

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.05.01 Правовое обеспечение
национальной безопасности
очной формы обучения, группы 01001311
Клавкиной Виктории Вячеславовны

Научный руководитель:
Доцент кафедры
конституционного и
международного права, к.ю.н.
Макогон Б. В.

Рецензент:
Прокурор отдела прокуратуры
Белгородской области, к.ю.н.
Шеметова О.Ю.

БЕЛГОРОД 2018

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы правотворческой деятельности международных организаций	7
1.1 Международные организации в системе субъектов международного права и их роль в международном правотворчестве	7
1.2 Формы участия международных организаций в процессе международного правотворчества	14
1.3 Специфика правосубъектности международных организаций и их договорная правоспособность	18
Глава 2. Участие международных организаций в правотворческом процессе: история и современность	27
2.1 Генезис и развитие правотворческой деятельности международных организаций	27
2.2 Юридическая природа и компетенция международных организаций на современном этапе развития международного права	32
2.3 Проблемы и перспективы развития правотворческой деятельности международных организаций	36
Заключение	46
Список использованной литературы	49

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы. Международно-правовые отношения, складывающиеся на современном этапе развития общества, характеризуются увеличением числа различных международных организаций, как межправительственного, так и неправительственного характера, выступающих в качестве основной площадки взаимодействия государств. Отличительной чертой данных организаций является усиление их роли в современном мире и международном сотрудничестве. Основным вопросом, поставленным перед учеными-юристами, можно сформулировать как определение места данных организаций в международном праве. Международные организации и их деятельность подвержены различным исследованиям в литературе, как зарубежной, так и отечественной. Прежде всего изучению подлежит их сущность, включая различные закономерности возникновения и создания, а также международно-правовой статус вышеуказанных организаций в качестве субъектов международного права. Не остается без внимания их усиливающаяся роль в оказании содействия государствам при решении проблем, связанных с международной безопасностью, защитой прав и свобод человека, охраной окружающей среды и т.д.

Актуальность и своевременность научного анализа деятельности международных организаций состоит в том, что на сегодняшний момент среди ученых отсутствует единое мнение по вопросу активной деятельности международных организаций в мировом пространстве, а также отсутствует соотношение с объективной действительностью проблемы определения правового статуса международных организаций. Для современных международно-правовых отношений не характерно наличие исследований, посвященных характеристике формы и оказанию возможного влияния международных организаций на международные отношения, не в полной

мере определен их потенциал в решении возникающих международных проблем, а также не конкретизированы перспективы их развития.

В научном плане отсутствует единая отработанная терминология, позволяющая выделить из многочисленных категорий общественных организаций международную неправительственную. В российской правовой доктрине отсутствует положение, дающее возможность определить в соответствии с нормами международного права формы взаимоотношений международных неправительственных организаций и государства. На сегодняшний день не получил завершения и конкретизации правовой и сравнительный анализ национального законодательства в сфере общественных объединений с законодательством как других стран, так и общепринятыми мировыми стандартами.

Особое место рекомендательные акты международных организаций занимают в развитии комплекса международно-правовых и внутригосударственных норм, регулирующих отношения в сфере защиты прав человека, трудовых отношений, а также отношений в области охраны окружающей среды. Существующая тенденция связана с заинтересованностью международного сообщества в решении указанных проблем, сложившейся практикой международного сотрудничества, особенностью соответствующих сфер, в которых «мягкие» формы сотрудничества оказываются в ряде случаев не менее действенными, чем нормы «твердого» права.

В настоящее время потенциал рекомендательных актов не получил использования в полной мере. Характеристикой непосредственно российского законодательства является отсутствие механизмов, с помощью которых было бы возможно оценить целесообразность использования рекомендательных актов международных организаций органами государственной власти. В практической сфере следствием этого является отсутствие системного характера в применении актов международных

организаций вышеуказанными органами, а также то, что их использование остается на усмотрение отдельных органов и должностных лиц. При этом в доктрине международного права рекомендательные акты международных организаций часто относят к нормам международного права с определенными оговорками, что приводит к невозможности точной характеристики таких понятий, как нормы международного права и положения рекомендательных актов международных организаций.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации правотворческой деятельности международных организаций.

Предметом исследования выступает международное и отечественное законодательство, регулирующие особенности правотворческой деятельности международных организаций, а также рассмотрение задач, поставленных в процессе написания данной работы.

Целью исследования является анализ действующего законодательства, регулирующего особенности правотворческой деятельности международных организаций.

Для реализации указанной цели были сформулированы следующие **задачи**:

- исследование международных организаций в системе субъектов международного права и их роли в международном правотворчестве;
- изучение форм участия международных организаций в процессе международного правотворчества;
- изучение специфики правосубъектности международных организаций и их договорная правоспособность;
- исследование генезиса и развития правотворческой деятельности отдельных международных организаций;
- анализ юридической природы и компетенции международных организаций на современном этапе развития международного права;

- анализ проблем и перспектив развития правотворческой деятельности международных организаций.

Методологическую основу исследования составили диалектико-материалистические воззрения и такой их элемент, как системный анализ, а также концептуальные положения современной теории государства и права. Наряду со всеобщим диалектическим методом применялись общенаучные (анализ, синтез, обобщение, дедукция и др.) и специальные (сравнительно-правовой, исторический, статистический и др.) методы познания.

Нормативная основа работы представлена такими нормативными правовыми актами, как Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года¹, Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года², Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.³, Гражданский Кодекс⁴ Российской Федерации и т.д.

В теоретическую основу работы легли научные труды таких ученых, как Абашидзе А.Х., Бекяшева К. А., Воловой Л. И., Додонова В. Н., Капустина А. Я., Ковалевой Т. М., Лукашук И. И. и т.д.

Структура работы состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

¹ Устав Организации Объединённых Наций от 26. 06. 1945 г. [Электронный ресурс]//Официальный сайт Организации Объединённых Наций/ URL: <http://www.un.org>

² Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 37. Ст. 772.

³ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных конституционными законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. N 11-ФКЗ) // Российская газета. 2014. 23 июля. № 163

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

Глава 1. Теоретические основы правотворческой деятельности международных организаций

1.1 Международные организации в системе субъектов международного права и их роль в международном правотворчестве

Среди ученых распространено мнение о том, что международные организации выступают в качестве общепризнанных субъектов международного права⁵. Несмотря на это, среди теоретиков отсутствует единое мнение о том, какой субъект - международная организация или государства как ее участники – будут нести ответственность в случае совершения деяний, противоправных в соответствии с международным правом. В национальном праве многих государств характерной является ситуация, при которой ответственность за деятельность в рамках юридических лиц может быть возложена на самих участников. Но встречаются и такие случаи, при которых участники юридического лица не будут отвечать по его обязательствам. Аналогичные положения предлагается применять и в отношении международных организаций.

Учредитель (участник) юридического лица или владелец его имущества не несет ответственности по обязательствам юридического лица, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом или учредительными документами юридического лица (ч. 1. п. 3 ст. 56 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее - ГК РФ)⁶.

С каждым годом возрастает роль международных межправительственных организаций при решении вопросов, связанных с поддержанием мира и безопасности, защитой прав и свобод человека, развитием плодотворного сотрудничества между государствами. В доктрине

⁵ Консультативное заключение Суда об ущербе, понесенном на службе ООН, 1949 г. // ICJ Reports. 1949. P. 179.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

международного права такие организации признаются субъектами международного права.

Международные организации выступают в роли вторичных субъектов международно-правовых отношений. Это связано с тем, что инициатива их создания исходит от первичных субъектов международного права (государств) на основе соглашения между ними. Вышеуказанные соглашения представляют собой инструменты международных организаций. Именно соглашения о создании в своей структуре закрепляют цели и задачи организации, ее организационный и структурный порядок, а также порядок и процедуру регулирования отношений организации с государствами-членами.

В отличие от государств, международные организации являются одним из основных предметов изучения международного права. Основное отличие от государств заключается в отсутствии суверенитета и территории. Вступление международных организаций в международно-правовые отношения ограничивается компетенцией, устанавливаемой учредительным документом конкретной организации, в качестве которого может выступать устав организации или соглашение о ее создании. В соответствии с учредительными документами международных организаций, государства-члены могут иметь с ними свои представительства, при этом представительство организаций в этих государствах не является обязательным. Характерной чертой специальной правоспособности международных организаций также является то, что они не могут быть выступать стороной в споре, который рассматривается Международным Судом ООН. Известно, что такой стороной может выступать только государство⁷.

⁷ Хачатрян А.Г., Хачатрян А.А. Проблемы соотношения суверенитета государства и надгосударственности международных организаций и их решение в практике конституционной юстиции // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 52-55.

Прекращение деятельности международной организации в качестве субъекта международного права чаще всего связано с желанием государств-членов, которые входят в ее состав. Например, Совет по экономической взаимопомощи (СЭВ) в 1991 году был распущен и утратил международную правосубъектность. В случае прекращения деятельности международной организации приобретают актуальность вопросы, связанные с правопреемством в отношении собственности, фондов, определенных функций. Необходимо отметить, что институт правопреемства в отношении международных организаций практически не разработан.

В 1971 году было заключено четырехстороннее соглашение о Западном Берлине между Великобританией, СССР, США и Францией, в соответствии с которым определялся статус этого подразделения в центре ГДР. Данное соглашение закрепляло то, что Западный Берлин не является частью ФРГ или частью ГДР, но выступает в качестве независимого субъекта международного права. При этом Западный Берлин находился под оккупационным режимом трех западных государств. Нормативно-правовые акты Палаты депутатов Западного Берлина (законодательный орган) и Сената во главе с правящим бургомистром (исполнительным органом) не должны противоречить актам оккупационных властей. В дальнейшем четырехстороннее соглашение 1971 года было дополнено рядом соглашений между ГДР, Сенатом Западного Берлина и Федеративной Республикой Германия по конкретным вопросам. В 1991 году в связи с объединением Германии четырехстороннее соглашение 1971 года было прекращено.⁸

Отличительной чертой международного права является отсутствие кодифицированного правила, позволяющего закрепить ответственность за международно-противоправное поведение международных организаций. С другой стороны, нет обратной нормы: государства, как правило, несут

⁸ Тинберген Я. Пересмотр международного порядка. – М.: Прогресс, 2010. С. 380-391.

ответственность за деятельность в рамках международных организаций. Следовательно, вопрос о том, какой орган несет ответственность, должен решаться в каждом случае отдельно.

Тем не менее, исходя из сложившейся практики, большинство ученых склонны к первому варианту.⁹ Поэтому в проектах документов об ответственности международных организаций необходимо четко сформулировать правило о том, что государства, как правило, несут ответственность за международно-противоправные деяния международной организации, в которой участвуют эти государства. Это связано с тем, что государства создают независимые субъекты международного права - международные организации. Создание международных организаций подразумевает под собой желание государств-членов передать им определенные полномочия и ответственность за действия в рамках предоставленных полномочий или вне их. Независимость международных организаций основывается на том, что они независимо (а не от имени своих государств-членов) через свои органы, а иногда (с принятием соответствующих решений большинством членов) даже против воли некоторых из их членов, способны приобретать права и обязанности по международному праву. Приобретение прав и обязанностей возможно осуществить путем: заключения международных договоров; обменных миссий с государствами и другими международными организациями; использования функциональных привилегий и иммунитетов. Необходимо отметить то, что на международные организации возлагается ответственность за поведение, которое им вменено, что является незаконным по международному праву. Поэтому, как участники юридического лица, как правило, не несут ответственности за действия последнего, государства также обычно не несут ответственности за действия международных

⁹ Лукашук И.И. Право международной ответственности. - М.: Волтерс Клувер, 2012. 157 с.

организаций, членами которых они являются. Однако для каждого правила есть исключения.

Например, государства вправе нести ответственность за деятельность международной организации, членами которой они являются, если международная организация на самом деле не полностью независима. По мнению иска Westland Helicopters Ltd к Арабской организации индустриализации (АОИ), арбитры Международной торговой палаты считали, что АОИ представляют собой один из таких случаев: согласно ст. 14 Статута АОИ, для приема новых членов, требуется согласие четырех первоначальных членов этой организации, а не какого-либо органа самой организации, как это имеет место в других международных организациях. Верховный комитет АОИ фактически действовал как общий орган государств-членов АОИ, а не как сам орган АОИ. Кроме того, АОИ заключила соглашение акционеров Westland Helicopters Ltd. о создании совместного предприятия; в то же время Верховный комитет АОИ подписал с британским правительством меморандум о взаимопонимании, который гарантировал выполнение четырьмя странами-членами АОИ обязательств, которые могут быть приняты АОИ или контролируемые компаниями в отношении британских компаний. Но данное решение было отменено, так как суд пришел к выводу, что АОИ является международной организацией, автономной от ее членов.¹⁰

Чаще всего ответ на вопрос о независимости международной организации можно дать с точки зрения государства, которое является ее участником. Однако государство, которое не является членом международной организации, может считать участников данной организации ответственными за свои международно-противоправные деяния. По-видимому, критерием для ответа на вопрос должно быть признание третьим государством этой международной организации. Признание международной

¹⁰ Решение Суда Женевы от 23 октября 1987 г. // International Law Reports. Vol. 80. P. 642

организации аналогично признанию государства, а именно, признание может быть четко выражено или косвенно (подписание международного договора с международной организацией, обмен представителями, предоставление привилегий и иммунитетов, представление иска о возмещении ущерба не государству, а международной организации). Кроме того, международные организации не могут быть стороной в Суде. Это связано с тем, что довольно затруднительно или невозможно применять меры ответственности по международному праву к международным организациям, что связано с отсутствием у них конкретных лиц, к которым надлежит применять меры ответственности. Самым известным примером непризнания ответственности международной организации является оговорка СССР к Международному соглашению о натуральном каучуке, заключенному в Женеве 6 октября 1979 года. Целью оговорки было непризнание Европейского экономического сообщества как субъекта международного права, которое имеет права, обязанности и несет ответственность вместо участвующих в нем государств.

Обычное правило международного права основано на том, что международный договор не создает прав и обязанностей для государств, не являющихся его участниками. Следовательно, международный договор, заключенный международной организацией, не связывает государства, которые членствуют в международной организации.

Вторая попытка установить общий случай ответственности государств в соответствии с международными договорами, заключенными международными организациями, в которых участвуют государства, принималась во время разработки конвенции о праве международных договоров, заключенных международными организациями. Проект ст. 36 бис, который Комиссия представила на Венской конференции в 1986 году, включал в себя следующее:

«Права и обязанности возникают для государств-участников в силу договора в том случае, если стороны этого договора намереваются создавать

через такие положения такие обязанности и предоставлять такие права и определять их условия и последствия в этом договоре или иным образом согласованы по этому вопросу, и если:

а) государства-члены организации приняли единогласное решение быть связанными этими положениями договора;

б) согласие государств-членов организации на обязательность соответствующих положений договора было должным образом доведено до сведения государств и организаций, участвовавших в переговорах."

Однако эта статья была исключена из окончательного текста Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 года, так как она не получила практического значения. Пункт 3 ст. 74 вышеуказанной Конвенции указывает только на то, что ее положения «не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в связи с установлением обязательств и прав государств-членов международной организации на основании договора, стороной которого является эта организация»¹¹.

С другой стороны, в случае заключения международного договора между государством и международной организацией, то в нем оговаривается, что международные договоры, заключенные им, создают права и обязательства для государств-участников. В таком случае на государство возлагается ответственность в случае нарушения такого соглашения. Более того, независимо от того, создает ли международный договор, заключенный международной организацией, права и обязанности для государств-членов этой организации, в силу принципа добросовестности государства обязаны

¹¹ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 37. Ст. 772.

воздерживаться от поведения, которое препятствовало выполнению обязательств международной организации по договору.

1.2 Формы участия международных организаций в процессе международного правотворчества

На сегодняшний момент ученый не пришли к единому мнению в вопросе относительно системы международного права. В качестве одного из подходов к системе международного права предложено воспринимать ее аналогично системе российского права. В данном случае система международного права включает в себя институты, подотрасли и отрасли. Если следовать той же логике, то акты международного правотворчества можно расположить соответственно иерархии российского внутреннего законодательства.

Несмотря на то, что в системе международного права отсутствует общепризнанный главенствующий нормативный правовой акт, многие ученые сходятся во мнении, что в качестве основного закона можно подразумевать десять общепризнанных принципов международного права, закрепленных в Уставе ООН и Заключительном акте СБСЕ в Хельсинки в 1975 г. И вопреки распространенному мнению об отсутствии в международном праве кодексов, можно констатировать, ссылаясь на мнение известного участника и теоретика международных отношений А.Н. Талалаева, что Венская конвенция о международных договорах выступает своеобразным "кодексом современного международного права"¹².

Исходя из того, что основным источником международного права выступает договор, то этот кодекс и общепризнанные принципы права не

¹² Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. – М., 2009. 189 с.

должны противоречить другим соглашениям секторального и межведомственного характера, как многосторонних, так и двусторонних. Нормы международного обычного права направлены на урегулирование вопросов, которые не нашли своего отражения в Венской конвенции. В качестве примера неурегулированного вопроса в Венской конвенции можно выделить порядок применения международных договоров, процедуру их подписания и их инициализации. Наряду с этим открытым остается вопрос о применении последующих и предыдущих договоров, а также не закрепляется право всех государств участвовать в международных договорах универсального характера.

В ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года закреплено следующее понятие международного договора: это международное соглашение, которое заключается между государствами в письменной форме и регулируется международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе в двух или более взаимосвязанных и независимо от его конкретного имени. Участниками международных договоров выступают хотя бы два субъекта международного права¹³. Такие контракты, как, например, контракты на международную продажу товаров, заключенных между предприятиями, расположенными в разных государствах, не регулируются положениями Венской конвенции 1969 года. К таким договорам применяются другие международно-правовые акты.

В литературе по международному праву неоднократно предлагаются идеи, связанные с необходимостью расширения концепции международного договора путем включения в круг возможных участников таких организаций, как национальные корпорации, концерны, компании и другие, которые, как

¹³ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 37. Ст. 772.

утверждается, обладают универсальным контрактным потенциалом¹⁴. Вышеуказанная точка зрения связана с существующей теорией о том, что в состав субъектов международного права необходимо включать не только государства, международные организации, нации и народы, борющиеся за независимость, но и физических и юридических лиц. Сторонники этой точки зрения приводят аргументы о том, что различие международного публичного права и частного международного права стирается и возникает одно так называемое частное международное право. Однако эта точка зрения не была поддержана ни Комиссией ООН по международному праву, ни Венской конференцией, а концепция о том, что юридические лица и отдельные лица могут быть субъектами международного права, но без права на заключение международных договоров, торжествует. Таким образом, Венская конвенция характеризует классический подход в вопросе определения договора как соглашения между государствами и предполагает существование воли, одинаково направленных на одну конкретную цель.

Правовые реформы, осуществленные в России в последнее время имели в своей основе англосаксонские правовые модели. Международные финансовые учреждения, например, Европейский банк реконструкции и развития, налагают на заключение транзакций, которые они финансируют, использование контрактов, составленных в соответствии с англо-американскими моделями. В результате организации, действующие в странах континентального права, привыкают к составлению контрактов в соответствии с общим правом. Широкое использование англо-саксонских моделей, описанных выше, все чаще затрагивает даже традиционные типы контрактов и внутренние правоотношения, такие как аренда недвижимости или контракты купли-продажи в пределах одной страны.

¹⁴ Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров (апрель 1980 г.) // Сборник международных договоров СССР. -1998. - № 44. – Ст. 4360.

В основе российской правовой системы лежит применение континентального права. Следовательно, передача практики составления договоров или правовых концепций, основанных на англосаксонском праве, в российскую правовую систему требует тщательного рассмотрения всех последствий, связанных с этим.

Международные организации, в силу своей правосубъектности, могут принимать участие в нормотворческой деятельности. Среди основных направлений правотворческого процесса международных организаций можно выделить следующие: прямое законотворчество и вспомогательную роль в законотворческом процессе государств. Прямое законотворчество международных организаций проявляется в их договорной практике и в принимаемых ими решениях.

Международные организации, обладающие договорной правоспособностью, вправе заключать соглашения как с государствами, так и друг с другом. Несмотря на вторичный характер норм таких соглашений, они ссылаются на источники международного права. Их обязательство связано с тем, что они могут выражать как суверенную волю нескольких государств в рамках конкретной международной организации, так и координированную волю двух или более международных организаций. При этом стоит отметить то, что воля той или иной международной организации выступает в качестве суверенной воли государств, входящих в ее состав.

Таким образом, не все решения, принимаемые в рамках деятельности международных организаций, являются нормативными. Обязательность решений по процедурным, финансовым, организационным и другим вопросам внутреннего права международных организаций становится актуальной для всех государств-членов только в том случае, если она предусмотрена в учредительном акте и правила принятия данных решений соблюдаются.

Рекомендации международных организаций, как правило, не содержат юридически обязательных норм, но они могут быть признаны таковыми как в обычной, так и в договорной практике государств.

На международные организации могут быть возложены вспомогательные функции в нормативном процессе государств, среди которых можно выделить следующие: разработка и принятие высшим органом организации проектов конвенций, технических стандартов, а также созыв конференций для заключения договоров и др.

Нормы, которые предлагаются в проектах конвенций, преобразуются в нормы международного права в случае осуществления определенных процедур государствами (ратификация, вступление в силу после определенного числа ратификаций).

Вопрос о вступлении в силу регламентов, разрабатываемых международными организациями, остается дискуссионным. Это связано с тем, что для вступления в силу некоторых регламентов международных организаций необходимо их принятие государствами-членами. Так, регламенты Всемирного почтового союза подлежат ратификации, а регламенты Международного союза электросвязи требуют одобрения их государствами. Ратификация или иное одобрение со стороны государства для регламентов ИКАО, ВОЗ не является обязательным условием для вступления их в силу. Однако здесь имеет место выражение молчаливого согласия государств, так как государство считается принявшим регламент, в случае если оно в определенный срок не заявило о своем отказе принять регламент или не сделало оговорки к нему.

1.3 Специфика правосубъектности международных организаций и их договорная правоспособность

Основной период становления современного публичного права приходится на середину 20-го века. Последующие десятилетия можно

охарактеризовать как период усовершенствования основных теорий, сходящих в состав международного публичного права как силами отечественных, так и зарубежных юристов-международников. Несмотря на это, на сегодняшний день по-прежнему существует множество дискуссий по теоретическим вопросам, по которым экспертами в области международного права высказываются диаметрально противоположные точки зрения, но они вполне разумны. Можно с уверенностью заявлять об отсутствии единого подхода даже при толковании основополагающих принципов международного права, таких как принцип мирного разрешения международных споров, принцип территориальной целостности государств, принцип равноправия и самоопределения народов.

Вышесказанное можно полностью отнести к законодательной деятельности международных организаций. В законодательстве международных организаций также существует ряд общих теоретических вопросов, в отношении которых нет единого мнения со стороны ученых-юристов. Наиболее спорными являются следующие вопросы: общая доктрина правового характера международных организаций, учение о наднациональности международных организаций и т.д. Не существует единства по такому общему теоретическому вопросу о взаимосвязи двух понятий: «правосубъектность международной организации» и «правоспособность международной организации».

Тункин Г.И. придерживается следующей точки зрения, в соответствии с которой международные организации выступают в качестве субъектов международного права, а также то, что данный факт является общепризнанным¹⁵. Возможность межгосударственных организаций стать субъектом международного права признается в Консультативном заключении Международного Суда от 11 апреля 1949 года «О возмещении

¹⁵ Тункин Г.И. Теория международного права / Под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. – М.: Зерцало, 2012. 478 с.

ущерба, нанесенного Службой Организации Объединенных Наций»¹⁶. На основании данного решения международные организации наделяются качеством субъекта международного права. Однако единодушные ученые по вопросу о связи между правосубъектностью и правоспособностью международных организаций сегодня нельзя сказать.

В основе юридической науки лежит положение о правильном и единообразном понимании юридических терминов, особенно общепризнанных. Отсутствие такого общего понимания становится препятствием при дальнейшем решении возникающих в практике проблем. Поэтому правильное понимание таких терминов, как «правосубъектность» и «правоспособность» международных организаций, выступает в качестве основы при вопросе определения юридического характера международных организаций в целом и определения правового статуса каждой конкретной международной организации в частности.

Анализ научной и учебной литературы по международному праву позволяет сделать вывод о том, что сегодня нет единого подхода к определению этих понятий среди международных юристов. Многие ученые заявляют о практически полном совпадении правосубъектности и правоспособности международных организаций, другие ученые различают два понятия, но без конкретного обоснования такой разницы. На основании вышеизложенного необходимо выделить основные положения, с помощью которых будет возможно отграничить эти смежные понятия друг от друга.

Первоначальным шагом в процессе отграничения правосубъектности от правоспособности будет сравнение определений вышеназванных понятий. Так, например, в Юридическом энциклопедическом словаре под ред. М.Н. Марченко говорится, что «правосубъектность выступает в качестве способности иметь и осуществлять свои гражданские права и обязанности

¹⁶ Заключение Международного суда ООН от 11 апреля 1949 г. "О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН" // СПС Консультант Плюс

своими действиями»¹⁷. Основными элементами правосубъектности в данном случае являются личность и правоспособность. Наряду с этим правоспособность в этой публикации понимается как «правоспособность человека или организации нести субъективные права и юридические обязательства»¹⁸. Таким образом, необходимо констатировать, что довольно сложно установить четкое различие между двумя концепциями, основанными на этих определениях. Более того, кажется, что понятие «правоспособность» шире понятия «юридическая личность», хотя даже в самом словаре говорится об обратном. В Юридическом энциклопедическом словаре под ред. А.Я. Суханова (это издание еще советского времени) дается определение правоспособности, под которой понимается "способность лица (гражданина, организации) иметь права и обязанности", и говорится, что правоспособность входит в более широкую категорию правосубъектности¹⁹.

Словарь-справочник «Международное право» предлагает следующие определения. Международная правосубъектность - это «подчинение прямому действию норм международного права, качества субъекта международного права». Как правило, это проявляется в наличии прав и обязанностей, установленных нормами международного права, договорными и обычными. «В то же время правосубъектность международных организаций понимается как «международно-правовая личность, имеющая особый характер, поскольку международные организации являются второстепенными, производными субъектами международного права». Правовая личность международных организаций и их масштабы определяются воле государств-

¹⁷ Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова и др.; отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2013. С. 541-542.

¹⁸ Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова и др.; отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2013. С. 543.

¹⁹ Юридический энциклопедический словарь / Отв. ред. А.Я. Сухарев. -М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 281.

членов этих организаций и закрепленных в их учредительных документах (уставах)»²⁰.

Представляется интересным рассмотреть позиции, изложенные в учебной литературе по международному праву.

Так, в учебнике "Международное публичное право" под общей редакцией К.А. Бекашева говорится, что субъекты международного права могут обладать общей, отраслевой и специальной правосубъектностью. Общая правосубъектность - это способность выступать в качестве субъектов международного права. В данном случае речь идет о государствах. Отраслевая правосубъектность - это способность быть участниками правоотношений в конкретной области межгосударственных отношений. Чаще всего в данном случае речь идет о межправительственных организациях. Наконец, специальная правосубъектность - это способность выступать в качестве участников лишь определенного круга правоотношений в рамках отдельной отрасли международного права²¹.

В то же время автор заявляет о том, что «любая межправительственная (межгосударственная) организация выступает предметом международного права. Это положение основывается на том, что создание международной организации тесно связано с предоставлением ей со стороны государства соответствующих прав и обязанностей.». Далее утверждается, что «международная правосубъектность межправительственных организаций не означает, что масштабы такой правосубъектности одинаковы». В каждом конкретном случае полномочия организации устанавливаются ее учредительным актом, соглашениями с государствами и другими субъектами международного права. «Конечно, ООН имеет самый большой объем международной юридической личности».

²⁰ Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общ. ред. В.Н. Трофимова. – М.: ИНФРА-М. 2009. С. 250-253.

²¹ Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекашев. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2012. С. 145-153.

В соответствии с данной позицией довольно затруднительным является отграничение правосубъектности от правоспособности. Кроме того, выделяя общую, секторальную и особую личность, авторы не дают однозначного ответа на вопрос о том, какие международные межправительственные организации (отраслевые или общие) имеют правосубъектность.

В учебнике «Международное право» под общей редакцией А.И. Микульшина содержится более четкая позиция по рассматриваемому вопросу. Автор придерживается следующей позиции: «юридический характер международных организаций можно определить с точки зрения того, что они являются субъектами международного права с более или менее широкой правоспособностью, которая устанавливается учредительным документом каждой организации»²². Можно сделать вывод о том, что данная позиция является противоположной мнению, которое высказал Бекашев К.А. Основное различие состоит в том, что Бекашев К.А. утверждал о различии международных организаций по их правосубъектности, а Микульшин А.И. в качестве основного критерия отграничения берет правоспособность международной организации.

В учебнике «Международное право» под редакцией Ковалева А.А. и Черниченко С.В. изложено следующее мнение на рассматриваемую проблему: «Международное учреждение приобретает международную правосубъектность в соответствии с учредительным договором, который должен предоставить ему определенную международную правоспособность, то есть право выступать в международных отношениях от собственного имени, заключать международные договоры с государствами и межправительственными организациями, принимать решения от своего имени»²³. Здесь авторы проводят различие между правосубъектностью и

²² Международное право: Учебник / Под общ. ред. проф. А.И. Микульшина. М.: Международные отношения, 2012. С. 188.

²³ Международное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2012. 395 с.

правоспособностью международной организации, не выделяют конкретных признаков, по которым их можно отграничить.

Р.А. Каламкарян и Ю.И. Мигачев в своем учебнике "Международное право" выделяют следующие критерии правосубъектности международной организации:

- 1) наличие ассоциации государств, действующих на постоянной основе с законными целями и с соответствующими органами;
- 2) наличие различий между организацией и ее государствами-членами с точки зрения их законных прав и целей;
- 3) наличие законных прав, которые могут быть реализованы на международном уровне, а не только внутри национальных правовых систем одного или нескольких государств."²⁴

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в юридической науке не сложилось единого мнения по вопросу правоспособности и правосубъектности международных организаций.

Г.И. Тункин в своей работе "Теория международного права", рассматривая вопросы правосубъектности международных организаций, говорит о том, что не все межправительственные международные организации являются субъектами международного права, а объем правосубъектности тех организаций, которые ею обладают, весьма различен"²⁵.

Черниченко С.В. придерживается мнения о том, что существование международной организации не является тождеством существования международной личности.²⁶

²⁴ Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право: Учебник. – М.: Эксмо. 2012. С. 236-238.

²⁵ Тункин Г.И. Теория международного права / Под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. –М.:Зерцало, 2012. 478с.

²⁶ Черниченко С.В. Международное право: Современные теоретические проблемы. 2008., 1993. С. 100.

Таким образом, из изложенного следует, что международные организации обладают правосубъектностью, объем которой у каждой организации различен.

В то же время Г.И. Морозов считает, что существование юридической личности является объективной международно-правовой основой для признания качества элемента системы международных отношений, обеспечивающего его деятельность и взаимодействие с государствами и другими международными организациями²⁷. В данном случае юридическая личность – базис международной правоспособности.

В современной юридической литературе по международному праву существует три варианта представления мнений по вопросу соотношения правоспособности и правосубъектности. Первый вариант заключается в том, что концепции юридической личности и правоспособности международной организации практически неразличимы. Второй вариант характеризуется тем, что обе концепции используются одновременно, но ничего не говорится об их взаимосвязи друг с другом. Наконец, с третьим вариантом предлагается ограничить правосубъектность и правоспособность международной организации, но конкретному обоснованию такого различия не уделяется много внимания.

Международная личность – представляет собой свойство (качество), которое позволяет тому или иному образованию быть участником международных правовых отношений. Любая международная межправительственная организация имеет международную правосубъектность и независимо от того, имеется ли это указание в ее учредительном документе или нет такого указания. Отсутствие в учредительном документе организации положений о его правосубъектности вовсе не означает, что оно не является предметом международного права.

²⁷ Актуальные проблемы деятельности международных организаций: теория и практика / Отв. ред. Г.И. Морозов. М.: Международные отношения, 1982. С. 16.

В свою очередь, международная правоспособность - это способность иметь права и обязанности или приобретать их посредством своих действий, а также нести ответственность по международному праву.

Таким образом, международные межправительственные организации выступают в качестве одного из основных способов взаимодействия между государствами в современных реалиях.

Основными участниками международных организаций выступают государства, на которые чаще всего возлагается ответственность за осуществление деятельности в рамках международных организаций. В качестве правового основания деятельности любой международной организации выступает учредительный документ (может иметь форму соглашения между государствами или устава самой организации).

Глава 2. Участие международных организаций в правотворческом процессе: история и современность

2.1 Развитие участия международных организаций в правотворческом процессе

Участие международных организаций в правотворческом процессе международных организаций подразумевает под собой деятельность, которая направлена на создание или изменение правовых норм. Аспектами правотворческой деятельности международных организаций является их непосредственное нормотворчество и участие в законотворческом процессе государств.

Квазинорматворческая деятельность международных организаций состоит в оказании содействия государствам в процессе создания международных договоров. Данный вид деятельности характеризуется тем, что организации сами не создают непосредственно правовые нормы. Компетенция международных организаций в данном случае ограничивается рамками, установленными учредительными актами, другими документами, связанными с регулированием их деятельности в зависимости от целей и задач организаций.

Теория международного права позволяет выделять две основные группы договоров, которые подразделяются на договоры, принятые в рамках деятельности международной организации, и договоры, принятые под эгидой международной организации. Основное различие состоит в том, что договоры первой группы действуют в рамках международной организации, а договоры второй группы действуют и в рамках международного сообщества (в случае, если для принятия договора была созвана конференция). На сегодняшний день разработка и принятие международных договоров концентрируется именно в рамках международных организаций.

В юридической литературе выделяются преимущества участия международных организаций в нормотворческом процессе:

- 1) организация обладает наиболее полной информацией о необходимости подготовки договора. Предметом деятельности международной организации является выявление и изучение позиций государств, являющихся ее участниками;
- 2) взаимодействие и консультации стран-участников международной организации являются основой для разработки предварительного проекта конвенции или договора;
- 3) секретариат международной организации выполняет основную работу по подготовке необходимой и сопутствующей документации;
- 4) в рамках правотворческой деятельности международные организации могут обращаться за помощью высококвалифицированных специалистов на постоянной или временной основе.

От международной организации в рамках правотворческого процесса может исходить инициатива о заключении конкретного межгосударственного договора или она может выступать в качестве автора проекта текста такого договора. В целях согласования текста будущего правового акта международные организации вправе созывать дипломатические конференции государств. Одной из основных функций международных организаций в рамках международного правотворчества является осуществление функции депозитария после заключения договора. Наряду с этим организация осуществляет определенные полномочия в толковании или пересмотре договора, заключенного с ее участием

Велика роль вспомогательных функций международных организаций в процессе нормотворчества государств. Одна из них подразумевает участие организаций в кодификации международного права. В современной практике и теории международного права уже существует широкое понимание кодификации международного права, отражающее его сущность и цель.

Согласно этому пониманию, кодификацией международного права является систематизация и совершенствование норм общего международного права, осуществляемых путем установления и точного формулирования содержания существующих норм, пересмотра устаревших норм и разработки новых норм с учетом развития международных отношений.

Исторически сложилось два основных типа процесса кодификации: без участия международной межправительственной организации (так называемый специальный процесс) и кодификация, проводимая в рамках международной организации. В современном международном праве наряду с универсальными международными организациями возрастает роль региональных межправительственных организаций в процессе кодификации. Учредительные документы некоторых из них предусматривают осуществление таких мероприятий.

Чаще всего подготовка международного договора в рамках организации возлагается на вспомогательные органы, которые традиционно делятся на постоянные, например, Комиссия международного права ООН и временные, созданные для конкретных задач кодификации и составления статей или конвенций, например, Специальный комитет ООН по определению агрессии.

В настоящее время в процессе подготовки международных договоров возрастает роль вспомогательных органов международных организаций. Анализ правотворческой деятельности международных организаций позволяет сделать вывод о том, что проекты соглашений передаются их вышестоящим органам для рассмотрения только после предварительной координации таких проектов на уровне вспомогательных органов.

Принятие текста международного договора, составленного в рамках международной организации, основывается на правилах голосования, применяемыми в органе, в рамках которого создавался договор. При этом

вопросам процедуры принятия таких актов может быть уделено внимание в уставе самой организации.

Практика принятия договоров в ходе осуществления деятельности Организации Объединенных Наций основана на голосовании, представленного в виде большинства. А именно, для достижения положительного результата необходимо количество голосов, равное двум третьим от общего числа участвующих в голосовании.²⁸

Вспомогательной функцией международных организаций в правотворческом процессе является их роль депозитариев (хранителей) договоров, которые были заключены в рамках конкретной организации. Важнейшая функция международных организаций в данном случае заключается в учете и хранении международных договоров. Ст. 102 Устава ООН предусматривает обязательную регистрацию и опубликование международных соглашений, заключенных ее членами. Для контрактов и других международно-правовых документов предусмотрена публикация в специальном сборнике договоров ООН «United Nations Treaty Series».

Аналогичное положение нашло свое отражение в статье 80 Венской конвенции 1969 года, которая закрепляет, что договоры после их вступления в силу направляются в Секретариат Организации Объединенных Наций для регистрации или содержания под стражей и перечисления, если это необходимо и для публикации. Эта же норма также отражена в ст. 81 Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года.²⁹

Нормотворческая деятельность международных организаций включает с себя несколько направлений: внешнее право международных организаций,

²⁸ Абашидзе А.Х. Неправительственные организации: международно-правовые аспекты: учеб. пособие. – М.: Статут. 2012. С. 31.

²⁹ Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (Вена, 21 марта 1986 года) // СПС Консультант Плюс

которое включает в себя заключение соглашений самими организациями; принятие решений об осуществлении целей организации; создание внутреннего права, которое включает в себя правила, регулирующие функции, структуру и отношения внутренних подразделений международных организаций, статус и функции их должностных лиц и работников.³⁰

На основе тематического состава выделяются две категории контрактов с участием международных организаций:

- договоры, заключаемые международными организациями друг с другом;
- договоры, заключаемые международными организациями с государствами.

Анализ учредительных актов международных организаций позволяет говорить о том, что договорная способность может фиксироваться либо в общих положениях о праве заключать любые соглашения, направленные на достижение целей организации (например, Статья 65 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 года) или в специальном положении или положениях, определяющих возможность организации заключения определенных категорий соглашений (например, статей 43 и 63 Устава ООН) и с определенными сторонами (с любыми государствами или только с государствами-членами, с любыми международными организациями или только с некоторыми из них).

Наряду с этим в учредительных документах некоторых международных организаций могут быть не предусмотрены специальные положения, устанавливающие право организации заключать какие-либо соглашения, способствующие выполнению задач организации. Например, учредительные документы Содружества Независимых Государств не

³⁰ Кузнецова, Е.В. Международные неправительственные организации: правовые вопросы: учеб. пособие Е.В. Кузнецова. – Минск. 2012. 175 с.

содержат специальных положений, предусматривающих право этой организации заключать какие-либо соглашения, способствующие выполнению ее задач. В то же время Хартия СНГ позволяет заключить соглашения о ассоциированном членстве.

Кроме того, в основе договорной правоспособности СНГ заложены индивидуальные решения государств-участников. Наряду с этим некоторые органы Содружества (например, Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ) наделены правом заключения международных договоров в соответствии с их учредительными документами.

Изучение практики прямой законодательной деятельности международных организаций показывает, что заключение международных соглашений – не единственный вид их участия в международном правотворческом процессе. Международные организации уполномочены принимать решения, затрагивающих различные сферы их деятельности.

В международной юридической литературе решение международной организации выступает в качестве согласованной воли государств-членов в соответствии с правилами процедуры и положениями устава организации. Термин «решение» имеет общее значение. В уставах международных организаций обычно закрепляется конкретный вид решений, которые могут приниматься данной организацией: рекомендация, резолюция и т.д.

Юридическая сила решений международных организаций основана на документах, которые регулируют их деятельность. Данные решения могут носить как обязательный, так и консультативный характер.

2.2 Юридическая природа и компетенция международных организаций на современном этапе развития международного права

В основе правовой природы любой международной организации лежит наличие общих целей и интересов государств-членов.

Соблюдение принципа суверенного равенства государств выступает в качестве основы при создании международных организаций. Говоря о проявлении данного принципа, необходимо выделить такие черты, как: создание международной организации на основании договора; добровольность ее участников; сохранение суверенитета и равенства государств как внутри организации, так и за ее пределами.³¹

Цели и принципы, компетенция, структура выступают одними из основных элементов юридической природы международной организации

Основной проблемой в осуществлении принципа суверенного равенства государств является то, что государства в процессе создания международной организации делегируют часть своих прав данной организации, что в дальнейшем может привести к ограничению их собственных прав. Учредительный акт международной организации позволяет решить проблему соотношения суверенитета государства с целями и интересами созданной организации. Отсутствие противоречия между этими понятиями актуально в том случае, если государство добросовестно выполняет обязательства, принятые в соответствии с уставом организации, и обязуется придерживаться установленных принципов.

Многими учеными высказывается мнение, что международные организации обладают определенной правоспособностью, предоставленной им государствами. Она включает в себя способность обладать правами и обязанностями; принимать участие в создании и применении норм международного права; выступать в качестве гаранта соблюдения норм международного права.

Наделение международных организаций рядом прав и обязанностей не ведет к уравниванию их с государствами - основными субъектами

³¹ Волова Л. И., Папушина И. Э. Международное инвестиционное право. – Ростов-на-Дону: Эверест. 2011. С. 191.

международного права. Объем их правосубъектности намного меньше и имеет целенаправленный и функциональный характер.

Одним из элементов юридической природы международных организаций является возможность последних нести ответственность за правонарушения и ущерб, причиненный в ходе осуществления их деятельности.

Международные организации также наделены правом набирать персонал на контрактной основе. Они выступают в качестве представителей государств, но международные чиновники подчиняются исключительно международной организации и действуют от ее имени и в своих интересах.

В рамках международной организации создаются финансовые ресурсы, состоящие в основном из взносов государств-членов, и расходуются исключительно на общие интересы организации.

Международные организации также могут наделяться правами юридического лица в соответствии с внутренним законодательством государств. Таким образом, ст. 39 Конституции Международной организации труда заявляет, что МОТ имеет все права юридического лица, в частности право заключать контракты, право приобретать и распоряжаться движимым и недвижимым имуществом, право возбуждать судебные разбирательства.

Деятельность международной организации осуществляется в рамках компетенции, которая получила закрепление в учредительном акте. По мнению большинства юристов, компетенция международной организации является объектом или сферой ее основной деятельности.

Компетентность международной организации включает в себя не только общие вопросы, с которыми она должна иметь дело. Также в нее включаются полномочия по выполнению возложенных на нее задач. Следовательно, компетенция международной организации включает в себя как круг проблем, с которыми она должна иметь дело, так и полномочия, предоставленные ей.

Функции международной организации представлены в виде внешних проявлений их деятельности при выполнении возложенных задач (например, регуляторные, контрольные, оперативные и другие функции). При этом выполнение функций может быть осуществлено только в рамках компетенции международной организации.

В основу классификации международных организаций могут быть положены различные критерии. Исходя из характера членства среди международных организаций выделяют межгосударственные и неправительственные.

В соответствии с кругом участников речь идет об универсальных, которые открыты для участия всем государствам мира (ООН, ее специализированные учреждения) и региональных, членами которых могут быть государства одного региона (Организация американских государств).

Межгосударственные организации также разделены на организации общей и специальной компетенции. Деятельность организаций общей компетенции затрагивает все сферы отношений между государствами-членами: политические, экономические, социальные, культурные и т.д. (Например, ООН, ОАЕ, ОАГ).

Организации специальной компетенции связаны с сотрудничеством в одном специальном районе и могут быть подразделены на политические, экономические, социальные, культурные, научные, религиозные и т.д.

С точки зрения порядка вступления в них организации делятся на открытые (любое государство может стать членом по своему усмотрению) и закрытые (вход в членство осуществляется с согласия первоначальных учредителей).

2.3 Проблемы и перспективы развития правотворческой деятельности международной организации

Основная тенденция развития международных организаций состоит в росте их роли как основной формы многостороннего сотрудничества государств при решении глобальных проблем. Процесс международного законоотворчества связан со значительными трудностями и спецификой из-за отсутствия на международном уровне единого законодательного органа или правового акта, регулирующего сам процесс. Субъектами международного законоотворчества выступают государства, которые самостоятельно или с участием международных организаций желают установить законные пути и правила для создания норм права, а также изменить их, чтобы адаптироваться к динамично развивающимся условиям международной действительности.

В настоящее время, когда большинство государств мира осознают необходимость объединения своих усилий по обеспечению режима международной легитимности, задача повышения эффективности и качества правовых актов приобретает все большее значение. В этой связи серьезный теоретический и практический анализ требует современного процесса создания норм международного права.

Несмотря на разницу в внешнем виде, международное законоотворчество проходит следующие этапы: подготовка текста, фиксация текста, принятие закона, его вступление в силу, доведение его содержания до сведения заинтересованных лиц. Для вступления в силу норм, создаваемых международными организациями, необходимо прохождение процедуры признания со стороны государства.

Центральным в международно-правовой сфере является вопрос о критериях легитимности правотворческой деятельности международных организаций. Бекашев К. А. предложил признать правотворчество

международной организации законным в том случае, если оно, во-первых, осуществляется организацией, имеющей международную правосубъектность, и, во-вторых, происходит в такой значительной степени и в том же направлении, что и в его учредительный акт.³²

Согласно концепции, которая преобладает в науке международного права, правосубъектность международных организаций рассматривается по ряду особенностей, отличных от правосубъектности государств. Основным подтверждением правосубъектности международных организаций является наличие учредительного договора, который закрепляет цели их создания и ограничивает круг действий, которые они могут осуществить. Правосубъектность государств тесно связана с наличием у них суверенитета и является универсальной. Другими словами, правосубъектность международных организаций в значительной мере принадлежит государству и носит функциональный характер».³³

Вопросы правосубъектности международной организации фиксируются в ее уставных документах и позволяют четко ограничить масштаб их деятельности и круг решаемых вопросов.

Законной и правомерной деятельностью международной организации в рамках международного правотворчества будет в том случае, если в ее основе будут лежать соблюдение процедур принятия решений, а также компетенция будет предусмотрена в учредительных документах.

Важное значение в современных международных отношениях имеет результат правотворчества, а именно юридическая природа того, что было создано.

Основным результатом международного законодательства являются нормы международного права, которые могут быть различными по

³² Бекашев К. А., Моисеев Е. Г. Международное публичное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. С. 224.

³³ Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010. С. 320.

содержанию и форме. В своей наиболее общей форме содержание международно-правовой нормы заключается в международно-правовых обязательствах участников международных правоотношений, их полномочиях и ответственности. Международные правовые нормы, в частности международные договоры, резолюции и решения международных организаций и конференций, содержащие общие правила и предназначенные для повторного применения, а также международно-правовые обычаи, считаются формами воплощения международно-правовых норм (источников Международного закона). Содержание и форму результатов международного законодательства следует рассматривать вместе, в их единстве.

Одним из актуальных вопросов, стоящим сегодня перед исследователями правотворческой деятельности международных организаций, является соотношение принятых актов, позволяющее определить их место в системе источников международного права. Данная проблема требует детального теоретического рассмотрения и конкретизации, что будет способствовать структуризации системы международного права.

Следует отметить, что различные международные организации обладают неравной компетенцией в плане принятия решений и обязательного характера этих решений для государств-участников. Акты, принятые международной организацией, различаются по своему правовому характеру и могут быть либо юридически обязательными, либо рекомендательными.

Наибольшее значение в регулировании международно-правовых отношений имеют акты Организации Объединенных Наций. Это связано с тем, что данная международная организация занимает центральное место в вопросах взаимодействия государств друг с другом. Разделяя точку зрения многих российских ученых на чрезвычайно высокую юридическую значимость резолюций ООН в области создания и развития норм

международного права и международной законности в целом, принято выделять четыре категории решений ООН.³⁴

Первая категория. Решения, связанные с созданием и функционированием международной организации, т.е. внутреннее право. В данном случае создаются определенные кодексы поведения, содержащие процедуры и технические стандарты. Таким образом, Правила процедуры работы Генеральной Организации Объединенных Наций устанавливаются на основе ее решений, принятых в соответствии со ст. 21 Устава ООН. Действующие положения Международного Суда 1978 года, определяющие порядок выполнения его функций при отправлении правосудия, были приняты в соответствии со ст. 31 Статута Суда.

Отдельные вопросы, касающиеся внутреннего права международных организаций, были охвачены Тункиным Г. И., Лукашуком И. И., Шибасевой Е. А., Нещатаевой Т. Н., Малининым С. А. и другими. Всестороннее исследование внутреннего права международных организаций посвящено научным работам Маргиева В.И. Ученый дал полное и очень содержательное определение внутреннего права международных организаций как «набор правовых норм, принятых и предоставленных международной организацией в лице ее органов на основе учредительного документа, выражающего волю самой организации и регулирование отношений внутри организации между ее внутренними подразделениями, между организацией и государствами-членами, между организацией и ее сотрудниками, между должностными лицами и персоналом организации».³⁵

Вопрос о праве владения актами внутреннего права на источники международного права является спорным в доктрине. По мнению многих авторов внутреннее право международных организаций не наделено качествами международного права, поскольку оно отличается от норм

³⁴ Международное право: учебник / отв. ред. Г. И. Игнатенко, О. И. Тиунов. М.: Норма, 2012. С. 224.

³⁵ Маргиев В. И. Правотворчество международных организаций. Майкоп: Изд-во Адыгейского университета. 2008. 135 с.

международного права предметом регулирования. Внутреннее право регулирует не межгосударственные отношения, а внутреннюю организационную деятельность организаций.

Вместе с тем мы считаем, что акты внутреннего права международных организаций имеют определенные характеристики, которые позволяют им считаться источниками международного права, а именно: обладание обязательной юридической силой; создание прав и обязанностей для государств-участников.

Следует признать, что почти все государства мира сегодня являются членами различных международных организаций, и в результате они обязаны соблюдать нормы внутреннего права этих организаций.

Ряд авторов ссылаются на внутреннее право международных организаций на транснациональное, глобальное право, поскольку нормы внутреннего права создаются участниками для решения тех вопросов, которые во внутреннем законодательстве государств и в международном праве являются сферой универсальное разрешение или просто пробелы.³⁶

Вторая категория. Решения международной организации, обязательная сила которой закреплена в их уставных документах. Эти решения принимаются по важнейшим проблемам современных международных отношений.

В отечественной правовой доктрине в течение длительного времени преобладала неправильная точка зрения, согласно которой такие решения считались отдельными актами, а законодательное право в этих случаях было отклонено. Практика опровергла эту ошибку. В настоящее время нет никаких сомнений в том, что Совет Безопасности ООН может принять нормативные резолюции, которые являются одним из обязательных источников международного права. Самыми яркими примерами этого являются

³⁶ Шумилов В. М. Международное право: учебник. М.: Велби, 2012. С. 288.

положения Международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде. Они были созданы в соответствии с главой VII Устава ООН.

Более того, в современной международно-правовой литературе без преувеличения отмечается, что решения, принятые Советом Безопасности, превосходят решения других международных органов по важности и обязательной силе.

Третья категория. Решения ООН, обязательная сила которых вытекает из общепризнанных императивных принципов и норм международного права. В этом случае мы говорим о решениях, которые способствуют прогрессивному развитию институтов международного права, конкретизируют принципы и нормы *jus cogens* и направлены на их соблюдение всеми субъектами международного права.

Таковым, в частности, является Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, Резолюция ГА ООН «О недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и народов» и т.д.

Такие решения справедливо признаны в доктрине как источник международного права, их нормативный и обязательный характер логически вытекает из самого факта подтверждения общепризнанных принципов и норм международного права.

Интересно отметить, что структура ООН не предусматривает возможности обжалования решений, принятых Советом Безопасности в любом другом органе. Решения Совета Безопасности являются окончательными, но в случае, когда вновь открывшиеся обстоятельства имеют место, сам Совет Безопасности имеет право вернуться к рассмотрению этого вопроса и пересмотреть свое решение.

Четвертая категория. Решения Организации Объединенных Наций, принятые в порядке рекомендации. Это так называемые нормы «мягкого права» (*soft law*).

Учредительные соглашения международных организаций дают им право давать рекомендации своим членам по определенному кругу вопросов. Например, ст. 10, 11, 13 и 14 Устава ООН предусматривают такое право.

Вопросы, связанные с решениями, касающимися «мягкого права», стали предметом исследований многих российских ученых, в частности Тункина Г. И., Лукашука И. И., Воловой Л. И., Нешатаевой Т. Н., Шумилова В. М.

В то же время общепринятое определение «мягкого права» не выработало российской доктрины. Как отмечает Лукашук И. И., «анализ литературы и практических материалов показывает, что термин «мягкое» право используется для обозначения двух разных нормативных явлений». В первом случае существует особый вид норм международных договоров, который не порождает конкретных прав и обязанностей, но дает только общие условия. Во втором случае мы имеем в виду рекомендательные нормы резолюций и другие акты международных организаций, которые не являются обязательными, но осуществляются государствами из-за их высокой политической и моральной значимости.

Позиция английского профессора К. Чинкина, который под «мягким правом» понимает широкий спектр международных документов, включая как международные договоры, содержащие «мягкие обязательства», так и необязательные резолюции, принятые международными организациями, и заявления отдельных лиц, также интересно.³⁷

Для целей настоящего исследования в соответствии с правилами «мягкого права» мы предлагаем понять решения международных организаций, принятые в порядке рекомендации. Такие нормы «мягкого права» не создают четких прав и обязанностей, а определяют желаемую

³⁷ Chinkin C. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law // The International and Comparative Law Quarterly. 1989. Vol. 38. P. 850

модель законного поведения. Для таких норм ученые отмечают, что слова «искать», «стремиться», «принимать все необходимые меры» и т.п.³⁸

Примером норм «мягкого права» являются многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, рекомендации Международной организации труда.

В свете обсуждения законности правотворческой деятельности международных организаций представляется необходимым поставить вопрос о том, являются ли решения, принятые в порядке рекомендации, источником международного права. В международно-правовой доктрине прослеживаются две точки зрения на место рекомендательных норм в системе международного права.

Ряд авторов (Г. И. Тункин, Н. Б. Крылов, И. И. Лукашук) утверждают, что рекомендательные нормы - это явление международной нормативной системы, а не международно-правовой ее части, и поскольку «главным критерием юридической нормы является ее обязательность»³⁹, резолюции рекомендательного характера «сами по себе источником международного права не являются»⁴⁰. Другие ученые (С. В. Черниченко, Г. М. Вельяминов, Т. Н. Нешатаева, Л. И. Волова, Т. М. Ковалева) отмечают «огромное влияние рекомендательных норм на формирование и модификацию международного права»⁴¹ и по этой причине рассматривают «мягкое право» как «источник права международных организаций и часть международного права в целом».

Оба мнения кажутся нам очень убедительными. Несмотря на то, что рекомендуемые нормы международных организаций формально недействительны, они в целом соблюдаются и, кроме того, создают предпосылки для появления новых обычных или правовых норм или

³⁸ Лукашук И. И. Нормы международного права. – М.: Спарк, 2009. 198 с.

³⁹ Крылов Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций. – М.: Наука 1988. 356 с.

⁴⁰ Тункин Г.И. Теория международного права / Под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. – М.: Зерцало, 2012. 478с.

⁴¹ Нешатаева Т. Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права: автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 1993. С. 89.

подтверждают существование обычаев и, на наш взгляд, нет особой причины отделить их от норм международного права.

Мы считаем, что резолюции, различные многосторонние декларации международных организаций играют важную роль в процессе формирования международных обычаев.

Таким образом, рекомендации по резолюции могут использоваться для написания содержания любого существующего международного обычая (например, Декларация о территориальном убежище 1967 года) или, наоборот, положения рекомендаций резолюции могут в конечном итоге стать международной практикой (например, положения Всеобщей декларации прав человека и принципах Декларации, регулирующих режим морского дна и океанов и недр, за пределами национальной юрисдикции 1970 года).

В международной юридической науке неоднократно отмечалось, что нормы «мягкого права», которые не имеют юридической силы, обладают большой моральной и политической властью.

Поддерживая эту точку зрения, мы считаем, что рекомендации международных организаций можно рассматривать как важный этап в процессе международного правопорядка. В частности, Генеральная Ассамблея ООН, которая является формой скоординированного выражения воли и политических взглядов абсолютного большинства государств мира, принимает резолюции и декларации по глобальным вопросам мировой политики. Такие акты являются важными политическими документами и устанавливают конкретные методы для практического решения сложных международных проблем.

В современных международных отношениях, благодаря активному участию международных организаций в решении международных проблем глобального характера, необходимо улучшить и узаконить их законотворческую деятельность. Исходя из наблюдаемой тенденции усиления роли международных организаций в международном

законотворчестве, можно предположить, что решения международных организаций в ближайшем будущем будут признаны законными источниками международного публичного права.

Заключение

Состояние существующих отношений в международно-правовой сфере характеризуется возрастанием роли и значения международных межправительственных организаций. Значительное развитие получила практика участия международных организаций в вопросах поддержания мира и безопасности, защиты прав и свобод человека, развития плодотворного сотрудничества между государствами. В доктрине международного права такие организации признаются в качестве субъектов и полноправных участников международно-правовых отношений.

Международные организации представляют собой участников международного правотворчества, которые созданы первичными субъектами международного права на основе соглашения между ними. Данные соглашения представляют собой учредительные акты, содержащие вопросы о целях и задачах создания организации, ее организационно-структурном порядке и т.д. Международные организации представляют собой группу вторичных (производных) субъектов международного права.

В отличие от государств, международные организации являются специфическим субъектом международного права. Это связано с отсутствием у них суверенитета и своей территории. Вступление в международно-правовые отношения такой организации ограничивается ее компетенцией, определенной в ее учредительном документе - уставе (договоре, соглашении).

Основной характеристикой международных организаций выступает обязательное наличие правосубъектности. Объем же правоспособности у каждой международной организации различен, и пределы такой правоспособности определены прежде всего в учредительном акте. Организация вправе осуществлять только те действия, которые предусмотрены в ее уставе или других актах международного права. В

любом случае эти действия не должны противоречить целям и задачам деятельности соответствующей организации.

Основные направления правотворческой деятельности международных организаций представлены в виде непосредственного правотворчества и вспомогательной роли в правотворческом процессе государств. Наиболее распространенным примером непосредственного правотворчества является принятие решений международными организациями и их активное участие в договорной практике.

Одной из особенностей правотворческой деятельности международных организаций является их участие в правотворческом процессе государств, в ходе которых на них могут быть возложены вспомогательные функции, среди которых центральное место занимает выработка и подготовка проектов документов, а также созыв конференции для заключения договоров.

Изучение практики непосредственной правотворческой деятельности международных организаций показывает, что наряду с заключением международных соглашений они принимают большое количество решений, затрагивающих разнообразные сферы их деятельности.

Юридическая сила решений международных организаций носит как обязательный, так и рекомендательный характер.

Современное состояние правотворческой деятельности международных организаций все чаще характеризуется тем, что происходит трансформация положений резолюций в международно-правовой обычай. Это связано с созданием в самих организациях специфического механизма контроля за исполнением таких решений. В частности, в большинстве международных экономических организаций, таких как МВФ, ВТО, за соблюдением норм рекомендательного характера установлен жесткий контроль и санкции за невыполнение требований рекомендаций.

Практическая направленность актов, принимаемых в рамках деятельности международных организаций, характеризуется тем, что в

рамках многих организаций принимаются акты, регулирующие актуальные глобальные вопросы в международно-правовой сфере. Данные акты являются важными политическими документами и позволяют закрепить конкретные методы практического решения сложных международных проблем.

Основной задачей международных организаций входит не создание норм, а содействие сотрудничеству между государствами и укрепление связей между ними. Большинство организаций (например, ООН) преимущественно лишь стимулирует разработку проектов международных договоров, а уже государства сами решают, брать ли им на себя обязательства по таким договорам. Важным критерием для принятия подобных решений служит правомерность как самих правовых норм, так и правотворческого процесса, результатом которого они являются.

Современные международные отношения характеризуются активным участием международных организаций в решении международных проблем глобального характера. В связи с этим возникла необходимость в совершенствовании и легитимации их правотворческой деятельности. Исходя из наблюдаемой тенденции усиления роли международных организаций в международном правотворчестве, можно предположить, что в ближайшем будущем решения международных организаций будут признаны правомерными источниками международного публичного права.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник международных договоров СССР. – 1956. – № 17. – Ст. 697.
2. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 37. Ст. 772.
3. Венская конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (Вена, 21 марта 1986 года) // Сборник международных договоров СССР. – 1987. – № 43. – Ст. 4348.
4. Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров (апрель 1980 г.) // Сборник международных договоров СССР. – 1988. – № 44. – Ст. 4360.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

Материалы правоприменительной практики

7. Заключение Международного суда ООН от 11 апреля 1949 г. "О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН" // СПС Консультант Плюс

8. Консультативное заключение Суда об ущербе, понесенном на службе ООН, 1949 г. // ICJ Reports. 1949. P. 179.

9. Решение Суда Женевы от 23 октября 1987 г. // International Law Reports. Vol. 80. P. 642

Научная и учебная литература

10. Абашидзе А.Х. Неправительственные организации: международно-правовые аспекты: учеб. пособие. – М.: Статут. 2012. С. 31.

11. Бекашев К. А., Моисеев Е. Г. Международное публичное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. – М.: Проспект. 2011. С. 224.

12. Волова Л. И., Папушина И. Э. Международное инвестиционное право. – Ростов-на-Дону: Эверест. 2011. С. 191.

13. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общ. ред. В.Н. Трофимова. – М.: ИНФРА-М. 2009. С. 250-253.

14. Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право: Учебник. – М.: Эксмо. 2012. С. 236-238.

15. Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. – М.: РУДН. 2010. С. 325-327.

16. Крылов Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций. – М.: Наука 1988. 356 с.

17. Кузнецова, Е.В. Международные неправительственные организации: правовые вопросы: учеб. пособие Е.В. Кузнецова. – Минск. 2012. 175 с.

18. Лукашук И. И. Международное «мягкое» право // Государство и право. – 1994. – № 8/9. – С. 159

19. Лукашук И. И. Нормы международного права. – М.: Спарк, 2009. 198 с.

20. Лукашук И.И. Право международной ответственности. – М.: Волтерс Клувер, 2012. 157 с.
21. Маргиев В. И. Правотворчество международных организаций. Майкоп: Изд-во Адыгейского университета. 2008. 135 с.
22. Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2012. С. 78-82.
23. Международное право: учебник / отв. ред. Г. И. Игнатенко, О. И. Тиунов. – М.: Норма, 2012. С. 226-235.
24. Международное право: учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М.: Международные отношения, 2012. 352 с.
25. Международное право: Учебник / Под общ. ред. проф. А.И. Микульшина. – М.: Международные отношения, 2012. С. 185-195.
26. Международное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2012. 395 с.
27. Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекашев. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2012. С. 145-153.
28. Моисеев А.А. Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности). 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ОМЕГА-Л, 2011. 150 с.
29. Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. – М.: Мысль, 1974. С. 113-123.
30. Нешатаева Т. Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права: автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 1993. С. 89.
31. Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. – М.: Дело, 2009. С. 370 с.

32. Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. – М., 2009. 189 с.
33. Талалаев А.Н., Тункин Г.И., Шестаков Л.Н. и др. Международное право: Учебник. – М.: Юрид. лит. 2009. 450 с.
34. Тинберген Я. Пересмотр международного порядка. – М.: Прогресс, 2010. С. 380-391.
35. Тункин Г.И. Теория международного права / Под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. – М.: Зерцало, 2012. 478 с.
36. Хачатрян А.Г., Хачатрян А.А. Проблемы соотношения суверенитета государства и надгосударственности международных организаций и их решение в практике конституционной юстиции // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 52-55.
37. Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М.: Издательство МГУ, 1988. 256 с.
38. Шумилов В. М. Международное право: учебник. – М.: Велби, 2012. С. 271-282.
39. Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова и др.; отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2013. С. 540-543.

Источники на иностранном языке

40. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973. Vol. 55. P. 316.
41. Chinkin C. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law // *The International and Comparative Law Quarterly*. 1989. Vol. 38. P. 850.