держав, як інструментом для її організації.

Загалом можна зробити висновок, що міждержавні відносини — це складні та багатогранні процеси, які вимагають різноманітних форм співпраці як на двосторонній, так і на багатосторонній основі, причому жодна з цих форм співпраці не втрачає своєї актуальності з появою інших форм співробітництва держав, а лише займає свою нішу. На різних етапах розвитку системи міждержавних відносин співвідношення між конкретними типами асоціацій держав є різним. І для комплексу сучасних держав перехідного типу характерною є значна кількість неінституціалізованих об'єднань (дуже часто декларативних), які також, певним чином, є перехідною формою міждержавних відносин.

¹ Найчастіше вважається, що невід'ємною ознакою міждержавних об'єднань є відповідність загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права. Але в принципі можуть існувати формування, які не відповідають принципам міжнародного права.

² Див.: Кольяр К. Международные организации и учреждения. — М., 1972. — С. 631.

³ Лосів І. Культурно-історичні чинники геополітичних альянсів // Нова політика. — 1995. — Червень-липень. — С. 51.

⁴ Див.: Шиббаева Е. А., Поточный М. П. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. — М., 1998. — С. 14.

⁵ Див.: Гуменюк Б. І. Міжнародні конференції // Політика і Час. — 1997. — № 8. — С. 52.

⁶ Там же.

⁷ Шармазаншвили Г. В. Международные межправительственные организации. — М., 1979. — С. 10.

⁸ Див.: Гуменюк Б. І. Міжнародні конференції. — С. 53.

⁹ Див.: Лашкевич Н. В Прибалтике ширится движение евроскептиков // Известия. — 1997. — 6 июня.

¹⁰ Див.: Моравецкий В. Функции международной организации. — М., 1976. — С. 45—47.

¹¹ Там само.

¹² Гуменюк Б. Міжнародні організації. — С. 62.

¹³ Див.: Там само.

¹⁴ Див.: Айдинкай И. Я. Черноморское Экономическое Сотрудничество — мост, соединяющий Турцию с Украиной // Вісник Київського інституту Міжнародних відносин. — 1998. — Вип. № 7. — Ч. 2. — С. 158—159.

¹⁵ Див.: Морозов Г. И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. — М., 1974. — С. 55; Шармазаншвили Г. В. Международные межправительственные организации. — С. 9 та ін.

¹⁶ Див.: Encyclopedia Britannica. — Vol. 1. — P. 281.

¹⁷ Див.: У неформального альянса Грузії, України, Азербайджана і Молдавії большое будущее, убежден президент Алиев // Информационное агентство "Интерфакс — Россия". — 1997. — 25 ноября.

¹⁸ ГУАМ — это не альянс, а консультативная структура четырех государств // Информационное агентство "Интерфакс — Россия". — 1997. — 1 декабря.

¹⁹ Таку ідею висловив Президент Республіки Беларусь О. Г. Лукашенко під час візиту до Пекіну (див.: Хортин Р. Геополітична геометрія Києва // День. — 1998. — 19 лютого).

²⁰ Див.: Айдинкай И. Я. Черноморское Экономическое Сотрудничество — мост, соединяющий Турцию с Украиной. — С. 158.

²¹ Когут І. Вишеградська група у загальноєвропейських процесах інтеграції та безпеки. Кваліфікаційна робота на здобуття академічного звання бакалавра суспільних наук. НаУКМА. — Київ, 1996. — С. 9.

²² Див.: Дипломатический словарь. — М., 1961. — Т. 2. — С. 93.

²³ Див.: Перелік постанов Кабінету Міністрів з 1 по 10 лютого 1998 р. // Урядовий кур'єр. — 1998. — 11 квітня.

²⁴ Див.: Хорунжий Г. На регіональному рівні // Політика і час. — 1996. — № 12. — С. 29.

²⁵ Див.: Факти про Німеччину. — Франкфурт-на-Майні, 1993. — С. 149.

Yakushik V. M., Grytsak P. I.

VARIETIES OF MODERN INTER-STATE FORMATIONS

The article “Varieties of Modern Inter-State Formations” by V. M. Yakushik, Director of the UKMA Centre for Social and Political Research, and P. I. Grytsyak, a UKMA second-year student, proposes a systematisation of the existing types of inter-State formations. The authors classify those formations either as associations of States, or as special instruments of inter-State cooperation. Definitions of the main types of inter-State formations are proposed, and specific examples from Ukrainian and international experience are given. Special attention is devoted to the analysis of non-institutionalised inter-State formations.