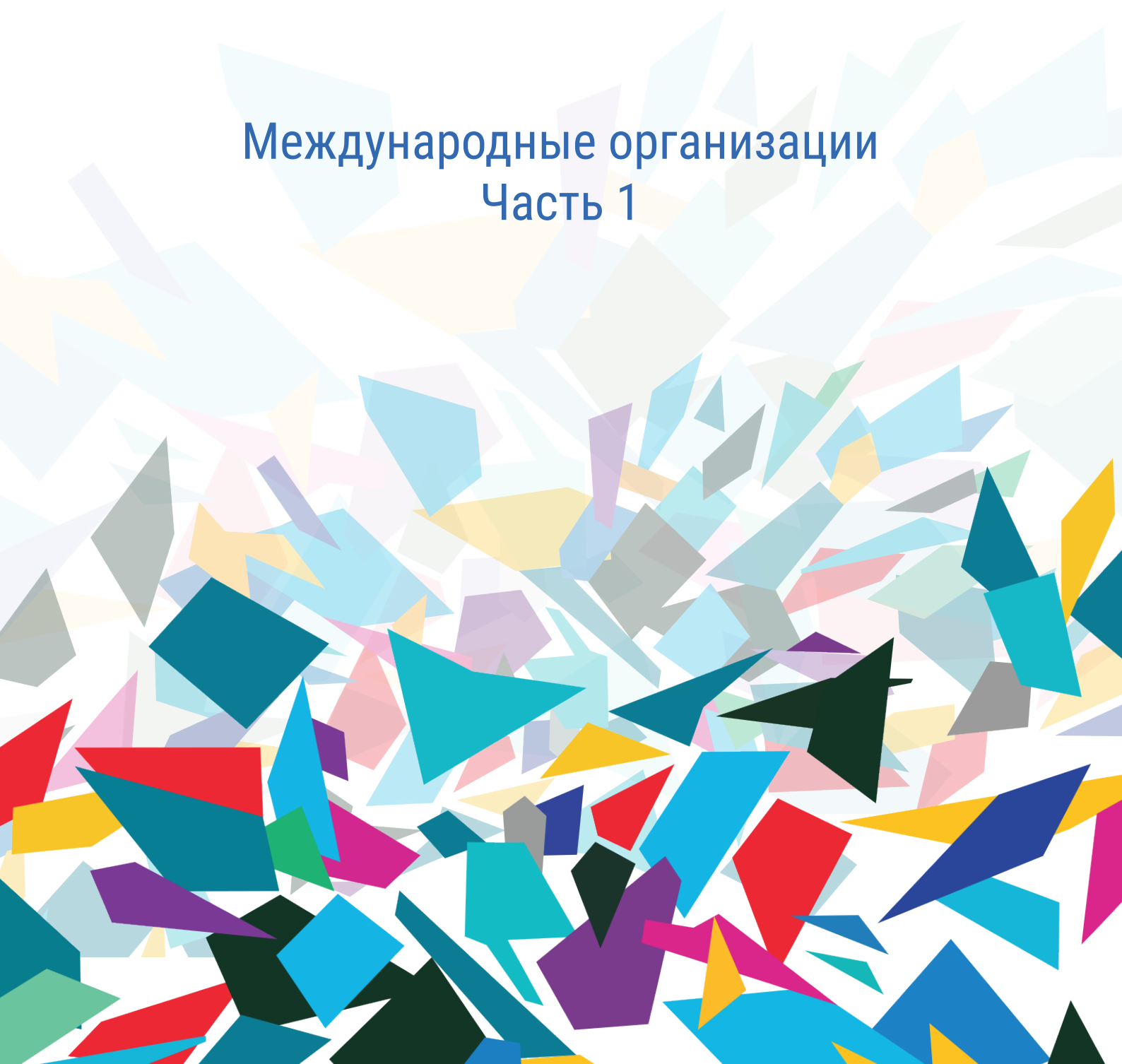




МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

Международные организации Часть 1





Введение

Эволюция современного национального государства и последующее развитие международного порядка, основанного на растущем числе независимых и суверенных территориальных единиц, неизбежно порождали вопросы международного сотрудничества. Первый крупный случай организованного международного сотрудничества произошел с Вестфальским миром в 1648 году, который положил конец тридцатилетнему религиозному конфликту Центральной Европы и официально установил современное светское государственное устройство европейской политики. Наполеоновские войны завершились Венским конгрессом в 1815 году, что ознаменовало собой первую систематическую попытку регулирования международных отношений посредством регулярных международных конференций. Система Конгресса длилась практически в течение нескольких столетий и узаконивала не только баланс сил в политике, но и регулируемый в известной мере международный порядок.

До начала Первой мировой войны мировые дела в значительной степени зависели от периодических конференций, которые проводились в Европе. Парижская конференция 1856 года и берлинское собрание 1871 года касались проблем Балкан, в то время как Берлинские конференции 1884 года устанавливали определенный порядок борьбы за Африку, процесс которой начал развиваться. Эти и другие подобные конференции стали важной прелюдией к созданию международных институтов, но стали еще более неадекватными для выполнения той работы, которую они намеревались сделать. Конференция могла быть инициирована только по инициативе одного или нескольких участвующих государств, как правило, после того или иного международного кризиса, и эта специальная процедура серьезно ограничивала решение вопроса. Это означало, что на ней могли присутствовать только специально приглашенные государства, и эти государства принимали решения на основе единогласного подхода, что существенно ограничивало полезность системы. В девятнадцатом веке также наблюдался значительный рост числа международных неправительственных объединений, таких как Международный комитет Красного Креста (основанный в 1863 году) и Международная ассоциация юристов и Институт международного права (оба основаны в 1873 году). Эти частные международные профессиональные учреждения продемонстрировали широкую общность интереса по конкретным темам и осознали, что сотрудничество должно быть международным, чтобы быть эффективным. Такие учреждения создали механизм для регулярных встреч и многих постоянных секретариатов. Работа, проделанная этими организациями, была и остается значительным фактором влияния на деятельность правительства и стимулирования действий в мире.

Международные организации (или учреждения) теперь стали незаменимыми. В глобализованном мире они содействуют сотрудничеству между государствами, позволяя выявлять, обсуждать и решать проблемы по широкому кругу вопросов, от операций по сохранению мира и укреплению мира до экологических, экономических и прав человека. Этот аспект международной правовой системы позволяет относительно быстро создавать новые правила, новые модели поведения и новые механизмы соблюдения. Действительно, если есть одна первостепенная характеристика современного международного права, то это развитие и охват международных институтов, будь то универсальных или глобальных, региональных или субрегиональных. Преобладающей теорией для международных организаций стала теория функционализма, поскольку их существование и деятельность были обусловлены требованием выполнить определенную функцию.

Некоторые юридические аспекты международных организаций

Нет сомнений в том, что вклад в международное право, в целом делаемый все большим числом и разнообразием международных организаций, важен. Во многих областях практика международных организаций оказала существенное влияние, и это часто недостаточно ценится. Кроме того, государственная практика в рамках таких организаций становится все более



значительным элементом в общем процессе формирования обычного права. Это особенно справедливо в отношении Организации Объединенных Наций с ее универсальностью членства и обширной сферой деятельности и интереса, хотя не всякая такая практика будет способна передавать в обычное право, и особое внимание должно быть уделено *opinio juris*.

Исходя из влияния практики международных организаций на нормы международного права, стоит отметить обратное влияние международно-правовых норм на деятельность таких организаций. Указанные нормы определяют работу и развитие этих международных институтов и могут действовать в русле исправления незаконных действий. Международные организации в прошлом были определены в международных договорах просто как «межправительственные организации», чтобы продемонстрировать, что ключевой характеристикой таких группировок можно признать то, что их членами являются государства. Однако Комиссия международного права в статье (2) своих проектов статей об ответственности международных организаций, принятая в 2011 году, относится к «организации, учрежденной договором или другим документом, регулируемым международным правом и обладающим собственной правосубъектностью», отмечая, что международные организации могут включать в качестве членов, помимо государств, другие полномочия». Малколм Шоу приводит мнение ученого правоведа Феликса Амерасинха, который определяет международные организации как обычно создаваемые в соответствии с договором или конвенцией, участником которых являются государства, а создающие таким образом члены организации в целом являются государствами, и указывает на такие основные характеристики, как создание международным соглашением государствами организации, разработка и принятие учредительных документов в соответствии с международным правом.

Поэтому нужно отличать международные межгосударственные организации, которые являются предметом анализа темы нашей лекции, от частных или неправительственных организаций, а также от международных публичных компаний. Первые могут иметь широкое, открытое или универсальное членство (например, ООН и специализированные учреждения) или могут иметь ограниченное или закрытое членство (например, Африканский союз или Организация экономического сотрудничества и развития). Организации могут иметь широкий (ООН) или более узкий круг функций (к примеру, Всемирная организация здравоохранения) в зависимости от направленности их уставов. Будет ли группа государств рассматриваться как международная организация, будет зависеть от того, действительно ли она обладает если не всеми, то хотя бы некоторыми вышеперечисленными признаками.

Правосубъектность

Роль международных организаций в мировом порядке сосредоточивается на их обладании международной правосубъектностью в отличие от правосубъектности по внутреннему законодательству. Как только это будет установлено, они становятся субъектами международного права и, таким образом, способны обеспечивать соблюдение прав и обязанностей на международном уровне в отличие от работы только в рамках отдельных муниципальных юрисдикций. Не все договоренности, с которыми сотрудничают два или более государства, обязательно будут устанавливать отдельную правосубъектность. Международный Суд в деле Науру против Австралии отметил, что договоренности, согласно которым Австралия, Новая Зеландия и Великобритания стали совместным «Административным органом» для Науру в Соглашении об опеке, одобренным ООН в 1947 году, не создали отдельную международную организацию.

Вопрос правосубъектности в первую очередь зависит от норм устава учреждающего международную организацию. Если государства желают, чтобы организация была наделена особой международной правосубъектностью, это будет фигурировать в учредительном договоре и будет определяющим фактором. Но это на самом деле такое происходит только в немногих случаях. Правосубъектность на международном уровне может быть выведена из полномочий или целей организации и ее практики. Это более обычная ситуация и она была авторитетно обсуждена и урегулирована (по крайней мере, это касается ООН непосредственно)



Международным судом по возмещению вреда, причиненного служащему Организации Объединенных Наций правительством определенной страны при выполнении этим служащим своих непосредственных обязанностей.

Суд постановил, что ООН имеет международную правосубъектность, поскольку это необходимо для достижения целей и принципов, указанных в Уставе. Другими словами, это был необходимый вывод из функций и прав, которые организация осуществляла и пользовалась. На этом основании ООН как субъект международного права имела право предъявления им претензий с целью требования возмещения государством ущерба, который был причинен служащему ООН при исполнении им своих обязанностей на территории этого государства.

Суд подчеркнул:

«Признано, что члены ООН, возложив на нее определенные функции, сопутствующие обязанности и ответственность, уполномочили её компетенцией, необходимой для эффективного выполнения этих функций».

Обладание международной правосубъектностью означает, что международная организация является субъектом международного права и способна иметь международные права и обязанности и обеспечивать их соблюдение путем выставления в случае необходимости международных требований. Суд рассмотрел Устав Организации Объединенных Наций и последующие соответствующие договоры и практику для институционального определения характера Организации Объединенных Наций и степени ее полномочий и обязанностей. Он отметил обязательства членов организации, ее способность заключать международные соглашения и положения Устава, содержались в статьях 104 и 105, в соответствии с которыми Организация Объединенных Наций должна обладать таким правоспособным потенциалом, привилегиями и иммунитетами на территории каждого государства-члена как это было необходимо для выполнения своих целей.

Суд подчеркнул, что:

«Пятьдесят государств, представляющих большинство членов международного сообщества, обладают правоспособностью в соответствии с международным правом, чтобы создать субъект, обладающий объективной международной правосубъектностью, а не только субъект, признанный только ими».

Соответственно, Суд вывел объективную международную правосубъектность ООН из намерения членов действовать прямо или косвенно. Правосубъектность ООН не зависит от предварительного признания со стороны не членов, а вытекает из природы и функций самой организации. Малколм Шоу заключает: число государств-членов данной организации имеет отношение к проблеме объективной правосубъектности, но это не является определяющим фактором.

Утверждение о том, что международная организация имеет международную правосубъектность, не решает вопроса о том, что такое правосубъектность. Хотя придание международной правосубъектности организации придает ей отдельную идентичность, отличную от ее составляющих элементов, последствия такой правосубъектности будут варьироваться в зависимости от обстоятельств. В то время как все международные юридические лица будут обладать некоторыми правами и обязанностями (и по определению права и обязанности, отличные от прав членов организации), они не будут иметь одинаковые возможности. Вопрос о том, как такие права и обязанности могут применяться или поддерживаться, также будет зависеть от обстоятельств. Государства признаны обладающими самым широким спектром прав и обязанностей: полномочия международных организаций четко очерчены в рамках выраженных полномочий, изложенных в учредительных документах или подразумеваемых полномочиях, которые были изложены в результате практики. Международный суд подчеркнул, что определение международной правосубъектности Организации Объединенных Наций не равнозначно заявлению ООН о том, что он является государством, или что его правосубъектность, права и обязанности такие же, как и права государства. Точно так же это не означает, что ООН была является «супер-государством». Суд заявил, что правосубъектность ООН



включает в себя компетенцию обладать и поддерживать права и способность обеспечивать их соблюдение на международной арене. Соответственно, в то время как государства будут обладать совокупностью международных прав и обязанностей, признанных международным правом, «права и обязанности организации, такой как Организация [ООН], должны зависеть от ее целей и функций, определенных или подразумеваемых в ее учредительных документах и разработанных на практике. Здесь все зависит от тщательного анализа статуса и деятельности самой организации, включая взаимосвязь таких полномочий и возможностей с заявленными целями и обязанностями этой организации.

Учредительные документы

Международные организации прямо созданы государствами решением, изложенным в их учредительных документах. Поэтому сама природа, статус и авторитет таких организаций будут зависеть в первую очередь от условий учредительных документов, в которых они установлены. Малколм Шоу отмечает, что такие документы имеют двойное происхождение. Они представляют собой многосторонние договоры, поскольку они являются обязательными соглашениями, заключенными государствами-участниками, и как таковые подпадают под действие права международных договоров. Но такими соглашениями являются многосторонние договоры, обладающие особым характером, поскольку они приводят к созданию новых субъектов международного права. Эта двойственная природа наиболее ярко проявляется в сфере интерпретации основных документов организации. Это было четко изложено в Консультативном заключении Международного Суда (по просьбе Всемирной организации здравоохранения) в деле «О законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте».

Суд заявил, что: его учредительные документы международных организаций также являются и договорами определенного типа; их целью является создание новых субъектов права, наделенных определенной автономией, на которые стороны возлагают задачу реализации общих целей. Такие договоры могут поднять конкретные проблемы толкования, в частности, в отношении их характера, который является общепринятым и в то же время институциональным; сам характер созданной организации, цели, которые были возложены на нее ее основателями, императивы, связанные с эффективным выполнением ее функций, а также ее собственная практика - все элементы, которые заслуживают особого внимания, когда будет необходимо толковать эти учредительные договоры.

Соответственно, необходимо учитывать особый характер учредительных документов как результат не только многосторонних соглашений, но и учредительных документов, которые подлежат толкованию как со стороны самого учреждения, так и государств-членов и других лиц по отношению к нему. В первую очередь, обычно органы органов должны интерпретировать соответствующие учредительные документы и определять, например, свою собственную юрисдикцию. В некоторых случаях сами учредительные документы будут определять орган с полномочиями толкования и могут предоставлять методы и механизмы для разрешения споров о толковании. Иногда с такой компетенцией создается суд или трибунал. Например, Международный трибунал по морскому праву может толковать Конвенцию по морскому праву, а Европейский суд может толковать договоры и документы ЕС. Что касается ООН, Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, то они могут запросить консультативное заключение Международного Суда, равно как и другие органы организации и специализированные учреждения, уполномоченные Генеральной Ассамблеей в отношении вопроса в рамках сферы их деятельности. Учредительные документы некоторых организаций предусматривают обязательное и окончательное определение Международным судом консультативных процедур, то есть организации в таких ситуациях соглашаются принять консультативное заключение как обязательное. Кроме того, в статье 32 Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года предусматривается, что различия между специализированным учреждением и членом, возникающим в связи с толкованием или применением конвенции, должны быть представлены на рассмотрение Международного Суда в соответствии с консультативной процедурой, содержащейся в статье 96 Устава и



статьей 65 Статута Суда, и полученное таким образом мнение должно рассматриваться сторонами как решающее и обязывающее. В спорных случаях Международному суду может потребоваться толкование учредительных документов международной организации, в том числе и Устава ООН, где это имеет отношение к определению имеющейся проблемы. В редких случаях международный трибунал может потребовать осуществление толкования устава международной организации.

Тот факт, что учредительные документы международных организаций неизменно являются многосторонними договорами, означает, что процесс их толкования будет регулироваться статьями 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Однако такие договоры носят особый характер, поскольку они ведут к учреждению международных организаций, и это указывает на более гибкий метод интерпретации. Поскольку уставы являются «систематически работающими документами», чтобы выполнять цели организации в изменяющихся и развивающихся обстоятельствах, последующая практика их деятельности имеет особое значение в контексте толкования. Международный Суд, как правило, анализирует последующую практику деятельности международных организаций; в свою очередь, международные организации поддерживают толкование, уже достигнутое проведенное Международным Судом.

Республика Казахстан принимает активное участие в работе 73 универсальных, региональных и иных международных организаций (Казахстан был председателем ОБСЕ, ШОС, СНГ, ОИС, является непостоянным членом Совета Безопасности ООН). Республика Казахстан, проведя ряд мероприятий и Саммит глав государств и правительств ОБСЕ в декабре 2010 года в Астане, внесла свой вклад в дело укрепления евроазиатской и трансатлантической безопасности. В рамках ООН наша страна вносит новые инициативы по ядерному разоружению, призывает государства укреплять энерго-экологическую безопасность на планете. Казахстан является инициатором создания СВМДА – Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии, которое работает в известной мере по аналогии с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и которое достигло в этом направлении определенных успехов. Во время более 30 избирательных кампаний республика сотрудничала с такими международными организациями, как ОБСЕ, Совет Европы, Европейский союз, Содружество Независимых Государств, Межпарламентская Ассамблея СНГ, Шанхайская организация сотрудничества, международные наблюдателей которых обеспечивали объективное и беспристрастное наблюдение за ходом выборов.

Вопросы:

1. Почему несмотря на суверенное равенство государств и отсутствие единой законодательной, исполнительной и судебной системы в международном праве, одни государства должны объективно признавать наличие правосубъектности у организации, созданной другими государствами?
2. Для чего нужна правосубъектность организациям, созданным государствами?
3. Каким образом Международный Суд ООН пришёл к выводу, что у ООН есть международная правосубъектность?

Литература:

1. J.E. Alvarez, *The Impact of International Organisations on International Law*, The Hague, 2016.
2. C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2nd edn, Cambridge, 2005.
3. Кабдешев К., *Казахстан в международных организациях*. – Алматы: Қазақ университеті, 2005. – 137 с.