

РОССИЙСКО-ТАДЖИКСКИЙ (СЛАВЯНСКИЙ) УНИВЕРСИТЕТ

**«Право международных организаций: конспект лекций».
Учебно-теоретическое пособие
для студентов 3-х курсов (очная и заочная формы обучения)
направления подготовки «Юриспруденция»**

Душанбе 2022

Право международных организаций: конспект лекций. Учебно-теоретическое пособие для студентов 3-х курсов (очная и заочная формы обучения) направления подготовки «Юриспруденция»/ автор-составитель Мамадамонов У.М. - Душанбе: РТСУ, 2022. -128с.

Право международных организаций — отрасль современного международного права, нормы которой определяют статус международных организаций, регулируют вопросы их создания и деятельности. С момента возникновения первых международных организаций стали возникать нормы, которые регулируют их деятельность, как с государствами, так и между собой. В итоге был накоплен значительный нормативный материал, который и послужил толчком для появления такой отрасли международного права как право международных организаций. В этой отрасли выделяют две группы международных норм, которые образуют: «внутреннее право» организации — нормы, регулирующие структуру организации, компетенцию её органов и порядок работы, статус персонала и другое; «внешнее право» организации — нормы договоров организации с государствами и другими международными организациями.

Рецензенты:

д.ю.н Носиров Х.Т., профессор, заведующий кафедрой гражданского права Российско-Таджикского (Славянского) университета

к.ю.н. Химатов Х.Н., доцент кафедры гражданского права Таджикского национального университета

Ответственный редактор: ст. преподаватель М.Е. Смоктий.

Рекомендовано к печати УМС РТСУ

Рекомендовано к печати РИС РТСУ

ОГЛАВЛЕНИЕ

Тема 1. Понятие и источники права международных организаций	4
1.1. История развития права международных организаций	4
1.2. Понятие права международных организаций	9
1.3. Источники права международных организаций	12
Тема 2. Классификация международных организаций	15
2.1. Виды международных организаций	15
2.2. Региональные международные организации	19
2.3. ООН-универсальная международная организация	24
2.4. Членство в международных организациях	29
2.5. Компетенция международных организаций	32
Тема 3. Порядок создания и прекращения деятельности международных организаций	36
3.1. Порядок создания международных организаций	36
3.2. Порядок прекращения международных организаций	40
3.3. Юридическая природа международных конференций	40
Тема 4. Особенности правотворческой деятельности международных организаций	45
4.1. Понятие правотворчества	45
4.2. Особенности международного правотворчества и участие международных организаций в международном правотворческом процессе	47
4.3. Собственно нормотворческая деятельность международных организаций	52
Тема 5. Понятие и юридическая природа внутреннего права международных организаций	69
5.1. Определение внутреннего права международных организаций	69
5.2. Особенности юридического характера внутреннего права международных организаций	77
Тема 6. Разрешение споров в рамках Всемирной торговой организации	84
6.1. Причины и процесс создания Всемирной торговой организации	84
6.2. Отличительные черты разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации	89
6.3. Органы Всемирной торговой организации участвующие в урегулировании споров	92
Тема 7. Основные этапы рассмотрение споров в рамках Всемирной торговой организации	95
7.1. Стадии рассмотрения споров в рамках Всемирной торговой организации	95
7.2. Основные элементы производства по разрешению споров в рамках Всемирной торговой организации	100
7.3. Отчеты апелляционного органа и группы по разрешению споров	108
Примерные вопросы к зачету	119
Примерные задания для самостоятельной работы студентов	121
Рекомендуемая литература	127

ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- 1.1. История развития права международных организаций*
- 1.2. Понятие права международных организаций*
- 1.3. Источники права международных организаций*
- 1.4. Правотворческая деятельность международных организаций*

1.1. История развития права международных организаций

Международные организации выступают, как объективный результат развития мирового сообщества. Можно выделить две основные причины появления международных организаций. Во-первых, это возрастание роли и развитие международного права как самостоятельной отрасли. Во-вторых, усиление значения многосторонней дипломатии в международных отношениях. Таким образом, международные организации являются одновременно и основной формой многосторонней дипломатии, и ее основным историческим продуктом.

Примеры многосторонней дипломатии известны еще с древних времен. Однако постоянным членом международных отношений она стала лишь в 19-20 веках. Исторический механизм развития многосторонней дипломатии как института международного общения в упрощенном виде можно представить следующим образом: переговоры - международные конференции - международные организации. Поэтому создание международных организаций невозможно рассматривать в отрыве от развития международного права. С одной стороны, документы международного права лежат в основе создания международных организаций и играют в этом базовую роль. С другой стороны, появление многосторонних межправительственных конференций и превращение их в одну из главных форм общения между государствами. Все это сопровождалось формированием соответствующих международно-правовых обычаев и установлением в конвенционном порядке норм международного права, призванных регулировать вопросы их созыва и деятельности.

В 13 веке испанский кодекс "Сиете партидас" объединил некоторые положения международного права. Известный голландский юрист, социолог и государственный деятель Гуго Гроций (1583 - 1645 годы) в 1625 году издал в Англии свое сочинение в трех томах "О праве войны и мира". Автором "Кодекса международного дипломатического права" в 1693 году стал немецкий философ - идеалист Готфрид Вильгельм Лейбниц (1646 - 1716 годы). В 1792 году Оноре Грегуар опубликовал "Декларацию международного права". На рубеже 19 - 20 веков появились первые специальные заведения, которые проводили исследования в области международного права. Так в 1873 году в Бельгии был создан Институт международного права, который существует и в наше время, а в 1912 году в Вашингтоне (США) появился свой

Институт международного права. Однако нам бы хотелось отметить, что данные тенденции развития являются разными сторонами одного процесса, которые были синхронизированы во времени. В это время произошло появление международных отношений как институтов мирового сообщества.

Мыслями о создании международных организаций пронизаны многие труды ученых и политиков прошлого. При этом многие философы рассматривали международные организации как элитарный идеал наиболее разумной и справедливой организации социальной жизни. Среди первых, кто предложил создать международную организацию под названием "Союз человечества", был римский писатель государственный деятель и оратор Марк Туллий Цицерон (106 - 43 годы до нашей эры). По его мнению, основной целью данного союза явилась бы борьба за мир и предотвращение войны.

Итальянский поэт и философ Алигьери Данте (1265 - 1321 годы) в своем сочинении "О монархии" выдвинул идею о создании третьей, надгосударственной структуры, которая смогла бы обеспечить успешное развитие отношений между государствами. Он писал: "Между двумя любыми правителями, из которых один вовсе не подчинен другому, может вспыхнуть раздор. Следовательно, их должен рассудить суд, это должен быть кто-то третий, с более широкими полномочиями, главенствующий над обоими, в пределах своего права".

Чешский король Йиржи Подебрад (1420 -1471 годы) тоже внес свой вклад в появление международных организаций. Его разработкой стал первый детальный план общеевропейской международной организации по обеспечению "прочного мира".

В 1761 году идеолог Великой французской революции Жан Жак Руссо (1712 - 1778 годы) выступил с идеей создать Конференцию европейских государств. Немецкий философ, социальный мыслитель Иммануил Кант (1724 - 1804 годы) в работе "К вечному миру" в 1795 году предложил план установления "вечного мира", который должен быть полностью изжить войну из жизни человечества. По его мнению, на основе просвещения и воспитания, невмешательства одного государства в дела другого, а также удовлетворения экономических и торговых потребностей нации мог быть достигнут "вечный мир".

Анри Сен-Симон (1760 - 1825 годы) - французский мыслитель, социалист - утопист мечтал о создании Европейского парламента, способного предотвратить войны на континенте. Английский философ, социолог, юрист Иеремия Бентам (1748 - 1832 годы) предполагал, что создание международного суда может стать универсальным средством конфликтных межгосударственных ситуаций.

Среди русских просветителей широкую известность приобрел в 1803 году Василий Федорович Малиновский (1765 -1814 годы) благодаря своей работе "Рассуждения о мире и войне". В данной работе он выдвигал идею организации всемирного союза народов, который разрешал бы международные споры "по установленному порядку", что позволило бы избегать войн.

Швейцарский юрист, один из основателей международного права как науки Иоганн Каспар Блюнчли (1808 - 1881 годы) в 1868 году написал "Современное международное право цивилизованных народов", в котором он предлагал создать Всеевропейский союзный совет, Сенат, состоящий из народных представителей, исполнительный комитет, членами которого стали бы великие державы, и специальный секретариат.

Международные организации возникли уже в античное время и совершенствовались по мере развития общества. Их создание и развитие происходило поэтапно, по мере того как государства осознавали необходимость международного сотрудничества в различных областях.

В Древней Греции в VI веке до нашей эры появились первые постоянные международные объединения. Они создавались в виде союзов городов и общин (например, Лакедиминская и Делосская Симмахии), а также как религиозно - политические союзы между племенами и городами (например, Дельфийско-Фермопильская амфикифия). Подобные объединения были прообразами будущих международных организаций. Ф.Ф. Мартенс в своей работе "Современное международное право цивилизованных народов" писал, что "хотя эти союзы и были вызваны специально религиозными целями, но оказывали свое действие вообще на сношения между греческими государствами: подобно другим социальным факторам, они сближали народы и смягчали их замкнутость". Следующим этапом развития международных организаций явилось образование экономических и таможенных объединений. Одним из первых таких союзов был Ганзейский торговый союз. Именно он вывел из состояния средневекового варварства всю Северную Германию.

В начале XIX века был создан Германский таможенный союз. Все государства, вошедшие в это объединение, должны были подчиняться одинаковым законам относительно ввоза, вывоза и транзита товаров. Все таможенные пошлины признавались общими и распределялись между членами союза по количеству народонаселения. Ученые, занимающиеся изучением истории международных организаций, считают, что первой межправительственной организацией в ее классическом понимании была Центральная комиссия по судоходству на Рейне, которая была создана в 1831 году. Она учреждалась особыми статьями Заключительного генерального акта Венского конгресса, который был подписан 9 июля 1815 года. Данные статьи предписывали установление международных правил судоходства и сбора пошлин по рекам Рейн, Мозель, Маас и Шельда, которые служили границей государств или же протекали через владения нескольких государств.

Специалисты в области международных отношений выделяют три этапа развития международных организаций. Первый - вторая половина XIX века - начало XX века. Это было время бурного развития науки и техники, которое вызвало появление новой формы международных организаций - международных административных союзов. Во второй половине XIX века появились такие международные объединения, как Международный союз для измерения земли (1864 год), Всемирный телеграфный союз (1865 год),

Всемирный почтовый союз (1874 год), Международное бюро мер и весов (1875 год), Международный союз для защиты литературной и художественной собственности (1886 год), Международный союз железнодорожных товарных сообщений (1890 год). Все указанные организации имели свои постоянные органы, неизменных членов, а также штаб - квартиры. Их полномочия ограничивались лишь обсуждением специализированных проблем.

Появление этих организаций было вызвано двумя взаимоисключающими причинами. Во-первых, образованием в результате буржуазно-демократических революций суверенных государств, стремящихся к национальной независимости, и, во-вторых, успехами научно-технической революции, породившими тенденцию к взаимозависимости и взаимосвязанности государств. При этом научно-технический прогресс привел к тому, что интеграционные процессы проникли в экономику всех развитых стран Европы и вызвали всестороннюю связь и взаимозависимость наций друг от друга. Необходимость примирения этих двух противоположных тенденций - желания развиваться в рамках суверенного государства и невозможности делать это без широкого сотрудничества с другими независимыми государствами - и привела к появлению такой формы межгосударственных взаимосвязей, как международные организации.

С середины XIX века и до начала Первой мировой войны увеличилось число международных организаций, основную регистрацию которых ведет Союз международных ассоциаций, учрежденный в Брюсселе в 1909 году. Он координировал деятельность международных организаций и собирал информацию по общим вопросам их деятельности.

Второй период развития международных организаций - 20-е годы XX века - начало Второй мировой войны. Первая мировая война задержала развитие международных организаций и привела к роспуску многих из них. В то же время осознание губительности мировых войн для развития человеческой цивилизации стимулировало появление проектов создания международных организаций политической ориентации в целях предотвращения войн. Один из таких проектов лег в основу Лиги Наций, созданной в 1919 году. Основными органами Лиги Наций были Собрание всех представителей членов данной организации, Совет и постоянный секретариат.

Главной ее задачей являлось поддержание мира и предотвращение новых войн. Лига Наций признавала, что всякая война "интересует Лигу в целом" и она должна принять все меры для сохранения стабильности в мировом сообществе. Совет Лиги Наций мог созываться по немедленному требованию любого из ее членов. При возникновении конфликта между членами Лиги Наций спор разрешался либо в третейском суде, либо в Совете. Если кто-либо из членов Лиги начинал войну вопреки принятым на себя обязательствам, то остальные участники должны были немедленно прекратить с ним всякие финансовые и торговые отношения. Совет, в свою очередь, предлагал различным заинтересованным правительствам предоставить войска для поддержания уважения к обязательствам Лиги. Учредительным актом, на основании которого действовала Лига Наций, являлся устав. Именно он

предусматривал необходимость ограничения национальных вооруженных конфликтов и сведение их до минимума, необходимого для обеспечения национальной безопасности. У Совета Лиги была возможность составлять планы ограничения вооружений и вносить их на рассмотрение заинтересованных правительств, учитывая при этом географическое положение и особые условия каждого государства. Но, по мнению специалистов, Лига Наций не смогла справиться с основной ее задачей: сохранение мира и мирное урегулирование международных конфликтов. Те разногласия, которые возникли между членами Лиги, повлекли за собой невыполнение взятых обязательств. Она не смогла предотвратить Вторую мировую войну, а также нападение Японии на Китай, Италии - на Эфиопию, Германии - на Австрию и Чехословакию, Италии - на Испанию. 18 апреля 1946 года Лига Наций была ликвидирована, так как она не выполнила своих функций и на этом историческом этапе прекратила свое существование.

Третий этап относится к периоду после окончания Второй мировой войны, когда в 1945 году появилась первая универсальная международная организация - Организация Объединенных Наций (далее ООН).

В целом за период от Первой до Второй мировой войны разработка проблем организации международного мира и безопасности двигалась крайне медленными темпами, однако можно было наблюдать тенденцию к расширению роли международных организаций в развитии международного права. М. Буркэн писал, что "в то время как функционирование международного права основывалось ранее в основном на действиях государств, то на современном этапе оно в значительной мере опирается на организации, такие как ООН и специализированные учреждения, которые группируются вокруг ООН".

Вторая мировая война в силу ее масштаба дала мощный толчок правительственной и общественной инициативе во многих государствах по разработке проблем послевоенной организации мира и безопасности. Необходимость в создании организации международной безопасности появилась уже с первых дней войны, поскольку одновременно с военными усилиями, направленными на то, чтобы выиграть войну, государства - члены антигитлеровской коалиции также занимались разработкой принципов и планов будущей всемирной организации. В научной литературе существуют разногласия об инициативе создания Организация Объединенных Наций. Западные ученые ссылаются на Атлантическую хартию Рузвельта и Черчилля от 14 августа 1941 года, а советские исследователи - на Советско-польскую декларацию от 4 декабря 1941 года. Четко определенный замысел о создании всемирной организации по вопросам поддержания и упрочения мира был впервые закреплён в Декларации правительств СССР и Польши, подписанной 4 декабря 1941 года. В данном документе указывалось, что обеспечение прочного и справедливого мира может быть достигнуто только новой международной организацией, основанной на объединении демократических стран в прочный союз. При создании такой организации решающим моментом

должно быть уважение к международному праву, поддержанному коллективной вооруженной силой всех союзных государств.

От ранее существовавших организаций ООН отличали ярко выраженный политический характер, проявляющийся в ориентации на вопросы мира, безопасности, и предельно широкая компетенция во всех сферах межгосударственного сотрудничества. После принятия Устава ООН наступила новая эпоха в развитии международных организаций. Огромное значение ООН как гаранта международного мира и безопасности, подчеркивают в своих работах как отечественных, так и зарубежные юристы - международники.

Нынешний этап развития международных отношений характеризуется заметным повышением активности международных организаций. Так, например, за последние два столетия их общее число выросло более чем вдвое. Всего согласно данным союза международных ассоциаций в 1998 году в мире насчитывалось более 6000 международных организаций. По мнению ученых, если учитывать все без исключения структуры, связанные с международной деятельностью (благотворительные фонды, конференции), то их общее число достигнет около 50 тысяч.

Современные международные организации отражают единство сотрудничества многих народов и наций. Для них характерны дальнейшее развитие компетенции и усложнение своих структур. Наличие большого числа организаций, а также специфика каждой из них позволяют сделать вывод, что сформировалась система международных организаций, центром которой является ООН.

Характерной чертой современных международных отношений является все более возрастающая роль международных организаций как одного из способов регулирования и развития отношений между государствами. Они стали постоянным и весьма важным явлением в международной жизни. Этим организациям принадлежит важная роль в процессе создания и контроля за соблюдением государствами норм международного права. И в будущем эта роль будет возрастать. На сегодняшний день международные организации являются основным средством общения и сотрудничества в самых различных областях. Это происходит в результате требований жизни.

1.2. Понятие права международных организаций

Право международных организаций - совокупность международно-правовых принципов и норм, определяющих юридический статус межгосударственных (межправительственных) организаций, условия членства в них, характер и объем правомочий, структуру и процессуальные аспекты деятельности их органов, а также юридическую силу принимаемых ими нормативных актов. В отсутствие единого нормативного акта их функционирование регламентируется положениями учредительных актов - уставами, статутами и т.п. Взаимоотношения таких структур с заинтересованными государствами подпадают под действие Венской

конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. В некоторых случаях в качестве учредительных актов применяются соответствующие многосторонние международные договоры, например Конвенция Всемирной метеорологической организации 1947 г., Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности, 1967 г., Конвенция и Эксплуатационное соглашение Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) 1976 г. Международный орган по морскому дну, являющийся самостоятельной международной организацией, учрежден Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

Право международных организаций определяет международную правосубъектность всех таких структур как производную, делегированную им основными субъектами международного права - государствами, и имеющую сугубо функциональную направленность, которая должна сообразоваться с применимыми основными и специальными принципами международного права. Особые права и преимущества межгосударственных организаций, необходимые им для обеспечения эффективной их деятельности, устанавливаются соглашениями, заключаемыми между каждой из них и страной пребывания штаб-квартиры таковой: Конвенцией о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г., Конвенций о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г. Наконец, сами межгосударственные (межправительственные) организации нередко заключают соглашения между собой, как это имеет место в практике ООН, один из главных органов которой - Экономический и социальный совет уполномочен вступать в соглашения с любым из специализированных учреждений этой Организации относительно определения условий взаимного сотрудничества.

Международные организации представляют собой постоянно действующие объединения двух или более государств, созданные на основе международного договора, наделяющего эти объединения правами и обязанностями в отдельных областях международного сотрудничества.

Право международных организаций — это отрасль современного международного права, система норм которой определяет правовое положение международных организаций (структуру, компетенцию, порядок деятельности и порядок принятия ими решений), а также условия их сотрудничества друг с другом и с государствами.

Международные межправительственные (межгосударственные) организации - объединения государств или государственных институций, созданные на основе международного договора между государствами или их уполномоченными институциями.

Международные неправительственные (негосударственные, общественные) организации - объединения, членами которых (на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей в гражданских, политических, культурных, социальных и

экономических сферах) являются субъекты из разных стран и зарегистрированные в государстве, законодательство которого позволяет иностранным физическим или юридическим лицам создавать общественные организации и быть избранными в состав руководящего органа такой организации. Пространство (территория) деятельности МНПО определяется Уставом организации. Международные общественные организации наделены международной правосубъектностью в той мере, в которой такая правосубъектность определена тем или иным международным договором, например, правом обжалования нарушений норм Европейской Конвенции о защите Прав Человека и Основных Свобод или, например, правом обжалования нарушений норм Европейской Социальной Хартии. Примечание: Законодательство не каждой страны позволяет создание международных организаций в прямом понимании сущности международной организации. В Латвии, например, согласно статье 5 закона об общественных организациях, половина членов правления организации должна состоять исключительно из лиц у которых место жительства зарегистрировано в Латвийской Республике. Обойти такой барьер позволяет регистрация организации в более демократической стране (например, в Австрии) и учреждение в Латвии представительства организации: поскольку МНПО находится вне юрисдикции Латвии, Латвийский суд уже не правомочен вынести решение о ликвидации организации - такое решение может быть вынесено лишь судом государства, в юрисдикции которого находится организация. Выбор такой формы деятельности - когда организация зарегистрирована в одной стране, а действует в других странах, позволяет международной общественной организации сохранить свою правосубъектность даже в случае возможного конфликта с национальными властями того или иного государства.

Процедуры признания общественной организации в качестве международной организации не существует - каждая организация объявляет себя национальной или международной положениями своего устава. Международная неправительственная организация соответствует следующим общепринятым критериям: цели организации - международного значения; деятельность по достижению установленных целей - международного значения; государство регистрации выбирается учредителями организации и учреждение организации осуществляется в соответствии с внутренним законодательством государства регистрации; членами (участниками) организации являются субъекты как минимум двух государств, либо результативная деятельность организации осуществляется как минимум в двух государствах.

Международные общественные организации или её представители могут быть наделены статусом наблюдателя или консультативным статусом при международной межправительственной (межгосударственной) организации.

1.3. Источники права международных организаций

Одной из главнейших организационно-правовых форм межгосударственного сотрудничества является такой субъект международного права, как международные организации.

Международные организации возникли в конце XIX - начале XX вв. В 1874 г. был создан Всемирный почтовый союз, в 1919 г. - Международная организация труда и т.д. Первой международной политической организацией была Лига Наций, учрежденная в 1919 г. в соответствии с положениями Версальской системы и формально просуществовавшая до 1946 г. После Второй мировой войны были учреждены сотни международных организаций, в числе которых ООН, ЮНЕСКО, ЛАГ, НАТО, ОВД и др., что позволяет сделать вывод о существовании самостоятельной отрасли международного права - *права международных организаций*.

Право международных организаций состоит из двух групп международных норм, образующих: во-первых, "внутреннее право" организации (нормы, регулирующие структуру организации, компетенцию ее органов и порядок работы, статус персонала, другие правоотношения) и, во-вторых, "внешнее право" организации (нормы договоров организации с государствами и другими международными организациями).

Нормы права международных организаций преимущественно являются договорными нормами, а само право организаций - одна из наиболее кодифицированных отраслей международного права. Источниками этой отрасли являются учредительные документы международных организаций, Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г., соглашения о привилегиях и иммунитетах международных организаций и др.

Таким образом, право международных организаций образует совокупность норм, регулирующих правовое положение, деятельность организации, взаимодействие с другими субъектами международного права, участие в международных отношениях. Международные организации как вторичные, производные субъекты международного права создаются (учреждаются) государствами. Процесс создания новой международной организации проходит в три этапа: принятие учредительного документа; создание материальной структуры организации; созыв главных органов, свидетельствующий о начале функционирования организации.

Согласованное волеизъявление государств на создание международной организации может быть зафиксировано двумя способами:

- 1) в международном договоре;
- 2) в решении уже существующей международной организации.

Первый способ является самым распространенным в международной практике. Заключение международного договора предполагает созыв международной конференции для выработки и принятия текста договора, который и будет учредительным актом организации. Наименования такого

акта могут быть различными: статут, устав, конвенция. Дата его вступления в силу считается датой создания организации.

Международные организации могут быть созданы и в упрощенном порядке, в форме принятия решения другой международной организацией. В данном случае согласованное волеизъявление государств на создание международной организации проявляется путем голосования за учредительную резолюцию, вступающую в силу с момента ее принятия. Прекращение существования организации также происходит путем согласованного волеизъявления государств-членов. Чаще всего ликвидация организации осуществляется путем подписания протокола о роспуске.

В основе правовой природы международных организаций лежит наличие общих целей и интересов государств-членов. Для правовой природы международной организации существенным является то, что ее цели и принципы, компетенция, структура и т.п. имеют согласованную договорную основу.

Государства, создавая международные организации, наделяют их определенной право- и дееспособностью, признавая за ними способность: иметь права и обязанности; участвовать в создании и применении норм международного права; стоять на страже соблюдения норм международного права. Тем самым государства создают новый субъект международного права, который наряду с ними осуществляет правотворческие, правоприменительные и правоохранительные функции в сфере международного сотрудничества.

Международные организации наделяются договорной правоспособностью, т.е. вправе заключать самые разнообразные соглашения в рамках своей компетенции. Как устанавливает ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, "правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации". Пункт 1 ст. 2 Конвенции гласит, что "правила организации" означают, в частности, учредительные акты, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации. Международные организации обладают способностью участвовать в дипломатических сношениях. При них аккредитуются представительства государств, они сами имеют представительства в государствах (например, информационные центры ООН) и обмениваются представителями между собой. Международные организации и их должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами (например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г., Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г., Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, 1980 г. и др.) Как субъекты международного права международные организации несут ответственность за правонарушения и нанесение ущерба своей деятельностью и могут выступать с претензиями об ответственности.

Каждая международная организация располагает финансовыми средствами, которые хотя и складываются в большей части из взносов государств-членов, но расходуются исключительно в общих интересах организации. Международные организации действуют также со всеми правами юридического лица по внутреннему праву государств.

ТЕМА 2.

КЛАССИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- 2. 1. *Виды международных организаций*
- 2.2. *Региональные международные организации*
- 2.3. *ООН-универсальная международная организация*
- 2.4. *Членство в международных организациях*
- 2.5. *Компетенция международных организаций*

2.1. Виды международных организаций

Международная организация - это объединение государств в соответствии с международным правом и на основе международного договора для осуществления сотрудничества в политической, экономической, культурной, научно-технической, правовой и других отраслях, имеет необходимую для этого систему органов, права и обязанности, производные от прав и обязанностей государств, и автономную волю, объем которой определяется волей государств-членов.

Из этого определения можно выделить следующие признаки любой международной организации:

- *Членство трех и более государств.*

При наличии меньшего количества государств возникает их союз, но не международная организация, которая создается с целью коллективного решения определенных задач;

- *Уважение суверенитета государств-членов и невмешательства во внутренние дела.*

Этот признак является основной функциональной признаком международной организации, так как в процессе ее деятельности все государства, которые являются членами организации, имеют равные права и несут равные обязанности в качестве субъектов международного права независимо от размера своей территории, численности населения, уровня экономического развития и других признаков, характеризующих государство. Вмешательство во внутренние дела государства-члена организации никоим образом не допускается, за исключением случаев, когда таким государством нарушены международные обязательства, взятые в рамках этой организации в соответствии с ее уставных положений;

- *Создание в соответствии с международным правом.*

Этот признак имеет констатирующее значение, потому что любая международная организация должна быть создана на правомерной основе. А это значит, прежде всего, учредительный документ организации должен соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, и прежде всего принципам *jus cogens*. Если международная организация создана неправомерно или ее деятельность противоречит международному праву, то учредительный акт такой организации должен быть признан несущественным и действие его прекращено в кратчайший срок:

- *Основание на основе международного договора.*

Обычно международные организации создаются на основе международного договора (Конвенции, соглашения, протокола и т.д.), Объектом такого договора является поведение как субъектов договора, так и самой международной организации. Сторонами учредительного акта являются суверенные государства.? Однако в последние годы полноправными участниками международных организаций также и межправительственные организации. Например, Европейский Союз является полноправным членом многих международных рыболовных организаций;

- *Осуществление сотрудничества в конкретных областях деятельности.*

Международные организации создаются для координации усилий государств в той или иной профильной отрасли, например в политической (ОБСЕ), военной (НАТО), научно-технической (Европейская организация ядерных исследований), экономической (Европейский Союз), валютно-финансовой (Международный банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд), социальной (Международная организация труда), в сфере медицины (Всемирная организация здравоохранения) и во многих других отраслях. Время на международной арене являются организации, уполномоченные координировать деятельность государств практически во всех отраслях, например ООН и др.. Таким образом, международные организации наряду с другими формами международного общения (многосторонние консультации, конференции, совещания, семинары и т.д.) выступают в качестве органа сотрудничества из специфических проблем международных отношений;

- *Наличие соответствующей организационной структуры (постоянные органы и штаб-квартира).*

Этот признак, характеризующий институциональную устройство международной организации, является одной из важнейших. Она как бы демонстрирует и подтверждает постоянный характер организации и тем самым отличает ее от многочисленных других форм международного сотрудничества. На практике этот признак проявляется в том, что межправительственные организации имеют штаб-квартиры, членов в лице суверенных государств и необходимую систему главных (основных) и вспомогательных органов. Обычно высшим органом организации является сессия (ассамблея, конгресс), который созывается один раз в год (иногда один раз в два года). В качестве исполнительных органов выступают совета. Административный аппарат возглавляется исполнительным секретарем (генеральным директором) организации. Все организации имеют постоянные или временные исполнительные органы с различным правовым статусом и компетенцией;

- *Наличие прав и обязанностей организации.*

Особенностью компетенции международной организации является то, что его права и обязанности производные от прав и обязанностей государств-членов. Таким образом, ни одна организация без согласия государств-членов не может начать действий, затрагивающих интересы своих членов. Права и обязанности любой организации в общей форме закрепляются в ее

учредительном акте, резолюциях высших и исполнительных органов, в соглашениях между организациями. Эти документы устанавливают и закрепляют намерения государств-членов и их волю относительно границ и сфер деятельности международной организации, далее должны быть им реализованы. Государства также вправе запретить организации начать те или иные действия, и организация не может превысить свои полномочия;

- *Самостоятельные международные права и обязанности организации.*

Несмотря на то, что международная организация наделяется государствами-членами правами и обязанностями, в процессе ее деятельности она начинает приобретать свои, отличные от исходных, права и обязанности. Таким образом, речь идет о возникновении в международной организации автономной воли, отличной от воли государств-членов. Это признак означает, что в пределах своей компетенции любая организация вправе самостоятельно выбирать средства и способы выполнения прав и обязанностей, возложенных на нее государствами-членами;

- *Установление порядка принятия решений и их юридической силы.*

Этот признак свидетельствует о том, что в рамках международной организации характерно принятия решений в специально разработанной процедуре. Каждая из международных межправительственных организаций имеет свои правила процедуры. Кроме того, юридическую силу решений, принятых в рамках международной организации, устанавливают сами государства-члены международной организации.

Уже отмечалось, что в международном праве существует два вида международных организаций:

- Международные межправительственные организации (международных организаций) - организации, созданные на основе международного соглашения. Именно им государства делегируют определенную часть своих суверенных прав. Однако международная правосубъектность этих организаций остается ограниченной, потому что они действуют в рамках только тех полномочий, передали им государства;

- Международные неправительственные организации (МНПО) - организации, создаваемые международной общественностью с целью установления международного сотрудничества по актуальным вопросам международной жизни.

В свою очередь, международных организаций можно классифицировать на нескольких основаниях:

1. По предмету деятельности - политические, экономические, кредитно-финансовые, военно-политические, по вопросам здравоохранения, культуры, торговли и др.

2. По кругу участников:

- Универсальные - их членами являются практически все государства мира (например, Организация Объединенных Наций);

- Региональные - их членами являются государства определенного географического региона мира (Например, Организация американских государств);

- Субрегиональные - их членами являются группы государств внутри географического региона (Например, Организация Черноморского экономического сотрудничества);
- Межрегиональные - в их работе участвуют государства различных географических регионов мира (например, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, членами которой являются как европейские государства, так и государства Средней Азии).

3. За порядком приема новых членов:

- Открытые - согласно уставным документам их членом может быть любая государство;
- Закрытые - конкретные участники этих организаций и их количество заранее оговариваются в уставных документах таких международных организаций.

4. По сферам деятельности:

- Организации с общей компетенцией - они вправе рассматривать любой вопрос международной жизни (например, ООН, ОБСЕ);
- Организации со специальной компетенцией - круг рассматриваемых ими вопросов заранее оговорено в их уставных документах и касается определенной сферы международной жизни (например, ВОЗ, МОТ).

5. По целям и принципам деятельности:

- Правомерные - они создаются в соответствии с международным правом;
- Противоправные - они создаются с нарушением общепризнанных норм международного права с целями, которые противоречат интересам международного мира и международной безопасности.

В МНПО можно выделить определенные признаки международных организаций (создание соответствии международному праву, наличие определенной организационной структуры, наличие прав и обязанностей и др.), а также применить к ним некоторые классифицируя видовые признаки международных организаций, прежде градацию по предмету деятельности. По этому признаку МНПО делятся на следующие группы:

- Политические, идеологические, социально-экономические, профсоюзные организации;
- Женские организации, а также организации по охране семьи и детства;
- Молодежные, спортивные, научные, культурно-просветительские организации;
- Организации в области прессы, кино, радио, телевидение
- Организации местных (региональных) властей. Следует, однако, иметь в виду, что субъектами международного права есть только международных организаций. Таким образом, международная межправительственная организация — это добровольное объединение суверенных государств или международных организаций, создано на основе межгосударственного договора или резолюции международной организации общей компетенции для координации деятельности государств в конкретной области сотрудничества, имеющее соответствующую систему главных и вспомогательных органов, обладающий автономной волей, отличной от воли ее членов.

Особая значимость деятельности международных организаций, их роль в обсуждении и решении наиболее сложных вопросов международных отношений вызвали необходимость возникновения в международном праве отдельной отрасли - права международных организаций. Нормы права международных организаций - является преимущественно нормами договорного характера, а именно право организаций - одной из наиболее кодифицированных отраслей международного права. Источниками этой отрасли является учредительные документы международных организаций. Сюда же входят Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 года, Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года, соглашения о привилегиях и иммунитетах международных организаций и др. Однако несмотря на то, что международные организации, являющиеся производными субъектами международного права, имеют самостоятельную волю, отличную от простой совокупности воли государств, участвующих в организации, их воля, в отличие от воли государств, не является суверенной. Таким образом, право международных организаций образует совокупность норм, регулирующих правовое положение, деятельность организации, взаимодействие ее с другими субъектами международного права, участие в международных отношениях.

2.2. Региональные международные организации

Наряду с универсальными международными организациями в теории международного права выделяют региональные организации. Называются они так, потому что их членами являются государства определенного географического района. Объектом деятельности таких организаций могут быть вопросы в рамках регионального сотрудничества: совместная безопасность, экономическая, социальная, культурная и другие сферы.

В главе VIII Устава ООН предусмотрены условия правомерности создания и деятельности региональных организаций безопасности. Их создание и деятельность должны отвечать целям и принципам Устава ООН, они должны содействовать ООН в решении экономических, социальных, культурных и иных проблем.

Среди значительного числа разнообразных региональных организаций выделяются организации общей компетенции, такие как Содружество Независимых Государств, Совет Европы, Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация африканского единства, Организация американских государств и др.

Содружество Независимых Государств (СНГ) было создано рядом государств из числа бывших республик СССР. Его учредительными документами являются Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., подписанное в Минске Беларусью, Россией и Украиной, Протокол к Соглашению, подписанный 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате 11 государствами (всеми бывшими республиками СССР, кроме

прибалтийских и Грузии), и Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г. На заседании Совета глав государств СНГ в Минске 22 января 1993 г. был принят Устав Содружества (от имени Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана).

Целями Содружества являются:

- 1) осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- 2) создание общего экономического пространства;
- 3) обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами международного права и документами СБСЕ;
- 4) сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности и осуществлении разоружения;
- 5) содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;
- 6) взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- 7) мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества (ст. 2 Устава СНГ).

В Уставе признается наличие интересов Содружества в целом и определяются сферы совместной деятельности государств-членов, сформулированные с учетом Минского соглашения от 8 декабря 1991 г.:

- 1) обеспечение прав и основных свобод человека;
- 2) координация внешнеполитической деятельности;
- 3) сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков;
- 4) таможенная политика;
- 5) сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- 6) охрана здоровья и окружающей среды;
- 7) вопросы социальной и миграционной политики; борьба с организованной преступностью;
- 8) сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Этот перечень может быть дополнен по взаимному согласию государств-членов.

На основании Устава СНГ различаются государства-учредители и государства - члены Содружества. К первой категории отнесены те государства, которые подписали и ратифицировали Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава СНГ, а именно Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина (подписали, но не ратифицировали учредительные соглашения Азербайджан и Молдова).

Государствами - членами СНГ следует считать те государства, которые примут на себя обязательства по Уставу СНГ в течение года после его утверждения. Прием в СНГ открыт для всех государств, которые разделяют его цели и принципы и принимают на себя обязательства, содержащиеся в Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов.

Предусматривается также возможность участия государств в отдельных видах деятельности Содружества на правах ассоциированных членов.

Высшим органом Содружества является Совет глав государств, который уполномочен обсуждать и решать принципиальные вопросы, связанные с деятельностью членов СНГ в сфере их общих интересов. Совет собирается на заседания два раза в год и может проводить внеочередные заседания по инициативе одного из государств-членов.

Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти членов СНГ в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. Он собирается на заседания четыре раза в год и может проводить внеочередные заседания по инициативе правительства одного из государств-членов.

Решения обоих советов принимаются консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно препятствовать принятию решения.

Созданы координационные органы СНГ: в области внешнеполитической деятельности - Совет министров иностранных дел; в области коллективной безопасности и военно-политического сотрудничества - Совет министров обороны, Главное командование Объединенных вооруженных сил, Совет командующих пограничными войсками. Предусмотрены также координационные органы отраслевого сотрудничества.

В рамках Содружества должны действовать Экономический суд в целях разрешения споров, возникающих при исполнении экономических обязательств, а также толкования соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам, Комиссия по правам человека, призванная наблюдать за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя членами СНГ.

Постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества является Координационно-консультативный комитет, созданный в апреле 1993 г. на заседании Совета глав государств в Минске. Он состоит из постоянных полномочных представителей, по два от каждого государства - члена СНГ, и Координатора Комитета, назначаемого Советом глав государств. Комитет вырабатывает и вносит предложения по всем вопросам деятельности Содружества, способствует реализации договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений, содействует работе всех органов Содружества. При нем имеется Секретариат. Местопребывание Комитета и Секретариата - Минск (Беларусь).

В Уставе СНГ предусмотрено, что он вступит в силу для всех государств-учредителей с момента сдачи на хранение ратификационных грамот всеми государствами-учредителями либо для государств-учредителей, сдавших свои ратификационные грамоты через один год после принятия Устава.

Совет Европы - международная региональная организация, объединяющая страны Европы. Устав Совета был подписан в Лондоне 5 мая

1949 г., вступил в силу 3 августа 1949 г. На апрель 1994 г. членами Совета Европы являются 32 государства, в том числе некоторые страны Восточной Европы: Болгария, Венгрия, Польша, Чехия, Словакия, Словения, Литва и Эстония.

Целями Совета Европы, в соответствии с его Уставом, являются: защита прав человека и расширение демократии; сотрудничество по основным вопросам права, культуры, образования, информации, охраны окружающей среды, здравоохранения; сближение всех стран Европы.

Главные органы Совета Европы - Парламентская Ассамблея и Комитет министров, состоящий из министров иностранных дел. Парламентская Ассамблея состоит из представителей парламентов государств - членов Совета Европы. Каждая национальная делегация формируется таким образом, чтобы она представляла интересы различных политических кругов своей страны, включая оппозиционные партии.

Парламентская Ассамблея проводит свои пленарные заседания три раза в год. Она принимает большинством голосов рекомендации Комитету министров и правительствам государств-членов, которые ложатся в основу конкретных сфер деятельности Совета Европы.

Комитет министров проводит сессии два раза в год, а также регулярно собирает специальные или неформальные совещания. Он обсуждает политические аспекты сотрудничества, вырабатывает программу деятельности Совета Европы, утверждает текущий бюджет, рассматривает рекомендации Парламентской Ассамблеи, принимает на основе принципа единогласия политические рекомендации правительствам стран-членов. Рекомендации подлежат ратификации и вступают в силу только в отношении ратифицировавших их стран.

В рамках Совета Европы функционируют Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека, Европейский центр молодежи, Постоянная конференция местных и региональных органов власти Европы, Фонд социального развития.

Основные органы Совета Европы находятся в Страсбурге (Франция).

Европейский союз (ЕС) был создан на основе Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) 1951 г., Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г., Европейского экономического сообщества 1957 г. в результате объединения в 1957 г. этих ранее самостоятельных организаций и назывался вплоть до недавнего времени Европейскими сообществами.

В 1965 г. на основе Брюссельского договора были созданы единые органы Сообществ. Единый Европейский акт 1986 г. оформил передачу ЕС полномочий в области охраны окружающей среды, культуры и образования, охраны здоровья, технологической и социальной политики, единое таможенное пространство. Соглашение 1990 г. урегулировало вопросы беспрепятственного перемещения через границы стран - членов ЕС товаров, рабочей силы и капиталов.

Маастрихтские соглашения 1992 г. (вступили в силу в 1993 г.) завершили процесс юридического оформления механизма Сообществ,

предусмотрев создание к концу XX в. тесного политического и валютно-экономического союза стран ЕС. Договор о Европейском союзе дополнен 17 протоколами. Договором также введено гражданство ЕС.

Главными органами ЕС являются Европейский Совет, Европейская комиссия, Совет Европейского союза, Европейский парламент, Европейский суд.

Европейский Совет составляют главы государств и правительств государств ЕС и Председатель Европейской комиссии, их заместители (министры иностранных дел) и члены Комиссии. Совет заседает два раза в год.

Европарламент состоит из депутатов, избираемых в странах-участницах в ходе прямых выборов на пять лет. Европарламент контролирует Европейскую комиссию и Совет, разрабатывает право ЕС и бюджет Союза.

Сессии Европарламента (ежемесячные) проходят в г. Страсбурге (Франция), чрезвычайные сессии - в г. Брюсселе (Бельгия), где работают комитеты Европарламента, секретариат Европарламента - в г. Люксембурге.

Совет Европейского союза состоит из министров государств-членов (в зависимости от рассматриваемого вопроса). Местонахождение Совета - г. Брюссель.

Европейская комиссия состоит из 20 членов и председателя, назначаемого правительствами стран ЕС с согласия Европарламента. Комиссия наблюдает за соблюдением решений норм и решений ЕС и организует их исполнение. Местонахождение Комиссии - г. Брюссель.

Европейский суд состоит из 15 судей, девяти генеральных прокуроров (назначаются по общему согласию на 6 лет). Суд разрешает споры между государствами ЕС, между органами Европейского союза и государствами-членами, между органами ЕС, между Европейским союзом и юридическими и физическими лицами, готовит экспертные заключения.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) первоначально действовала как международная конференция - Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Решением Будапештского совещания 1994 г. Совещание было преобразовано в организацию.

Первым документом, положившим начало общеевропейскому процессу сотрудничества, был Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный в 1975 г. в Хельсинки главами государств и правительств 33 европейских государств, США и Канады. Этот документ содержал программу сотрудничества в области разрядки процесса напряженности.

Положения Заключительного акта были развиты и дополнены Стокгольмским итоговым документом 1986 г., Венским итоговым документом 1989 г., Документом Копенгагенского совещания 1990 г., Парижской хартией для новой Европы 1990 г., Пражским документом о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ 1992 г., Документом Московского совещания 1991 г. и др.

Особенностью ОБСЕ является отсутствие традиционного учредительного документа международных организаций - устава.

Целями ОБСЕ являются:

- 1) обеспечение мира и безопасности в Европе;
- 2) поддержание разрядки международной напряженности;
- 3) обеспечение соблюдения прав человека;
- 4) соблюдение в отношениях между странами принципов международного права.

Главными органами ОБСЕ являются: Совещание глав государств и правительств, Контрольные конференции, Совет министров иностранных дел, Комитет высших должностных лиц, Верховный комитет по делам национальных меньшинств, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Секретариат ОБСЕ, Парламентская Ассамблея, Арбитражный и мировой суд ОБСЕ, Мировая комиссия ОБСЕ по мирному урегулированию споров и др.

2.3. ООН-универсальная международная организация.

Организация Объединенных Наций (ООН) - универсальная международная организация, созданная в целях поддержания мира и международной безопасности и развития сотрудничества между государствами. Устав ООН был подписан 26 июня 1945 г. на конференции в Сан-Франциско и вступил в силу 24 октября 1945 г.

Устав ООН является единственным международным документом, положения которого обязательны для всех государств. На основе Устава ООН возникла разветвленная система многосторонних договоров и соглашений, заключенных в рамках ООН. Учредительный документ ООН (Устав ООН) является универсальным международным договором и закрепляет основы современного международного правопорядка.

ООН преследует такие цели:

- 1) поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии;
- 2) развивать дружественные отношения между государствами на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов;
- 3) осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении уважения к правам человека;
- 4) быть центром согласования действий государств в достижении этих общих целей.

Для достижения указанных целей ООН действует в соответствии со следующими принципами:

- 1) суверенное равенство членов ООН;
- 2) добросовестное выполнение обязательств по Уставу ООН;
- 3) разрешение международных споров мирными средствами;
- 4) отказ от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости или каким-либо способом, несовместимым с Уставом ООН;

- 5) невмешательство во внутренние дела государств;
- 6) оказание помощи ООН во всех действиях, предпринимаемых по Уставу, обеспечение Организацией такого положения, чтобы государства, не являющиеся членами ООН, действовали в соответствии с принципами, изложенными в Уставе (ст. 2), и рядом других принципов.

При этом, если обязательства членов ООН по Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН (ст. 103 Устава). Первоначальными членами ООН являются государства, которые, приняв участие в конференции в Сан-Франциско по созданию ООН или подписав ранее Декларацию Объединенных Наций от 1 января 1942 г., подписали и ратифицировали Устав ООН. Членом ООН может быть любое миролюбивое государство, которое примет на себя содержащиеся в Уставе обязательства и которое, по суждению ООН, может и желает эти обязательства выполнять. Прием в члены ООН производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности.

В случае принятия Советом Безопасности против какого-либо члена ООН принудительных мер Генеральная Ассамблея, по рекомендации Совета Безопасности, вправе приостанавливать осуществление прав и привилегий, вытекающих из членства в ООН. Государство, систематически нарушающее принципы Устава, может быть исключено из ООН решением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности. В настоящее время ООН продолжает оставаться главным инструментом поддержания международного мира и безопасности; в рамках ООН разрабатывается большое число международных договоров, принимаются решения по разблокированию международных конфликтов и обеспечению правопорядка и законности в международных отношениях.

Существует шесть главных органов ООН: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат. Генеральная Ассамблея состоит из всех государств - членов ООН. Делегация каждого государства - члена ООН состоит не более чем из пяти представителей и пяти их заместителей.

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) состоит из 54 членов ООН, избираемых Генеральной Ассамблеей. 18 членов ЭКОСОС избираются ежегодно сроком на три года.

ЭКОСОС уполномочивается предпринимать исследования и составлять доклады по международным вопросам в области экономики, социальной сферы, культуры, образования, здравоохранения и другим вопросам.

ЭКОСОС уполномочен:

- 1) делать рекомендации Генеральной Ассамблее в целях поощрения уважения прав человека;
- 2) готовить проекты конвенций по вопросам своей компетенции;
- 3) заключать соглашения с различными специализированными учреждениями системы ООН и других международных организаций;

4) созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию;

5) осуществлять иные действия, предусмотренные Уставом ООН.

Каждый член ЭКОСОС имеет один голос. Решения принимаются большинством голосов членов ЭКОСОС, присутствующих и участвующих в голосовании. ЭКОСОС устанавливает свои правила процедуры, включая избрание своего Председателя, избираемого ежегодно.

Вспомогательный механизм ЭКОСОС включает в себя:

1) шесть функциональных комиссий: Статистическую комиссию, Комиссию по народонаселению, Комиссию социального развития, Комиссию по правам человека, Комиссию по положению женщин, Комиссию по наркотическим средствам;

пять региональных экономических комиссий (для Европы, для Азии и Тихого океана, для Африки, для Латинской Америки, для Западной Азии);

2) шесть постоянных комитетов (по программе и координации, по природным ресурсам, по транснациональным корпорациям и др.);

3) ряд постоянных экспертных органов по таким вопросам, как предупреждение и борьба с преступностью, международное сотрудничество в вопросах налогов и др.

При ЭКОСОС имеют консультативный статус более 600 неправительственных организаций по вопросам, входящим в компетенцию ЭКОСОС.

После Второй мировой войны под руководством ООН была создана международная система опеки, которая распространялась на:

1) территории, находившиеся под мандатом;

2) территории, отторгнутые от вражеских государств во время Второй мировой войны;

3) территории, добровольно включенные в систему опеки государствами, ответственными за их управление.

Совет по опеке ООН состоит из: государств, управляющих территориями под опекой; постоянных членов ООН, не управляющих территориями под опекой; такого числа других членов ООН, избираемых Генеральной Ассамблеей, которое является необходимым для обеспечения равенства между членами ООН, управляющих и не управляющих территориями под опекой. Сегодня Совет состоит из представителей всех постоянных членов Совета Безопасности. Каждый член Совета имеет один голос.

Международный суд является главным судебным органом ООН. Международный суд действует на основе Устава ООН и Статута Международного суда ООН, являющегося неотъемлемой частью Устава. Государства - не члены ООН также могут участвовать в Статуте Международного суда на условиях, определяемых в каждом отдельном случае Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности.

Суд состоит из 15 независимых судей, избранных из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их

странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права. При этом в составе Суда не может быть двух граждан одного и того же государства. Члены Суда действуют в личном качестве и не являются представителями государства своего гражданства. Члены Суда не могут исполнять никаких политических или административных обязанностей и не могут посвящать себя никакому другому занятию профессионального характера. При исполнении судебных обязанностей члены Суда пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Государства представляют список кандидатур в члены Суда Генеральному секретарю ООН. Члены Суда избираются на отдельных заседаниях Генеральной Ассамблеей ООН и Советом Безопасности (в Совете для избрания необходимо получить восемь голосов). Срок полномочий судей - девять лет, при этом каждые три года переизбираются пять судей. Кворум образует присутствие девяти судей.

Стороной по делу, разбираемому Судом, может быть только государство. Физические и юридические лица обращаться в Суд не вправе.

К ведению Суда относятся все дела, передаваемые ему сторонами, и вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими конвенциями.

По общему правилу юрисдикция Суда факультативна. Иными словами, Суд вправе рассматривать конкретные споры с участием того или иного государства только с его согласия. Однако государства могут делать заявления о признании обязательной юрисдикции Суда по всем правовым спорам, касающимся: толкования договора; любого вопроса международного права; наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства; характера и размера возмещения за нарушение международного обязательства. В этом случае Суд правомочен рассмотреть дело по заявлению одной из сторон.

Дела возбуждаются в Суде путем нотификации (объявления) соглашения сторон или письменным заявлением одной из сторон.

Судопроизводство в Суде состоит из двух этапов: письменного и устного. Письменное производство заключается в сообщении Суду и сторонам меморандумов, контрмеморандумов, ответов на них, представлении иных документов и длится, как правило, несколько месяцев. Во время устного этапа Судом заслушиваются свидетели, эксперты, представители сторон, адвокаты и другие участники процесса. Представляет интерес тот факт, что Суд может принимать меры к собиранию доказательств. Так, Суд вправе поручить производство расследования или экспертизы любому лицу или органу по своему выбору.

Разбирательство дела в Суде производится публично, если стороны не просят о проведении закрытых заседаний. После окончания выступлений сторон Суд удаляется на совещание, которое происходит в закрытом заседании. Все вопросы Судом разрешаются большинством голосов

присутствующих; в случае равенства голосов голос председательствующего является решающим.

По итогам судебного разбирательства выносится решение. В решении указываются имена судей, соображения, на которых оно основано. Решение подписывается Председателем и секретарем Суда и объявляется в открытом заседании. При этом судьи имеют право на особое мнение.

Следует учитывать, что решение Суда не имеет характера прецедента и обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу. Решение Суда окончательно и не подлежит обжалованию, однако может быть пересмотрено на основании вновь открывшихся обстоятельств.

На Секретариате ООН лежит ответственность за обеспечение нормального функционирования других главных и вспомогательных органов ООН, обслуживание их деятельности, выполнение их решений, претворение в жизнь программ и политики ООН. Секретариат ООН обеспечивает работу органов ООН, осуществляет опубликование и распространение материалов ООН, хранение архивов, производит регистрацию и издание международных договоров государств - членов ООН.

Секретариат возглавляет Генеральный секретарь ООН, который является главным административным должностным лицом ООН. Генеральный секретарь назначается на пять лет Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности.

Генеральный секретарь ООН:

- 1) осуществляет общее руководство подразделениями Секретариата;
- 2) представляет Генеральной Ассамблее доклад о работе ООН;
- 3) участвует в работе международных конференций, проводимых под эгидой ООН;
- 4) назначает персонал Секретариата и руководит его работой.

При исполнении своих обязанностей Генеральный секретарь и персонал не должны запрашивать или получать указаний от каких-либо правительств.

Сотрудники Секретариата назначаются Генеральным секретарем по правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей. Прием на службу в Секретариат и определение ее условий производится на договорной основе с учетом необходимости обеспечения высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности.

Внесение изменений в Устав ООН представляет собой длительный и сложный процесс: поправки вступают в силу после того, как они приняты двумя третями голосов членов Генеральной Ассамблеи и ратифицированы двумя третями членов ООН, включая всех постоянных членов Совета Безопасности.

Специализированные учреждения ООН - это межправительственные организации универсального характера, осуществляющие сотрудничество в специальных областях и связанные с ООН.

Статья 57 Устава ООН перечисляет их характерные черты:

- 1) межправительственный характер соглашений о создании таких организаций;

- 2) широкая международная ответственность в рамках их учредительных актов;
- 3) осуществление сотрудничества в специальных областях: экономической, социальной, культурной, гуманитарной и др.;
- 4) связь с ООН.

Последняя устанавливается и оформляется соглашением, которое заключается ЭКОСОС с организацией и утверждается Генеральной Ассамблеей ООН. Такое соглашение составляет правовую основу сотрудничества ООН со специализированным учреждением. В настоящее время существует 16 специализированных учреждений ООН.

2.4. Членство в международных организациях

Характерная черта международных организаций состоит в том, что их членами являются только суверенные государства, именно государства, а не их органы, несмотря на то, что такие организации зачастую именуют межправительственными. Не могут быть членами международной организации части государства. Все члены равноправно участвуют в работе органов организации и несут ответственность за ее деятельность. Они делают взносы в бюджет организации.

Различные международные организации устанавливают свои правила приема, которые в ряде случаев могут отличаться друг от друга. Большинству международных организаций известно понятие "первоначальных членов". К первоначальным членам относятся государства, принимавшие участие в выработке учредительного акта организации. "Первоначальными, членами Организации Объединенных Наций, - указывается в ст. 3 Устава ООН, - являются государства, которые, приняв участие в конференции в Сан-Франциско по созданию международной организации или ранее подписав Декларацию Объединенных Наций от 1 января 1942 г., подписали и ратифицировали настоящий Устав в соответствии со статьей НО". Первоначальными членами могут быть и государства, не участвовавшие в разработке устава, но подписавшие и ратифицировавшие его с самого начала. Так, пункт 1 ст. II Устава СЭВ относит к числу первоначальных членов Совета Экономической Взаимопомощи страны, подписавшие и ратифицировавшие устав. Ряд международных организаций перечисляют такие государства в приложении к учредительному акту. От первоначальных членов следует отличать присоединившихся членов. К ним относятся государства, ставшие членами организации после начала ее деятельности посредством присоединения к учредительному акту, являющемуся многосторонним международным договором. В ряде специализированных учреждений присоединившиеся члены подразделяются на две категории. К первой относятся государства - члены ООН, в отношении которых предусматривается упрощенный порядок присоединения к уставу организации. Ко второй - государства, не являющиеся членами ООН, в отношении которых устанавливаются более жесткие правила приема.

До 1963 г. процедура принятия государств - нечленов ООН и ЮНЕСКО была особенно усложнена. "Эти государства могли быть приняты только при

условии положительной рекомендации со стороны ЭКОСОС, так как последний обладал, в соответствии со ст. II Соглашения между ООН и ЮНЕСКО 1946 г. своего рода правом вето в отношении приема в ЮНЕСКО. И только в 1963 г. ст. II указанного соглашения была отменена. В отдельных специализированных учреждениях для принятия в организацию государства, не являющегося членом ООН, требуется рекомендация исполнительного органа.

Что касается ООН, то. Устав ООН, во-первых, предъявляет определенные требования к вступающему, чего другие организации не делают, и, во-вторых, устанавливают сложную процедуру самого приема в члены организации. Так, п. 1 ст. 4 Устава ООН, в котором зафиксировано, что "прием в члены Организации открыт для всех... миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в настоящем уставе обязательства", устанавливает требование к государствам: п. 2 ст. 4 предусматривает непосредственно порядок приема, согласно которому прием в члены ООН "производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности". Причем вопросы приема в ООН, согласно п. 3 ст. 27, не относятся к числу процедурных, поэтому решения по ним считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета.

Существует статус наблюдателя. Он предоставляется государствами-не членами или государствами-членами, которые не вошли в состав органа организации. Швейцария была представлена наблюдателями на многих сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Большинство членов ООН направляют своих наблюдателей на заседания Совета Безопасности. Статус наблюдателя был предоставлен ООН ряду национально-освободительных движений. Нередко специализированные учреждения и региональные организации направляют своих наблюдателей в органы ООН. Они обладают правом присутствовать на своих заседаниях и получать документы.

Зачастую неправительственным организациям предоставляется консультативный статус, который близок к статусу наблюдателя. Такая практика типична для Экономического и Социального Совета ООН. В деятельности ряда специализированных учреждений наряду с суверенными государствами участвуют также самоуправляющиеся территории, которые имеют особый правовой статус и именуются "членами-сотрудниками", "ассоциированными членами" и т. д. После Второй мировой войны колониальные страны не отвечали требованиям, предъявляемым к членам международных организаций, не были заинтересованы в деятельности организаций. Для решения проблемы было использовано ассоциированное членство. От полного членства оно отличается отсутствием права участвовать в голосовании и быть избранным в исполнительные органы. В настоящее время, ассоциированное членство используется в тех случаях, когда полное членство по тем или иным причинам временно или постоянно невозможно. Так, страны Восточной Европы также прошли через этап ассоциированного членства в Совете Европы. Свое начало институт неполноправных членов

ведет с середины XIX в. и связан с созданием международных административных союзов. Существует статус наблюдателя. Он предоставляется государствами-нечленами или государствами-членами, которые не вошли в состав органа организации. Швейцария была представлена наблюдателями на многих сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Большинство членов ООН направляют своих наблюдателей на заседания Совета Безопасности. Статус наблюдателя был предоставлен ООН ряду национально-освободительных движений. Нередко специализированные учреждения и региональные организации направляют своих наблюдателей в органы ООН. Они обладают правом присутствовать на своих заседаниях и получать документы.

Зачастую неправительственным организациям предоставляется консультативный статус, который близок к статусу наблюдателя. Такая практика типична для Экономического и Социального Совета ООН.

Членство прекращается с ликвидацией организации или самого государства-члена. Членство не переходит в порядке правопреемства. Россия заняла место СССР не как правопреемник, а как государство-продолжатель СССР.

Существуют два способа прекращения членства в международных организациях: выход и исключение. Не во всех уставах международных организаций содержатся статьи, предусматривающие возможность выхода из организации. Например, в уставах ООН, ВОЗ и других организаций нет таких положений. Однако это не означает, что государство - член организации не может из нее выйти.

Вопрос о праве выхода государства из международной организации обсуждался на конференции в Сан-Франциско в 1945 г. В отношении ООН было решено не включать в Устав организации каких-либо положений о выходе. В принципе отсутствие в учредительном акте организации соответствующих положений, о выходе не может поколебать суверенного права государства на свободный выход из международной организации. В период между 1949 и 1953 гг. ряд стран Восточной Европы вышли из ВОЗ и ЮНЕСКО. Большинство западных держав заявили о незаконности этого шага. В дальнейшем США и Великобритания односторонне приостановили свое членство в ЮНЕСКО. После решения стран Восточной Европы возобновить свое членство в ВОЗ и ЮНЕСКО они не подверглись процедуре приема, их членство было восстановлено. В общем, можно считать, что государства имеют право на выход из организации.

Выход из организации, как правило, обставляется рядом условий. Вот некоторые из них:

- 1) Необходимость письменного заявления о выходе.
- 2) Установление определенного периода в начале деятельности организации, когда нельзя делать заявления о выходе (такой период предусмотрен в ФАО и ИКАО).
- 3) Установление определенного периода для вступления заявления о выходе в силу (п. 3 ст. II Устава СЭВ, например, устанавливает шестимесячный срок);

выполнение перед выходом финансовых обязательств (например, в п. 6 ст. II Устава ЮНЕСКО это обстоятельство специально оговаривается).

В практике ООН был случай, когда в 1965 г. Индонезия сделала попытку выйти из ООН, заявив при этом: "Индонезия решила в настоящее время и при существующих, обстоятельствах выйти из ООН".

Однако возвращение Индонезии в ООН состоялось до истечения годичного срока после подачи заявления о выходе. Посол Индонезии в США направил в 1966 г. генеральному секретарю ООН телеграмму, в которой говорилось, что "Правительство Индонезии решило возобновить полное сотрудничество с Организацией Объединенных Наций и возобновить участие в ее деятельности, начиная с XXI сессии Генеральной Ассамблеи".

Не все уставы международных организаций предусматривают возможность исключения из организации. Между тем государства, систематически нарушающие уставные положения организации, могут быть исключены из организации. В таком случае можно не допустить нарушающее устав государство к участию в работе организации, отказавшись признать полномочия его представителей, разумеется, временно, что равносильно приостановлению членства. В настоящее время такие положения есть в Уставе ООН (ст. 6) и в уставах специализированных учреждений финансового характера: Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР). Так, в ст. 6 Устава ООН зафиксировано: "Член организации, систематически нарушающий принципы, содержащиеся в настоящем Уставе, может быть исключен из Организации Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности".

Международной практике известны случаи исключения государства из международной организации. Так, чрезвычайная сессия Организации арабских стран экспортеров нефти (ОАПЕК) исключила в марте 1979 г. Египет из организации после подписания Садатом так называемого мирного договора с Израилем, который перечеркнул все выработанные ранее международно-правовые принципы ближневосточного урегулирования. В сентябре 1979 г. XVIII Всемирный почтовый конгресс исключил ЮАР из Всемирного почтового союза.

От прекращения членства надо отличать приостановление членства или временное отстранение.

Так, например, за систематическое нарушение уставных положений ООН Генеральная Ассамблея ООН в 1974 г. лишила расистский режим ЮАР права участвовать в работе XXIX сессии.

2.5. Компетенция международных организаций

Компетенция международных организаций имеет большое значение для их деятельности. Международная организация создается государствами для выполнения конкретных целей и задач. Для этого она наделяется строго определенной компетенцией, которая фиксируется в учредительном акте. Деятельность организации будет носить правомерный характер в том случае, если она осуществляется в соответствии с компетенцией организации.

Компетенция международной организации проявляется в компетенции ее органов. В общеправовом понимании понятие "компетенция" определяется как совокупность прав и обязанностей.

Во внутреннем праве под компетенцией органов государства понимается сфера проблем, круг вопросов, которыми органу государства надлежит заниматься, а также полномочия, предоставляемые государственному органу для выполнения возложенных на него задач.

Компетенция международной организации, так же и её правосубъектность, имеет договорную основу и ограничена договорными рамками. Вместе с тем в западной доктрине распространено расширенное толкование компетенции международных организаций. Сторонники концепций "имманентной компетенции" (норвежский юрист Ф. Сейерстед и др.) и "подразумеваемой компетенции" (английский юрист Д. Боуэт и др.) исходят из того, что любая международная организация может предпринять любые действия, необходимые для достижения её целей, независимо от конкретных постановлений учредительного акта или других международных соглашений, либо в силу имманентных, внутренне присущих международной организации свойств, либо на основе подразумеваемой компетенции, которая может быть разумно выведена из целей и задач организации.

Обе концепции близки друг к другу, так как выводят концепцию международной организации из её целей и задач, что в корне противоречит договорной природе современных международных организаций. Концепция "имманентной компетенции" была подвергнута убедительной критике в советской литературе. Так, Г.И. Тункин подчеркивает: "Концепция имманентной компетенции, предлагающая руководствоваться исключительно или в основном целями, провозглашенными в уставе международной организации, в корне противоречит юридической природе современных общих международных организаций как межгосударственных образований мирного сосуществования".

Наиболее четкое и полное определение понятия компетенции международной организации дано Г.И. Тункиным, который отмечает, что "...необходимо различать два аспекта компетенции международной организации и ее органов: предметную компетенцию, определяющую сферу вопросов, подлежащих ведению организации, и юрисдикционную компетенцию, определяющую юридическую силу актов организации по отдельным вопросам, входящим в ее предметную компетенцию".

Государства передают в ведение международной организации определенный круг вопросов, по которым до этого отношения между ними имели непосредственный двусторонний или много сторонний характер. Будучи закрепленным в учредительном акте, этот круг вопросов и становится предметной компетенцией международной организации. Причем, государства не только определяют компетенцию организации, но и договариваются о распределении ее между органами международной организации. Например, согласно п. 2 ст. 11 Устава ООН любой вопрос, по которому необходимо предпринять действие, т. е. применить санкции против государства-агрессора

или государства, угрожающего миру, входит в исключительную компетенцию Совета Безопасности.

Предметная компетенция как один из элементов компетенции международной организации связана с понятием внутренних дел государства. Так, в п. 7 ст. 2 Устава ООН специально указывается на недопустимость вмешательства ООН "...в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства". Устав ООН, однако, не содержит определения дел, входящих, во внутреннюю компетенцию государства. Решать вопрос о характере и объеме дел, составляющих область внутренней компетенции государства, надо исходя из правильного определения правовой природы международной организации и, в частности ООН, из должного учета принципа государственного суверенитета и интересов поддержания международного мира.

ООН с соблюдением соответствующей, предусмотренной ее Уставом, процедуры может вмешиваться не во внутренние дела государства, а в споры или ситуации, которые с точки зрения ООН могут создавать угрозу международному миру (глава VI Устава ООН), или создали угрозу миру, или нарушили его (глава VII):

В настоящее время существует целый ряд международно-правовых норм, касающихся международной защиты прав человека. Между тем, как справедливо отмечает Г.И. Тункин, "обеспечение прав человека остается, и будет оставаться, в основном, внутренним делом государств". Объем прав и свобод, предоставленных личности, различен в разных государствах и определяется характером социально-экономического строя государства.

Вторым элементом, составляющим понятие компетенции международной организации, является юрисдикционная компетенция, определяющая юридическую силу актов организации по отдельным вопросам, входящим в ее предметную компетенцию.

Вопрос о юридической силе постановлений, принимаемых органами международной организации, решается ее учредительным актом. Органы международных организаций принимают обязательные постановления только по узкому кругу вопросов, главным образом по организационным и финансовым вопросам. Исключением является Совет Безопасности ООН, который на основании ст. 25 Устава вправе принимать решения, обязательные для государств-членов.

Что же касается резолюций, принимаемых органами общих международных организаций по основным вопросам их деятельности, и, прежде всего резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, то они имеют характер рекомендаций и юридически не обязательны для членов организации.

Концепция "имманентной компетенции" была подвергнута убедительной критике в советской литературе. Так, Г.И. Тункин подчеркивает: "Концепция имманентной компетенции, предлагающая руководствоваться исключительно или в основном целями, провозглашенными в уставе международной организации, в корне противоречит юридической природе современных общих международных

организаций как межгосударственных образований мирного сосуществования".

Таким образом, четкое определение границ деятельности международной организации в целом и каждого ее органа в отдельности способствует успешному функционированию международной организации и обеспечивает правомерность принимаемых органами постановлений, поскольку последние не могут выходить за пределы компетенции, установленной учредительным актом организации.

ТЕМА 3.

ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- 3.1. Порядок создания международных организаций*
- 3.2. Порядок прекращения международных организаций*
- 3.3. Юридическая природа международных конференций*

3.1. Порядок создания международных организаций

Международные организации как вторичные, производные субъекты международного права создаются (учреждаются) государствами. Процесс создания новой международной организации проходит три этапа: принятие учредительного документа; создание материальной структуры организации; созыв главных органов, свидетельствующий о начале функционирования организации.

Согласованное волеизъявление государств, касающееся создания международной организации может быть зафиксировано двумя способами: в международном договоре, а также в решении уже существующей международной организации.

Наиболее распространенным способом является заключение международного договора. Это предполагает созыв международной конференции для выработки и принятия текста договора, который и будет учредительным актом организации. Наименования такого акта могут быть различными: статут (Лига Наций), устав (ООН, ОАГ, ОАЕ), конвенция (ВПС). Дата его вступления в силу считается датой создания организации.

Международные организации могут быть созданы и в упрощенном порядке, в форме принятия решения другой международной организацией. К такой практике неоднократно прибегала ООН, создавая автономные организации со статусом вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. В данном случае согласованное волеизъявление государств относительно создания международной организации проявляется путем голосования за учредительную резолюцию, вступающую в силу с момента ее принятия.

Второй этап предполагает создание материальной структуры организации. В этих целях наиболее часто используются специальные подготовительные органы. Такой является практика создания ООН, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, МАГАТЭ. Подготовительные органы учреждаются на основе отдельного международного договора или приложения к уставу создаваемой организации либо на основе резолюции другой международной организации. В этих документах определяются состав органа, его компетенция и функции. Деятельность данного органа направлена на подготовку проектов правил процедуры будущих органов организации, проработку всего круга вопросов, касающихся создания штаб-квартиры, составление предварительной повестки дня главных органов, подготовку документов и рекомендаций, относящихся ко всем вопросам этой повестки дня. Государства, не являющиеся членами международных организаций, могут

посылать своих наблюдателей для участия в работе органов международных организаций, если это установлено правилами организации. В некоторых организациях государствам-не членам разрешается аккредитовать миссии постоянных наблюдателей.

Созыв главных органов и начало их функционирования завершают мероприятия по созданию международной организации.

Орган международной организации - это составная ее часть, структурное звено, создаваемый на основании учредительного или иных актов международной организации, который наделен определенной компетенцией, полномочиями и функциями, обладающий внутренней структурой и имеющий определенный состав.

Положения о компетенции международной организации в целом тесно связаны с компетенцией ее органов. Компетенция органа международной организации определяется в учредительном акте или в иных международных соглашениях и носит договорный характер. Она не может быть произвольно изменена без согласия государств-членов международной организации, выраженного в соответствующей форме.

Органы международной организации можно классифицировать по различным критериям. Исходя из характера членства, можно выделить органы межправительственные, межпарламентские, административные, состоящие из лиц в личном качестве, с участием представителей различных социальных групп (например, представители от профсоюзов и предпринимателей в органах Международной организации труда).

Наиболее важными органами являются межправительственные, в которые государства-члены направляют своих представителей, имеющих соответствующие полномочия и действующих от имени правительств.

При этом не обязательно, чтобы представители были дипломатами. В ряде организаций требуется, чтобы им был соответствующий специалист (лицо, имеющее медицинское образование, для Всемирной организации здравоохранения или специалист в области культуры для ЮНЕСКО).

Межпарламентские органы характерны для региональных организаций. Их участники либо непосредственно избираются населением государств-членов путем всеобщих прямых выборов (Европейский парламент), либо назначаются национальными парламентами (Парламентская ассамблея Совета Европы). В большинстве случаев парламентские органы ограничиваются принятием рекомендаций.

Административные органы являются важным структурным звеном во всех международных организациях. Они состоят из международных должностных лиц, находящихся на службе в международной организации и ответственных только перед ней. Набираются такие лица в соответствии с установленными для государств-членов квотами на контрактной основе.

Довольно существенную роль в деятельности международных организаций играют органы, состоящие из лиц в личном качестве (например, арбитражные и судебные органы, комитеты экспертов).

По количеству членов можно выделить два типа органов: пленарные, состоящие из всех государств-членов, и органы ограниченного состава. В организациях с наиболее демократической структурой пленарный орган определяет политику организации. В деятельности ряда международных организаций, особенно специализированных учреждений ООН, наблюдается тенденция к повышению роли в руководстве их деятельностью органов ограниченного членства (МОТ). Для органов с ограниченным членством главное значение имеют вопросы их состава. Эти органы должны быть укомплектованы таким образом, чтобы принимаемые ими решения в наибольшей степени отражали интересы всех государств, а не одной-двух групп. В практике деятельности международных организаций для формирования органов ограниченного состава наиболее часто применяются следующие принципы: справедливого географического представительства; специфических интересов, равного представительства групп государств с несовпадающими интересами, наибольшего финансового вклада; политического представительства.

При формировании органов чаще всего применяется какой-либо один из принципов. В Международной морской организации Ассамблея избирает членов Совета на основе принципа специфических интересов с учетом групп стран, в наибольшей степени заинтересованных в международных морских перевозках и в международной морской торговле. На основе принципа паритетного представительства государств с несовпадающими интересами формировался Совет по Опеке ООН.

В ряде случаев органы формируются с учетом двух и более критериев. Так выборы непостоянных членов Совета Безопасности проводятся с учетом в первую очередь степени участия членов ООН в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливого географического представительства.

Решения международных организаций принимаются их органами. Решение международной организации - это волеизъявление государств-членов в компетентном органе в соответствии с правилами процедуры и положениями устава данной организации. Процесс формирования решений зависит от многих факторов: положений учредительного акта, правил процедуры, состава органа, расстановки политических сил внутри него. Он начинается с проявления инициативы, исходящей от государства, от группы государств, от органов или должностных лиц международной организации. Как правило, инициатор предлагает изучение определенной проблемы. Но в ряде случаев он может внести на обсуждение и проект будущего решения. Свои проекты решений могут вносить и другие государства, а также группы государств. Широко применяется практика привлечения к проектам соавторов. При этом следует иметь в виду, что, если соавторами выступает слишком большое количество стран, возникают трудности с согласованием каждого положения внесенного проекта. Здесь в каждом конкретном случае требуется взвешенный подход.

Следующий этап формирования решения - внесение проблемы в повестку дня органа, принимающего решение. В Генеральной Ассамблее ООН предварительная повестка дня составляется за 60 дней до открытия очередной сессии, дополнительные пункты вносятся за 30 дней, новые срочные пункты - менее чем за 30 дней или во время очередной сессии. Генеральный комитет, руководящий работой сессии, рассматривает предварительную повестку дня вместе с дополнительными пунктами и по каждому пункту дает рекомендацию о включении в повестку дня, либо отклонении, либо переносе на последующие сессии. Затем Генеральная Ассамблея принимает повестку дня. В специализированных учреждениях ООН обычно исполнительные органы подготавливают повестку дня пленарных органов. После внесения вопроса в повестку дня он либо обсуждается непосредственно в самом органе, либо передается на рассмотрение специально создаваемых комиссий или комитетов. В большинстве международных организаций решения, прежде чем они выносятся на обсуждение пленарного органа, передаются на рассмотрение вспомогательных органов, где по существу, и вырабатывается проект решения, выявляются его сторонники и противники. Поэтому работе вспомогательных органов уделяется большое внимание.

Важное место в процессе формирования решений международных организаций занимает этап обсуждения. Будь то в главных или во вспомогательных органах, это обсуждение имеет непосредственное политическое значение и конкретный юридический результат: будет ли поставлен на голосование проект решения или резолюции.

Решающим этапом принятия решения является голосование. В подавляющем большинстве органов международных организаций каждая делегация имеет один голос. Лишь в органах со взвешенной системой принятия решений число голосов, предоставляемых государствам, разнится в зависимости от принятых в организации критериев. Например, в финансовых организациях системы ООН каждое государство имеет количество голосов, пропорциональное его взносу.

В правилах процедуры каждого органа устанавливается кворум, необходимый для принятия решений и составляющий чаще всего простое большинство членов органа.

Решения могут приниматься единогласно, простым или квалифицированным большинством. В XIX веке решения в международных организациях в большинстве случаев принимались на основе принципа абсолютного единогласия. Однако практика показала такого метода принятия решений, так как даже одно государство могло сорвать всю работу органа. Поэтому постепенно международные организации перешли к относительному единогласию, простому и квалифицированному большинству.

Принцип относительного единогласия требует положительного голосования членов органа без учета отсутствующих или воздерживающихся от голосования членов.

Простое и квалифицированное большинство может быть абсолютным и относительным. Абсолютное большинство требует учета всего количества

членов органа, относительное большинство - только присутствующих и голосующих "за" или "против".

В некоторых случаях решения в органах международной организации могут приниматься без голосования, путем аккламации или без возражений. Такие методы принятия решений применяются чаще всего в отношении процедурных вопросов.

В практике деятельности международных организаций все большее распространение находит процедура принятия решений на основе консенсуса. Для консенсуса характерен путь согласования позиций государств - членов органа на основе учета мнений и интересов всех и при общем согласии. Согласованный текст решения объявляется председателем органа без проведения голосования и при отсутствии возражений против принятия решения в целом.

3.2. Порядок прекращения международных организаций

Прекращение существования организации происходит путем согласованного волеизъявления государств-членов. Чаще всего ликвидация организации осуществляется путем подписания протокола о роспуске. Так, 1 июля 1991 года на совещании Политического консультативного комитета в Праге государства - участники Варшавского договора: Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия (еще два первоначальных участника Варшавского договора вышли из него раньше: Албания в 1968 году, ГДР в 1990 году в связи с объединением Германии) - подписали Протокол о прекращении действия Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 14 мая 1955 года и Протокола о продлении срока его действия, подписанного 26 апреля 1985 года Протокол о роспуске. ОВД подлежал ратификации парламентами всех стран-участниц. Он был ратифицирован Постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 года Протокол вступил в силу 18 февраля 1993 года. Если вместо ликвидируемой организации создается новая, то возникает проблема правопреемства. Объектом правопреемства являются имущество, фонды, некоторые функции. Правопреемство имело место при создании ООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, ВМО, ФАО, ИКАО.

Таким образом, международные организации создаются согласно установленной процедуре, включающей в себя 3 этапа, а ликвидируются путем подписания протокола о роспуске.

3.3. Юридическая природа международных конференций

Международная конференция - это встреча официальных представителей двух или более государств для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. Различия в наименовании конференции (конгресс, совещание, встреча и т.д.) не имеют особого юридического значения. Как правовой институт международные конференции имеют много общего с международными организациями: они представляют собой собрание представителей государств; для обеспечения деятельности конференции

создаются рабочие органы (комитеты, комиссии); эти органы действуют на основе правил, установленных государствами-участниками конференции. Основное отличие конференций от международных организаций заключается в том, что конференции - это временные органы. Различают: конференции, созываемые в рамках международных организаций, и конференции, созываемые вне международных организаций; универсальные и региональные конференции; конференции с участием высших руководителей государств и конференции министров иностранных дел, послов и т.д. Право международных конференций не кодифицировано. Источниками этого института являются обычные нормы и акты международных организаций. Конференции созываются по инициативе одного или нескольких государств или международной организации. Созыву конференции предшествуют переговоры, во время которых согласуются время и место проведения конференции, круг участников, предварительная повестка дня. В конференции могут участвовать наблюдатели (без права решающего голоса). Порядок работы конференции определяется регламентами, утверждаемыми участниками конференции или органами созывающей международной организации. На конференции обычно создаются следующие комитеты: по проверке полномочий; по обеспечению работы конференции; по обсуждаемым проблемам; редакционный комитет по подготовке решения и др. Решения конференции могут приниматься путем голосования и консенсуса. Каждая делегация имеет на конференции один голос. Акты конференции могут содержать тексты международных договоров, разработанных на конференции, или являться самостоятельными источниками МП.

Поскольку, как уже говорилось, в международном праве не содержится исчерпывающего перечня источников, субъекты международного права самостоятельно решают вопрос не только о содержании согласуемых ими правил поведения (международно-правовых норм), но и о том, в какую форму согласованные ими нормы будут воплощены, в каком источнике зафиксированы.

Помимо традиционных договора и обычая в настоящее время в международных отношениях активно используется такой источник международного права, как заключительные акты международных конференций и совещаний.

Нужно сказать, что далеко не все заключительные акты конференций содержат международно-правовые нормы и, соответственно, являются источниками международного права. Иногда в международный документ включается окончательный вариант текста договора, разработанного на этой конференции. В этом случае источником будет считаться не сам акт конференции, а включенный в него договор, после того как государствами будет дано согласие на его юридическую обязательность. Включение же текста договора в заключительный акт совещания в данном случае представляет собой один из способов установления подлинности текста (аутентичности) договора.

В качестве источников международного права следует рассматривать лишь те акты конференций и совещаний, в которых зафиксированы международно-правовые нормы. В их числе, например, документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ): Заключительный акт 1975 г., Стокгольмский Итоговый документ 1986 г., Венский Итоговый документ 1989 г., Документ Копенгагенского совещания 1990 г., Парижская хартия для новой Европы 1990 г., Документ Московского совещания 1991 г. и др.

Юридическая природа этих документов следующая: они содержат правила поведения субъектов международного права, имеющие общий характер. Так, Заключительный акт СБСЕ развил положения основных принципов международного права, определил меры по укреплению доверия в Европе; Стокгольмский документ СБСЕ расширил перечень мер доверия; Парижской хартией организационно оформлена система СБСЕ; решением Будапештского совещания 1994 г. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе было преобразовано в международную организацию - Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Часто заключительные акты конференций и совещаний, не являясь международными договорами, носят юридически обязательный характер. Доказательством тому служат такие императивные требования, включенные в текст актов, как "государства обязались соблюдать", "обеспечивать исполнение актов", "приводить свое законодательство в соответствие с актами" и т.д.

Следовательно, поскольку некоторые акты конференций и совещаний содержат международно-правовые нормы, их следует считать источниками международного права.

В последнее время отмечается существенное расширение форм участия международных организаций в международном нормотворчестве. Получил активное распространение новый метод создания международно-правовых норм - путем принятия резолюций международных органов и организаций.

Необходимо отметить, что юридическая сила резолюций международных организаций чаще всего определяется их учредительными документами (уставами). В соответствии с уставами большинства организаций резолюции их органов имеют рекомендательный характер. Вследствие этого выделяют две группы нормативных резолюций:

- 1) устанавливающие обязательные для органов данной организации правила и являющиеся частью внутреннего права данной организации (регламенты органов, резолюции о формировании бюджета организации, нормы, регулирующие порядок функционирования этой организации, и др.);
- 2) приобретающие юридическую обязательность в силу отсылки к юридически обязательным нормам международных договоров (стандарты ИКАО, рекомендации МАГАТЭ и др.) или внутригосударственного законодательства.

В качестве примера можно привести распоряжение Президента РФ от 22 ноября 1994 г. "О мерах, связанных с выполнением Резолюции Совета Безопасности ООН № 943 от 23 сентября 1994 г.". Правительство РФ во

исполнение указанного распоряжения установило ограничительные меры в отношении Союзной Республики Югославии.

Таким образом, подобно процессу создания международно-правовых норм в процессе создания нормативных резолюций международных организаций можно выделить два этапа: установление правила поведения и придание согласованному правилу юридической силы международно-правовой нормы.

К международному правотворчеству в качестве вспомогательного источника привлекается внутригосударственное право. Достаточно вспомнить хотя бы тот факт, что права человека впервые были сформулированы в национальных документах, а впоследствии, как один из самых ценных институтов, "перекочевали" в общее международное право. В данном случае национальное право выступило в качестве первичного источника. В дальнейшем институт прав человека трансформировался в практике ООН. Особая роль принадлежит односторонним актам государства (заявлениям, нотам, выступлениям и т.д.), которые, не являясь источником международного права (не создают норм), тем не менее, могут порождать для государства юридические обязательства.

Судебные решения в качестве самостоятельного источника международного права признаются в англоязычных государствах. Однако как вспомогательный источник права решения Международного суда ООН имеют важное значение, прежде всего, по причине упомянутой выше конкретизации обычных норм. Кроме того, его решения сами могут быть первоначальным шагом на пути создания обычных международных норм, поскольку в них формулируются или уточняются важные принципы, регулирующие международные отношения.

Необходимо также обратить внимание на отсылку в ст. 38 Статута Международного суда ООН к правилу, закрепленному в ст. 59 Статута. В соответствии с этим правилом Международный суд ООН не связан своими предыдущими решениями, что подчеркивает вспомогательный характер прецедентов. Тем не менее, Международный суд ООН обязан идти в русле политики, выработанной предыдущими решениями, и, таким образом, косвенно зависит от вынесенных ранее решений.

Особое место в международно-правовой системе принадлежит доктринам международного права. Теория всегда играла существенную роль в юриспруденции. Достаточно хотя бы вспомнить, что Дигесты Юстиниана представляли собой свод выдержек из трудов римских юристов. В формировании международного права труды юристов имели очень большое значение. Именно в этих трудах была высказана сама идея его создания. Тем не менее, исторически доктрины международного права всегда страдали национализмом, и только в последнее время усиливается процесс интернационализации международно-правовой теории. Особое значение при этом имеет коллективное мнение юристов разных стран, которое находит выражение в документах таких организаций, как Ассоциация международного права, созданная в 1873 г., штаб-квартира которой находится в Лондоне,

Института международного права, учрежденного в 1873 г. в Брюсселе, и т.д. Тем не менее, доктрина согласно российской теории права - только вспомогательное средство для определения норм.

Международные (межгосударственные) конференции завершаются, как правило, принятием итоговых документов, юридическая природа которых различна.

1. Конференция, созванная специально для разработки международного договора, завершается одобрением резолюции (иного акта) о принятии договора и открытии его для подписания государствами. В этом случае резолюция имеет лишь разовое, процедурное значение, а источником становится договор как результат действий государств по его подписанию, ратификации, введению в действие. Так, Конференция ООН в Сан-Франциско в апреле-июне 1945 г. завершилась принятием Устава ООН, здесь же подписанного представителями государств, затем ратифицированного и вступившего в силу. Третья Конференция ООН по морскому праву (1973-1982 гг.) завершилась 10 декабря 1982 г. принятием Заключительного акта Конференции и принятием Конвенции по морскому праву, сразу же открытой для подписания. На дипломатической конференции полномочных представителей ООН по учреждению Международного уголовного суда 17 июля 1998 г. был принят и открыт для подписания Римский статут Международного уголовного суда.

2. Если конференция посвящается проверке состояния выполнения уже действующего многостороннего договора, то ее задача ограничивается заслушиванием информации, контрольными функциями, формулированием рекомендаций государствам. Например, с целью оценки результатов действия Договора о нераспространении ядерного оружия подобные конференции государств-участников проводятся каждые пять лет.

3. Конференция посвящается рассмотрению и решению новых проблем и завершается принятием итогового документа с разноплановым содержанием. Это и общий обзор ситуации, и рекомендации государствам-участникам, и разработка новых правил деятельности и взаимоотношений государств.

ТЕМА 4.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

4.1. Понятие правотворчества

4.2. Особенности международного правотворчества и участие международных организаций в международном правотворческом процессе.

4.3. Собственно нормотворческая деятельность международных организаций

4.1. Понятие правотворчества.

Правовая норма - результат сознательной деятельности людей, и это элементарная истина, не требующая каких-либо особых доказательств. Но один вопрос до сих пор вызывает споры в правовой литературе и не находит однозначного решения. Это вопрос о том, является ли правовая норма свободным порождением человеческой воли или же она привносится в волю извне под действием факторов, которые существуют еще до того, как начинается процесс правотворчества.

Отечественная правовая наука в целом характеризуется монистическим подходом к правотворчеству, который сводит многообразие социальных факторов, обуславливающих право, к единству. Отношение между правом и факторами, его обуславливающими, — это не параллельные и не зависимые отношения, а цепь взаимосвязанных отношений, в рамках которых материальные факторы, являющиеся в конечном счете определяющими, от ступени к ступени детерминируют элементы будущих правовых норм через посредство факторов духовных.

Признание существования факторов, которые оказывают воздействие на формирование права и которые находятся вне каждого законодательного акта и предшествуют ему, — это условие, необходимое не только для понимания особенностей процесса правообразования, но и для ограждения практической правотворческой деятельности от опасных для нее субъективизма и волюнтаризма¹.

Каковы же эти факторы? По мнению А.Нашиц, посвятившей специальное монографическое исследование сложным проблемам правотворчества, к этим факторам относятся: во-первых, естественная среда, в которой протекает бытие человека; во-вторых, социально-политическая и идеологическая среда, в которой действует право при данном общественном и государственном строе; в-третьих, человеческий фактор, включающий в себя физиологические, биологические и психические особенности индивида, многообразие его типических отношений, его интересы и цели, к удовлетворению и достижению которых он стремится при вступлении в то или иное из этих отношений².

¹ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1996. С. 147.

² Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 7.

Факторы, воздействующие на формирование права, не реализуются непосредственно, а лишь посредством праворегулирующей деятельности. А для этой деятельности указанные факторы не только не предполагают готовых решений в виде какой-то разновидности права, но, как правило, не дают даже единообразных решений, которые законодателю остается лишь принять к сведению и облечь юридической формой и силой. Они указывают законодателю направления, критерии, пределы, путем познания которых и в рамках которых он должен сделать выбор и принять решения. Он должен также избрать из нескольких возможных вариантов такие правовые средства, которые сочтет наиболее подходящими для обеспечения проведения этих решений в жизнь. «Ничего не становится законом, - пишет А.Нашиц, - не пройдя через фильтр мышления, оценки, воли законодателя и не став объектом его действия».

Экономические, политические, идеологические факторы предопределяют содержание норм права и их сущность, но все же эти факторы выражаются в праве не прямо, а через деятельность государства. «Чтобы запрещать или предписывать, нужно быть властью в государстве... воля, если она государственная, должна быть выражена как закон, установленный властью», - писал В.И.Ленин³. «Все законы, - полагал Т.Гоббс, - писанные и неписанные, имеют свой авторитет и свою силу от воли государства»⁴. Именно действие государственной власти формулирует устанавливаемую правовую норму или санкционирует уже сложившиеся в жизни правила поведения и тем самым придает им качество юридической нормы³. В отдельных случаях государство может уполномочивать некоторые другие организации или непосредственно население (путем референдума) на создание правовых норм. Но и в этом случае формирование правовых норм не обходится без воли государства, не происходит помимо государства.

Поскольку все другие факторы общественной жизни не могут привести к созданию права помимо государства, именно последнее выступает социальным субъектом правотворчества, а деятельность государства - непосредственной правотворческой силой.

В юридической литературе под правотворчеством понимают определенную форму или вид деятельности государства, результатом которого является установление, изменение или отмена правовых норм. Такое понимание правотворчества прочно вошло в правовую науку.

Ядром правотворческой деятельности государства является законодательство, будучи результатом «сознательно направленной на правотворчество деятельности определенных, функционирующих в соответствии с принципом разделения труда государственных органов».

В теории права существует мнение, согласно которому между обычным правом и законодательством имеется принципиальное различие с точки зрения их отношения к государству. Высказывается мнение, что если обычное право

³ Ленин В.И. Полн.собр. соч. Т.32. С. 340.

⁴ Гоббс Т. Соч. Т. 1-2. М., 1979. С. 284.

выражает отношения людей между собой, то законодательство - отношения между людьми и государством. С таким мнением вряд ли можно согласиться. И в отношении обычного права роль государства весьма существенна, но в лице иных его органов, чем те, на которые возложены функции законодательства. По мнению И.Сабо, «когда говорят о праве без государства, слово «право» должно стоять в кавычках, ибо действительно это не право; когда же говорят о государственном праве, не следует брать в кавычки слово «государственное», поскольку это определение вообще излишне. Право всегда возникает при участии государства и благодаря ему становится тем, что мы называем правом, - определенной формой общественных отношений и нормой поведения⁵. Таким образом, несомненно, что право формируется при неперенном участии государства. Государство непосредственно устанавливает (учреждает) общие нормы, является фактором, формирующим право.

4.2. Особенности международного правотворчества и участие международных организаций в международном правотворческом процессе

Люди существуют не только в определенных национальных и социальных рамках. В своем общественном бытии они выступают не только как члены определенной социальной категории и социальной общности, но и в международном общении.

Отношения внутри международной общности, выступающие прежде всего в форме отношений между государствами с различными и совпадающими интересами, способствуют созданию определенной международной атмосферы, которая находит свое выражение в различных актах, в различных организационных формах, объективируется в тех или иных принципах международного права. Речь идет здесь отнюдь не о каком-то приоритете международного права в отношении внутригосударственного права, а лишь о том, что отношения людей, складывающиеся в национальных и международных рамках, выступают в качестве правообразующих факторов.

Экономические потребности, равно и идейно-политические процессы современного мира, находят свое отражение в развитии международного сотрудничества, в возникновении все новых правительственных и неправительственных организаций и расширении сферы их деятельности, в увеличении числа двусторонних и многосторонних договоров, конкретизирующих принципы и нормы современного международного права.

Необходимость создания новых норм международного права обусловлена рядом причин. Во-первых, новые идеи требуют для своего воплощения новых норм, новых правил общения государств. Во-вторых, реализация действующих международных договоров во многих случаях сопряжена с принятием государствами новых обязательств и, следовательно, с созданием новых норм. В-третьих, конкретизация основных принципов

⁵ Сабо И. Основы теории права. С. 102.

международного права в условиях борьбы за безъядерный мир и всеобщую безопасность приобретает особую значимость, а такая конкретизация неотделима от нормотворчества. Иначе говоря, совершенствование, интенсификация нормотворческого процесса - актуальная задача международно-правового регулирования⁶. Если нормы внутригосударственного права появляются в результате правотворческой деятельности государства, государственной власти, то международное право формируется в процессе отношений между его субъектами. Однако и здесь проявляется правотворческая деятельность государства. Государство остается одним из факторов реальности права и тогда, когда речь идет о международном праве. Без государства нет права - этот тезис относится и к международному праву.

В широком смысле международное правотворчество — это всякая деятельность, которая прямо или косвенно направлена на развитие и усовершенствование международного права⁷. В более узком смысле речь идет о деятельности субъектов международного права, направленной на создание, изменение или отмену норм международного права. В более узком смысле речь идет о деятельности субъектов международного права, направленной на создание, изменение или отмену норм международного права.

В международных отношениях нет органа, подобного законодательному органу государства, который издавал бы обязательные для государств правовые нормы. Одной из важных особенностей международного права является то, что его нормы создаются в первую очередь его субъектами. Такая особенность делает процесс нормообразования в международном праве более сложным по сравнению с процессом правотворчества в национальном праве отдельных государств.

В основе нормы международного права лежит соглашение субъектов, являющееся единственным способом создания его норм. Формирование соглашения и его закрепление в правовой норме происходит в определенном процессуальном порядке. В соответствии с этим порядком согласованное правило обретает юридическую силу, воплотившись в форму обычая или договора.

По мнению отдельных авторов, правотворческий процесс в международном праве не ограничивается заключением международного договора и признанием международного обычая в качестве обычной нормы международного права. К новым чертам международного правотворчества эти авторы справедливо относят расширение форм согласования государственных волей, форм закрепления международно-правовых норм. В первую очередь, по мнению этих авторов, новой формой закрепления волей государств являются заключительные акты международных совещаний и конференций, которые не

⁶ Игнатенко Г.В., Маднин С.А., Новые тенденции в международном правотворчестве // СЕМП. 1986. М., 1987. С. 32.

⁷ Радойнов П. Правотворческие функции международных организаций. С. 36.

относятся к международным договорам⁸. Существует также мнение о том, что нормы международного права в редких случаях могут быть созданы резолюциями международных организаций⁹.

Тот факт, что международное право создается путем согласования волей государств и других его субъектов, является сегодня общепризнанным в литературе по международному праву. Со времен Гуго Гроция и Эмера де Ваттеля теория соглашения всегда находила достаточно сторонников в доктрине международного права. Спорным остается другой вопрос: является ли соглашение единственным способом создания, изменения или отмены норм международного права? Этот вопрос возник в доктрине международного права в связи с появлением на международной арене международных организаций, которые наряду с государствами активно подключились к международному правотворческому процессу.

Как показывает практика последнего столетия, процесс международного правотворчества с участием международных организаций в принципе ничем не отличается от традиционных способов создания норм международного права волею исключительно государств.

В условиях существования суверенных государств доминирующим видом международных отношений продолжают оставаться прямые двусторонние и многосторонние связи. Вместе с тем усиливается тенденция установления межгосударственных связей через посредство международных организаций, которые в пределах своей компетенции оказывают содействие государствам в формировании новых норм международного права.

Особое значение приобретает институционный механизм международного правотворчества, который состоит из постоянных и временных органов двустороннего и многостороннего сотрудничества, органов, создаваемых международными конференциями и совещаниями (комиссии, комитеты и т.д.).

Характерной чертой субъектов международного права является их способность участвовать в создании норм международного права¹. Такая способность субъектов международного права вызвана спецификой самого международного права и тех отношений, которые им регулируются.

Международные организации наряду с государствами, нациями и народами, борющимися за свое освобождение, государствовподобными образованиями уже давно признаны субъектами международного права. Следовательно, признана и их способность участвовать в международном правообразовании.

Существуют различные формы участия международных организаций в создании норм международного права. От содействия государствам в заключении международных многосторонних договоров до принятия ими самостоятельных односторонних решений, содержащих обязательные

⁸ Игнатенко Г.В., Малинин С.А. Новые тенденции в международном правотворчестве. С. 37.

⁹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. С. 73.

правила поведения, - таков диапазон правотворческой деятельности международных организаций.

Все большее распространение в международной практике получает разработка текстов многосторонних договоров в рамках международных организаций. Без преувеличения можно констатировать, что процесс заключения подавляющего большинства международных многосторонних договоров начинается именно в рамках международных организаций. Помимо Организации Объединенных Наций, в компетенцию которой входит кодификация и прогрессивное развитие международного права, активной правотворческой деятельностью занимаются специализированные учреждения ООН и региональные международные организации. Особенно активно влияют на международный правотворческий процесс такие специализированные учреждения, как Международная Организация Труда, ЮНЕСКО, ИКАО, ИМО, и др. Среди региональных международных организаций можно выделить Совет Европы, в рамках которого было разработано и принято более 140 европейских конвенций.

Как правило, в рамках международных организаций разработкой проекта многостороннего договора занимаются вспомогательные органы. Так, проект Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, был разработан Комитетом ООН по космосу. Комитетом по правам человека ООН были подготовлены проекты пактов о правах человека. Исключительно важную работу по разработке проектов многосторонних договоров проводит Комиссия международного права, созданная Генеральной Ассамблеей с целью содействия кодификации и прогрессивному развитию международного права.

Получив от вспомогательных органов подготовленные ими проекты договоров, главные (высшие) органы международных организаций вправе или сами принять текст договора на пленарном заседании, или созвать для этой цели международную конференцию. Организация Объединенных Наций для принятия проектов статей, подготовленных специальными органами, как правило, созывает международную конференцию. Таким путем были приняты и открыты для подписания и ратификации государствами Венская конвенция о праве международных договоров. Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями и между международными организациями. В то же время не исключается принятие текста международного соглашения самой организацией. Например, пакты о правах человека были приняты Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. и открыты для подписания.

Международные организации играют вспомогательную роль и при создании обычных норм международного права. В решениях органов международных организаций, направленных государствам-членам и несущих характер рекомендаций, нередко формулируются определенные правила, нормы поведения государств. Но это еще не нормы международного права.

Они могут стать таковыми в дальнейшем таким же путем, каким формулируются обычные нормы международного права.

Решения-рекомендации органов международных организаций могут быть стадиями в процессе создания обычных норм международного права, стадиями, не завершающими, однако, процесс нормообразования и поэтому не ведущими непосредственно к появлению норм международного права. Как и вообще в процессе образования обычных норм международного права, дальнейшее развитие может затормозиться временно или навсегда. В этом случае процесс не будет закончен и не приведет к образованию нормы международного права. Но процесс может продолжаться и завершиться признанием государством в качестве норм международного права правил, установленных в указанных решениях международных организаций.

По мнению И.И. Лукашука, в современном международном праве существуют два вида обычных норм. Первый, традиционный представляет собой сложившееся в практике неписаное правило, за которым признается юридическая сила. Второй, новый вид, к которому относятся нормы, создаваемые не длительной практикой, а признанием в качестве таковых правил, содержащихся в нескольких или даже в одном акте. «Нормы второго вида, - пишет И.И. Лукашук, - сначала формулируются либо в договорах, либо таких неправовых актах, как резолюции международных организаций и совещаний, а в дальнейшем за ними признают статус норм общего международного права».

Решения-рекомендации международных организаций имеют такое же значение для международного нормотворчества, как разработанные ими тексты международных многосторонних договоров. В том и другом случае международные организации начинают правотворческий процесс, а завершают его государства.

Для вступления регламента в силу уставы современных международных организаций предусматривают два вида процедуры: явное принятие и молчаливое принятие. Так, регламенты Всемирного Почтового Союза подлежат ратификации, а регламенты Международного Союза Электросвязи - только одобрению со стороны государств-членов. Процедура молчаливого принятия состоит в том, что если государство в течение установленного срока не заявило о своих возражениях или об отказе принять тот или иной регламент, то она считается принятым им. Данная форма участия международных организаций в международном нормотворческом процессе носит специфический характер. Во-первых, учредительные акты специализированных учреждений предусмотрели для вступления регламентов упрощенный характер и, во-вторых, тексты регламентов после их принятия органами специализированных учреждений не могут быть изменены государствами-членами. В них окончательно формулируется правило поведения, и государство может принять его или не принять в таком виде.

4.3. Собственно нормотворческая деятельность международных организаций

Наличие у международных организаций правомочий на собственную правотворческую деятельность широко признается в доктрине международного права.

О собственной нормотворческой деятельности международных организаций можно говорить в двух случаях: а) когда нормы международного права создаются организацией совместно с другими субъектами международного права (государство, международные организации) путем заключения международных соглашений; б) когда организация сама создает нормы права путем принятия соответствующего решения. Поскольку в обоих случаях международные организации доводят до конца правотворческий процесс, можно признать такую их деятельность собственно нормотворческой деятельностью.

Существует несколько видов международных соглашений с участием международных организаций. Е.А.Шибаяева делит их на две группы: 1) соглашения, заключаемые международными организациями с государствами (соглашения о штаб-квартирах, соглашения об оказании технической помощи, соглашения о вооруженных силах, соглашения МАГАТЭ о гарантиях); 2) соглашения, заключаемые организациями друг с другом (соглашения о сотрудничестве, соглашения о правопреемстве, соглашения между их органами)¹⁰. Несколько иначе классифицирует международные соглашения с участием международных организаций С.А.Малинин. Наиболее типичными из них он считает: 1) договоры о правовом положении организаций на территории государств-членов (соглашения о правовом положении постоянных учреждений и соглашения о правовом положении временных органов); 2) договоры о взаимоотношениях или сотрудничестве между двумя или несколькими организациями (общие и по конкретным вопросам); 3) договоры об оказании государствам-членам технической помощи; 4) договоры о поставках различных материалов, оборудования и т.д. 5) исследовательские соглашения, носящие публично-правовой характер.

При разработке в Комиссии проекта конвенции и на Венской конференции 1986 г. большое внимание было уделено вопросу об источниках договорной правоспособности международных организаций. В результате этого в Венскую конвенцию была включена ст.6, которая устанавливает, что «правоспособность международной организации заключать договоры регулируется соответствующими правилами этой организации». В той же конвенции под «соответствующими правилами» организации понимаются учредительные акты организаций, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившаяся практика.

¹⁰ Шибаяева Е. А. Международные организации. в системе международно-правового регулирования международных отношений // Советский ежегодник морского права, 1978.—П. 214-223.—М., 1980.

Венской конвенцией предусмотрен определенный порядок заключения и вступления в силу международных договоров с участием международных организаций. Однако такой порядок определен с учетом особенностей, присущих международной организации как вторичному субъекту международного права.

Заключая соглашения с государствами и другими субъектами международного права, международные организации выступают от своего имени, а не от имени государств-членов. Процесс заключения таких соглашений проходит несколько стадий: 1) переговоры, которые ведутся в соответствующих органах международных организаций, где разрабатываются проекты; 2) подписание договора представителями международных организаций; 3) одобрение подписанного договора.

Внешне стадии заключения международных договоров международными организациями соответствуют стадиям, предусмотренным Венской конвенцией 1969 г. о праве международных договоров. Однако они имеют и свои специфические черты в оформлении полномочий, способах подписания, принятия текста договора, его одобрения и т.д.

Заключение международными организациями соглашений с государствами и между собой наглядно свидетельствует о том, что наряду с государствами международные организации являются полноправными субъектами современного международного права, творцами его норм. Их роль при этом, как правильно отмечается в литературе по международному праву, «колеблется от вспомогательных функций при формировании норм государствами до выработки самой организацией обязательных правил, в том числе таких, которые носят характер правовых норм».

Большинство заключенных международными организациями договоров носит двусторонний характер, но организация может быть участницей и многосторонних договоров, причем как тех из них, остальными участниками которых являются и государства, так и тех, сторонами которых являются и государства, и международные организации. Примером второй разновидности договоров служат многочисленные типовые соглашения, заключенные в рамках расширенной программы помощи ООН.

Понятие «собственно нормотворческая деятельность международных организаций» в литературе по международному праву употребляется в широком и узком смысле. В широком смысле под собственно нормотворческой деятельностью международных организаций понимается их деятельность, в результате которой рождается нормативный акт, т.е. акт, содержащий нормы права. При этом такие акты могут появиться в результате как единоличного волеизъявления международных организаций, так и совместно с другими субъектами международного права. В узком смысле собственно нормотворческая деятельность международных организаций предполагает создание ими норм международного права в одностороннем порядке, путем принятия соответствующих нормоустановительных решений.

Следует отметить, что вопрос о собственно нормотворческой деятельности в узком смысле этого понятия является сложным и наиболее дискуссионным в литературе по международному праву. Однозначного ответа на вопрос, могут ли международные организации сами непосредственно принимать нормативно-правовые акты, несмотря на неимоверно большое количество научных исследований, нет. В доктрине международного права на этот вопрос дается как утвердительный, так и отрицательный ответ. При этом сторонники обеих точек зрения довольно убедительно обосновывают свои позиции¹¹.

Противники признания за международными организациями способности творить нормы международного права исходят из того, что международные организации не являются субъектами международного права и, следовательно, не могут обладать правообразующей волей. В своей статье «Международная правосубъектность», опубликованной в Советском ежегоднике международного права 1986 г., Г.М.Вельяминов особенность международного права видит в том, что «в нем в силу государственного суверенитета правообразующая воля государства может служить источником возникновения правовых норм лишь в сочетании с волями других государств; нормы международного права возникают только в результате согласования воль государств»¹².

Исходя из этого, Г.М.Вельяминов делает заключение: «Если придерживаться концепции принадлежности правообразующей воли, включая в сфере международного права, исключительно государствам, и это доминирующая концепция в советской науке, то межправительственная организация в принципе не может обладать правообразующей волей»^{1 2}. Даже в тех случаях, по мнению указанного автора, когда межправительственная организация наравне с государствами выступает как сторона международного правообразующего договора, при конкретном анализе обнаруживается, что воля, выраженная таким образом от ее имени, по существу есть проявление согласованных воль государств-членов. «Это же с очевидностью относится и к решениям организации (резолуциям, рекомендациям и т.п.), которые могут иметь значение правовых норм, применимых к государствам- членам», - пишет он.

В принципе к такому же заключению приходит и Ю.М.Колосов: «Представляется, - пишет он, - что воля международной организации во всех случаях является кумулятивной волей входящих в нее государств. Она не может возникнуть иначе, чем через компромисс между намерениями государств-членов. В этом смысле коллективная воля государств,

¹¹Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. Учебное пособие. – М.: Научная книга, 2007. – 424 с.

¹² Вельяминов, Г.М. Международное право: опыты / Г.М. Вельяминов. – М.: Статут, 2015. – 1006 с.

оформленная в виде решения международной организации, есть разновидность международного договора»¹³.

Точка зрения об отсутствии собственной воли у международных организаций неоднократно подвергалась убедительной критике ведущими отечественными юристами-международниками. Следует только добавить, что в международном праве действительно нет норм, предоставляющих международным организациям качество субъекта международного права. Не наделяет международное право международные организации и собственной волей и, тем более, правообразующей волей. Государства - главные субъекты международного права и, как правильно отмечает Хименес де Аречага, являются и создателями международного права, и в силу этой своей функции могут признать или согласиться с предоставлением международной правосубъектности другим, иным, чем государства, организациям. В самой структуре международного права нет ничего такого, что предполагало бы монополию государств на обладание международной правосубъектностью; они могут, если захотят, по договоренности между собой создать и другие субъекты международного права. Следовательно, ничего не мешает государствам наделить международные организации правотворческими функциями. Конечно, воля международной организации не может быть иной, чем та, которая определяется волей государств-членов при ее создании и воплощается в учредительном акте. Она является как бы вторичной волей первичных субъектов, приобретая относительно самостоятельный характер.

Государства-учредители для того и придают воле организации относительно самостоятельный характер, чтобы она была способной отстаивать согласованную волю, закрепленную в учредительном акте. Постановления международных органов (т.е. односторонние акты) направлены на реализацию согласованной воли государств-учредителей. Поэтому не может быть никаких препятствий теоретического характера для признания односторонних актов организаций источниками международного права, и это вовсе не противоречит концепции согласования воли.

Изучение практики международных организаций показывает, что ими принимается огромное количество решений по тем вопросам, которые затрагивают разнообразные сферы их деятельности. В литературе по международному праву давно наметилась тенденция деления решений международных организаций на две категории: 1) решения, принимаемые по основным вопросам деятельности международных организаций, и 2) решения, принимаемые по вопросам внутреннего функционирования международных организаций. Эти решения отличаются друг от друга по многим критериям¹⁴.

Каждая международная организация создается для решения определенных задач, целей и в соответствии с этим наделяется определенными функциями и полномочиями. Например, Организация

¹³ Колосов Ю.М. О понятии Европейского международного права // Российский ежегодник международного права, 2006. — СПб.: «Россия-Нева», 2007.

¹⁴ Колосов Ю.М. Международное право: Учебник-М.: Междунар.отношения, 2000.- 720 с.

Объединенных Наций преследует цели: поддерживать международный мир и безопасность, развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка, религии. Для достижения этих целей Организация Объединенных Наций выносит решения, согласно Уставу ООН, именуются рекомендациями. Кроме того, существует другая сфера деятельности международных организаций, непосредственно связанная с ее внутренним функционированием. И в этой сфере международными организациями в лице их органов принимаются решения, которые, как справедливо отмечается в литературе по международному праву, не могут быть рекомендациями. Они должны быть обязательными для их адресатов, «ибо без этого международная организация не могла бы функционировать».

Принятие двух видов нормотворческих актов предусматривал Устав Совета Экономической Взаимопомощи: рекомендации и решения. С точки зрения нормативного характера в практике СЭВ сложились два основных вида рекомендаций. К первому виду относились международно-правовые рекомендации, которые содержали международно-правовые обязательства, направленные на установление между странами взаимных прав и обязанностей. В отношении таких рекомендаций страны-члены брали на себя по Уставу СЭВ обязательства обеспечивать их выполнение и информировать Совет о ходе их выполнения. Ко второму виду рекомендаций относились те, которые были предназначены для создания рекомендательных норм. Для такого рода рекомендаций была типична, например, такая формулировка: «Рекомендовать странам-членам СЭВ применять (использовать) по своему усмотрению (или в случае необходимости)...»

Относительно нормативной природы рекомендаций СЭВ в международноправовой литературе существовали различные точки зрения, однако между ними принципиальной разницы нет. Они опираются на следующие основные положения: а) рекомендации СЭВ — это акты международной организации; б) после принятия странами-членами положения рекомендации обретают обязательную силу.

Органы СЭВ, как уже было сказано, принимали не только рекомендации, но и решения. Последние принимались лишь по организационным вопросам и в отличие от рекомендаций носили обязательный характер для своих адресатов.

Рекомендации как форма решений органов международных организаций свойственны и для Европейского Союза. Однако в отличие от обычных международных организаций рекомендации ЕС могут быть как обязательными, так и необязательными. Так, рекомендации и заключения в соответствии с Договором о создании ЕЭС (абз.5 ст.189) не являются обязательными. В то же время рекомендации, которые были предусмотрены Договором о создании ЕОУС, имели обязательную силу для государств-

членов. К рекомендациям в ЕС прибегают для того, чтобы расширить сферу деятельности Союза, сообщать о выявляющихся потребностях в сфере правового регулирования и одновременно в различных формах подготавливать издание правовых актов организации.

Учредительные акты сообществ, входящих в Европейский Союз, предусматривают принятие актов, которые носят обязательный характер. К числу таких актов относятся постановления, директивы, решения.

Таким образом, за некоторыми исключениями все международные межправительственные организации имеют одинаковую практику по вопросу принятия собственных решений. Как правило, основной формой таких решений являются рекомендации, которые принимаются по тем вопросам, для решения которых создавались эти организации. Подчеркиваем, что рекомендации органов международных организаций в большинстве своем не являются обязательными для их адресатов, хотя в доктрине международного права эта проблема является не бесспорной.

В литературе по международному праву высказывались и высказываются в настоящее время различные мнения по вопросу о юридической природе решений международных организаций. Некоторые юристы почти все решения органов международных организаций, в том числе и рекомендации, признают обязательными для их адресатов¹. Другие, наоборот, видят во всех решениях органов международных организаций только рекомендации. Были также попытки выдвинуть определенные критерии для признания тех или иных решений органов международных организаций обязательными (способ их принятия, важность принимаемых решений и т.д.).

Исследование юридической природы решений международных организаций, на наш взгляд, связано с проблемой правосубъектности международных организаций. Для тех немногих авторов, которые все еще отрицают правосубъектность международных организаций, проблемы юридической силы решений международных организаций не существует. Для них такие решения - это разновидность международных соглашений государств.

До сих пор не пришли к единому мнению по вопросу о юридической природе решений органов международных организаций и те авторы, которые рассматривают организации в качестве субъектов международного права. Разногласия между ними возникают вокруг следующих вопросов: являются ли международные организации субъектами международного права вторичного, производного характера и, следовательно, их способность принимать нормоустановительные решения ограничена государствами-учредителями рамками их уставов, или же они являются объективной международной личностью и так же, как и государства, способны принимать любые правоустановительные решения?

Следует подчеркнуть, что в настоящее время подавляющее большинство юристов-международников признает международные организации производными, вторичными субъектами международного права, имеющими

свою автономную волю. Такое качество в отсутствии общей нормы международного права им предоставляется в каждом конкретном случае учредительным актом организации. Этот факт был подтвержден Международным Судом ООН еще в 1949 г. в его консультативном заключении по вопросу о возмещении ущерба, понесенного на службе ООН. Суд заявил: «В любой правовой системе субъекты права не обязательно должны быть идентичными по своей природе и по объему принадлежащих им прав; их природа зависит от потребностей общества. На всем протяжении своего исторического развития международное право подвергалось влиянию требований международной жизни, а все возрастающая активность государств уже не раз способствовала осуществлению международно-правовых действий образованиями, не являющимися государствами. Этот процесс завершился в июне 1945 г. созданием международной организации, цели и принципы которой провозглашены в Уставе Объединенных Наций. Но для осуществления указанных целей было необходимо предоставить этой организации международную правосубъектность».

Международный Суд разъяснил, что признание международных организаций субъектами международного права не означает, будто они обладают такими же правами и обязанностями, как и государства, и отметил, что правосубъектность указанных организаций ограничивается рамками их уставов. Суд заявил по этому поводу: «В то время как государство обладает всей полнотой прав и обязанностей, признанных международным правом, права и обязанности международных организаций зависят от их целей и функций, провозглашенных или подразумеваемых в их уставных документах и осуществляемых на практике»¹⁵.

Таким образом, зависимость международной организации от государств-членов не лишает ее всякой самостоятельности. Конечно, станет или нет будущая международная организация субъектом международного права, это целиком и полностью зависит от государств-членов, но став субъектом международного права, международная организация обретает относительно самостоятельное бытие. В этом отношении правосубъектность международной организации приобретает объективный характер, и она уже сама реализует свои права и обязанности, несет ответственность за свои действия. Она может самостоятельно принять любое решение, которое необходимо для осуществления ее функций, и это будет решение именно международной организации как субъекта международного права, а не соглашением государств-членов. Утверждение обратного непременно ведет к отрицанию международной правосубъектности международных организаций.

Характер решений международных организаций определяется их учредительными актами, и споры по данному вопросу кажутся беспочвенными. Путем доктринального толкования вряд ли можно установить юридическую природу решений органов международных организаций, и в

¹⁵ Шармазаишвили Г. В. Международные межправительственные организации: Учеб, пособие. — М.: Издательство УДН, 1986.—89с.

этом отношении мы полностью солидарны с И.И.Лукашук, по мнению которого правовая квалификация принимаемых международной организацией актов настолько серьезная проблема, что без наличия необходимых положений в нормативных актах ее не решить. «Это относится и к случаям, - пишет И.И.Лукашук, - когда путем теоретических рассуждений стремятся, например, обосновать обязательную силу резолюций Генеральной Ассамблеи ООН. Здесь должно действовать общее положение, что если устав организации не придает принимаемым актам юридически обязательную силу, то таковую они могут обрести лишь с помощью особого соглашения государств. Когда речь идет, скажем, о резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, такое согласие носит неуставной характер. Иными словами, положения резолюции могут обрести юридически обязательную силу на основе не устава, а общего международного права, которое определяет, что ничто не препятствует государствам признать юридическую силу за положениями резолюций международных организаций».

Неприданные решениям органов международных организаций нормоустановительного характера не является случайным или же пробелом в учредительных актах международных организаций.

Практика создания и функционирования западноевропейских экономических организаций показала, что государства в силу своего суверенитета вправе предоставить международной организации любой статус, а ее решениям любую правовую силу, если это не противоречит основным принципам и нормам современного международного права. И это вряд ли ущемляет суверенитет государств-членов. Наоборот, это проявление доброй воли государства, реализация его суверенитета. Ни одно государство не уходило из Европейского Союза на том основании, что нарушается его суверенитет. Более того, число желающих европейских государств стать членами этой организации с каждым годом растет.

Решения органов международных организации, таким образом, могут быть как рекомендациями, так и нормоустанавливающими. Это зависит от государств-учредителей. И если сегодня решения подавляющего большинства международных организаций, и в том числе организаций системы ООН, носят рекомендательный характер, это закономерное явление. Государства-учредители не могли придать им другого характера в силу различных факторов. Но это, как уже было сказано, касается только тех решений, которые принимаются по основным вопросам деятельности международных организаций. Что же касается вопросов внутреннего функционирования международных организаций, то по ним принимаются обязательные решения и это давно признано в доктрине международного права.

Решения международных организаций по вопросам их внутреннего функционирования обычно делят на две группы: 1) индивидуальные решения, или, как их часто называют в правовой литературе, акты применения права. Решения международных организаций по таким вопросам, как о приеме новых членов или об их исключении из организации, о выборе членов органов ограниченного состава, о приостановлении прав и обязанностей членов

организации, о назначении руководителей административных органов и т.д., носят не правотворческий, а исполнительный характер и относятся к актам применения норм учредительных актов. Такие акты составляют подавляющее большинство решений международных организаций по вопросам их внутренней жизни; 2) решения общего и неперсонифицированного характера, которые распространяются на неограниченное количество ситуаций. Такие решения содержат нормы права и, как правильно отмечается в литературе по международному праву, не ограничиваются конкретными ситуациями и конкретными адресатами. К указанным решениям относятся: правила процедуры, финансовые и бюджетные правила, правила персонала, статуты вспомогательных органов и т.д.

Способность принимать нормативно-правовые акты давно признана за международными организациями. Более того, в правовой литературе давно бытует термин «международное законодательство» для обозначения деятельности международных организаций по принятию нормоустановительных решений¹⁶.

Проблема международного законодательства в доктрине международного права возникла еще в период существования Лиги Наций. Первые серьезные исследования, посвященные этой проблеме и, в частности, законодательной деятельности международных организаций, появились уже в 20 - 30-х годах.

Особое распространение концепция международного законодательства получила после Второй мировой войны в связи с созданием Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений и западноевропейских экономических сообществ.

Однако не все юристы-международники приняли эту концепцию. Она категорически была отвергнута юристами Советского Союза и других социалистических стран. Довольно много противников у нее и среди западных юристов-международников. Так, еще Л.Оппенгейм утверждал, что «международное право не знает никаких законодательных процессов в прямом смысле этого понятия, т. е. наложение юридических обязательств на несогласное государство или меньшинство государств». Придерживаясь такого же мнения, Дж. Брайерли писал, что «международное законодательство в плане органа, имеющего полномочия создавать новое международное право, обязывающего государства мира или их народы, не существует».

Следует отметить, что с самого начала своего появления термин «международное законодательство» использовался не только для обозначения процесса принятия обязательных для государств решений международных организаций, но и процесса заключения государствами многосторонних договоров по вопросам, представляющим общий интерес³.

Поскольку законодательство - это категория внутригосударственного права,

¹⁶ Вельяминов, Г.М. Право национальное и международное / Г.М. Вельяминов. – Москва: РГ-Пресс, 2017. – 248 с.

возникает вполне закономерный вопрос: оправдано ли применение этого понятия в международном праве и для обозначения каких конкретных нормотворческих процессов оно применяется? Правильный ответ на этот вопрос зависит от многих факторов. Во-первых, в различных правовых системах в понятие «законодательство» вкладывается неодинаковый смысл. Во-вторых, даже в рамках одной правовой системы термин «законодательство» употребляется в различных значениях. Например, в российской юридической литературе это понятие определяется как один из основных методов осуществления государством своих функций, заключающихся в издании органами государственной власти законов, и как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в целом, или один из видов общественных отношений.

В юридической литературе законодательством признают принятие следующих актов международных организаций: внесение поправок в учредительные акты; принятие административных и технических регламентов некоторыми специализированными международными организациями; решения по вопросам внутреннего функционирования. Кроме того, многими авторами в качестве законодательства расценивается принятие западноевропейскими экономическими сообществами решения не только по вопросам внутреннего функционирования, но и по основным вопросам деятельности этих организаций. К числу таких решений относятся постановления и директивы органов Европейского Союза, направленные государствам-членам и являющиеся обязательными для них.

Как законодательство расценивается нередко также процесс заключения международных конвенций в рамках международных организаций, в частности, в рамках специализированных учреждений ООН.

Действительно ли указанные направления деятельности международных организаций по принятию определенных актов носят характер законодательства в широком смысле этого понятия?

По мнению некоторых западных юристов, в 13 из 16 организаций системы ООН внесение поправок в учредительные акты носит характер законодательства. К такому выводу они приходят на основании тщательного анализа процедуры внесения поправок в конституционные инструменты международных организаций и, в частности, специализированных учреждений ООН. При этом они называют три критерия, которые якобы доказывают законодательный характер актов внесения поправок: односторонний характер, сила нормативного акта (закона) и абстрактный характер правовых норм.

Как известно, внесение поправок в учредительные акты как правотворческий процесс включает в себя четыре стадии: 1) инициирование процедуры внесения поправок; 2) принятие поправок уполномоченными органами международной организации; 3) ратификация или принятие поправок определенным количеством государств-членов; 4) вступление поправок в силу. Внешне эта процедура мало чем отличается от внесения поправок в конституцию федеративного государства. Например, процесс

внесения поправок в Конституцию Российской Федерации включает в себя следующие стадии: внесение предложений о поправках; принятие поправок Федеральным Собранием; одобрение поправок определенным числом (2/3) органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. В принципе таков же порядок внесения поправок в Конституцию Соединенных Штатов Америки (одобрение принятых Конгрессом поправок 3/4 легислатур штатов).

Общим для процесса внесения поправок в конституционные инструменты международных организаций и конституции федеративных государств, таким образом, является то, что они принимаются определенными органами и вступают в силу после их одобрения или ратификации определенным количеством государств-членов или субъектов федерации.

Поправки в конституции государств — это односторонние акты, но являются ли таковыми аналогичные акты международных организаций?

По этому вопросу в литературе по международному праву высказываются диаметрально противоположные мнения - от признания за всеми поправками характера односторонних актов до полного отрицания за ними такого характера и квалификации их как разновидности договорных актов¹⁷.

На наш взгляд, дать однозначный ответ на вопрос о том, являются ли решения органов международных организаций, посредством которых вносятся поправки в учредительные акты международных организаций, односторонними актами, чрезвычайно сложно. Видимо, в первую очередь надо обратиться к учредительным актам, положения которых по вопросу внесения поправок в конституционные инструменты не подлежат произвольному толкованию.

Чтобы признать решения органов международных организаций, которыми вносятся поправки в учредительные акты, односторонними актами самой организации, необходимо убедиться в том, что в данном случае процесс нормообразования доводится до конца самой международной организацией и в нем не превалируют договорные элементы. Для тех поправок в учредительные акты, которые вступают в силу после их принятия органами международных организаций, нет проблемы. Они являются односторонними актами, и их юридическая природа не вызывает сомнения. К такой категории поправок относятся те, которые не порождают новых обязательств для государств-членов или которые не меняют цели организации. Сложнее обстоит дело с теми поправками в учредительные акты, которые вступают в силу только после их ратификации или принятия определенным числом государств-членов. В процессе принятия таких поправок выявляются некоторые элементы соглашения - ратификация или принятие государствами-членами. Можно ли утверждать, что в данном случае речь идет о соглашении между государствами? Если бы вступление поправок к учредительному акту в

¹⁷ Бирюков П.Н. Право международных организаций: учеб. Пособие для академического бакалавриата.-М.: Издательство Юрайт, 2016.-147 с.

силу в данном случае было обусловлено ратификацией или принятием всеми государствами-членами организации, то, без сомнения, на первый план выдвигалось бы соглашение между государствами. Такой процесс был бы аналогичен разработке текста международной конвенции в рамках международных организаций, которая, как известно, иногда кончается принятием проекта договора самой организацией и затем открывается на подписание или ратификацию государствам-членам. Однако, как показывает практика, в случае внесения поправок в учредительные акты мы имеем дело с другой ситуацией. Для того, чтобы поправки вступили в силу для всех членов, необходима их ратификация или принятие не всеми ими, а только определенным количеством (обычно двумя третями государств-членов). Об этом, например, прямо указано в Уставе ООН. Ст. 108 учредительного акта ООН гласит: «поправки к настоящему Уставу вступают в силу для всех членов организации, после того как они приняты двумя третями голосов членов Генеральной Ассамблеи и ратифицированы в соответствии с их конституционной процедурой двумя третями членов Организации, включая всех постоянных членов Совета Безопасности». Отсюда вывод: ратификация поправок только двумя третями членов организации не придает им договорного характера, ибо не исключена ситуация, когда определенное количество государств голосовало против поправок, а затем не ратифицировало их. Думается, что в данном конкретном случае мы можем говорить о международном правотворчестве международных организаций с участием государств-членов в противовес международному правотворчеству государств с участием международных организаций. Аналогичные положения о внесении поправок в учредительные акты международных организаций содержатся и в конституционных инструментах специализированных учреждений ООН.

Поправки, которые вносятся в Устав ООН, следует квалифицировать не как законодательные, а квази-законодательные акты, либо в них присутствуют определенные признаки соглашения. Например, для их вступления в силу необходимо согласие всех постоянных членов Совета Безопасности ООН. К законодательным актам в доктрине международного права относят также административные и технические регламенты специализированных международных организаций¹⁸.

Многие специализированные международные организации принимают нормативные регламенты, носящие разные названия. Появление таких регламентов вызвано увеличением количества, главным образом, технических вопросов, которыми приходится заниматься соответствующим международным организациям. Поскольку техника быстро идет вперед, нормы, касающиеся технико-организационных вопросов, нуждаются в частом

¹⁸ Шумилов В.М. Право Всемирной торговой организации (ВТО): учебник для магистрантов и аспирантов, -2-е изд., перер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. -219 с.

изменении. Вынесение их за рамки основной конвенции позволяет осуществлять эти изменения в порядке упрощенной процедуры.

Регламенты, как правило, принимаются пленарными органами международных организаций. Не исключено, их принятие и более узкими органами ограниченного состава (например, Советом ИКАО). Для вступления в силу таких регламентов учредительные акты специализированных международных организаций предусматривают различные процедуры. Например, в соответствии с п. «а» ст.90 Конвенции ИКАО любое приложение или любая поправка вступают в силу в течение трех месяцев после принятия и направления их государствам-членам. В данном случае речь идет о молчаливом одобрении регламентов государствами-членами. Указанная статья и соответствующие статьи других специализированных организаций расцениваются многими авторами как ключевое положение для понимания юридической природы регламентов. По мнению Г.И.Тункина, здесь налицо согласование воли государств, хотя и в своеобразной форме. «Регламент, принятый международной организацией, - пишет он, - с точки зрения процесса создания норм международного права находится в том же положении, что и принятый международной организацией текст международного договора. Содержание норм уже окончательно определено. Но для того, чтобы нормы стали для государства обязательными, необходимо выражение его воли (ясно выраженное или молчаливое) признать эти нормы в качестве международноправовых норм. Вывод состоит в том, что регламенты являются по своему существу международными договорами». «По своей правовой природе административные регламенты, - пишет Е.А.Шибеева, - это международные договоры. Они подписываются представителями государственных органов и подлежат одобрению правительств, которые несут ответственность за реализацию содержащихся в них норм. Объектом таких договоров являются хотя и специальные области международного регулирования, но прямо связанные с осуществлением государственной власти. Деятельность этих договоров (регламентов) определяется на основании международного права». Примерно такое же мнение высказывается А.Н.Верещагиным.

Иначе оценивается юридическая природа регламентов, издаваемых специализированными учреждениями ООН, в западной доктрине международного права. Для П.Гугенхайма эти регламенты и, в частности, санитарные правила, принимаемые Всемирной организацией здравоохранения, являются выражением новой техники создания норм международного права, которая приближается к законодательной и регламентационной процедуре национального права. По мнению известного французского юриста-международника П.Велла, регламенты, издаваемые международной организацией, принимаются во исполнение ее конституции подобно тому, как государственные законы принимаются во исполнение внутренних конституций государств. «Речь идет здесь о настоящей законодательной власти», - пишет П.Велла. В принципе такое же мнение высказывают В.Фридман, И.Детгер, Х.Саба и другие видные западные

юристы-международники. Основным аргументом для указанных авторов в пользу признания регламентов видом международного законодательства служило то, что они имеют обязательную силу после их издания для всех государств, не заявивших возражений.

На наш взгляд, при определении юридической природы регламентов исследователи сталкиваются с теми же трудностями, которые были нами указаны при определении правовой природы поправок к учредительным актам международных организаций системы ООН. С одной стороны, любой регламент становится обязательным для государств - членов соответствующей международной организации только в том случае, если это государство его приняло, т.е. налицо элемент соглашения. Но вряд ли возможно даже в данном случае квалифицировать регламент как международный договор. Правильнее было бы говорить об акте международной организации, содержащем некоторые элементы международного соглашения (молчаливое принятие государствами-членами). С другой стороны, регламенты принимаются по таким узко-техническим вопросам, которые государства-члены не могут не принять, и в данном случае стадия молчаливого принятия регламента со стороны государств-членов в какой-то мере носит формальный характер. Многие специализированные организации уже давно не расценивают факт «молчаливого согласия» государства для принятия на практике того или иного регламента. В первую очередь это касается регламентов ИКАО.

Активное участие международных организаций в создании норм международного права, а также их собственно нормотворческая деятельность ставит перед исследователями вопрос о систематизации нормативно - правового материала, касающегося функционирования международных организаций. Юристы-международники уже давно заговорили о зарождении новой отрасли в рамках международного права - права международных организаций. Однако, как показывает анализ исследований, посвященных этой новой области права, многие авторы под правом международных организаций понимают не только совокупность норм, регулирующих внутреннее функционирование международных организаций, но и нормы, содержащиеся в учредительных актах, в соглашениях, заключаемых международными организациями с государствами и между собой, т.е. все нормы, касающиеся международных организаций вообще. Поэтому в большинстве определений права международных организаций речь идет о совокупности норм, регулирующих как собственную деятельность международных организаций, так и вопросы создания, взаимоотношения их друг с другом, а также государствами-членами и третьими государствами.

Г.И.Морозов, один из видных отечественных специалистов в области международных организаций, определяет право международных организаций как «органический взаимосвязанный комплекс правовых принципов и норм, обеспечивающих существование и деятельность международных межправительственных организаций». Е.А.Шибеева, посвятившая проблеме международных организаций ряд специальных работ, определяет право международных организаций как совокупность норм, регулирующих

международные отношения, связанные с деятельностью международных организаций¹⁹.

Более развернутое определение права международных организаций встречается в последних работах отечественных юристов-международников. Так, по мнению И.И.Лукашука, право международных организаций - это совокупность норм, определяющих правовой статус, регулирующих учреждение и деятельность международных (межгосударственных) органов и организаций, а также прекращение их существования³. В учебнике международного права под редакцией Г.В.Игнатенко право международных организаций определяется как «совокупность международно-правовых норм, регламентирующих статус межгосударственных (межправительственных) организаций и объединений, их субъектный состав, структуру, полномочия и порядок деятельности органов, юридическую силу их актов».

Право международных организаций нельзя отрывать от международного права хотя бы потому, что учредительные акты, на основе которых создаются международные организации, являются многосторонними международными договорами. Ст.5 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года гласит: «Настоящая конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации». Международными по своему характеру признаются и соглашения, заключаемые международными организациями с государствами и между собой. Международный характер таких соглашений определяется Венской конвенцией о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года следующим образом: 1) их сторонами являются субъекты международного права; 2) предмет регулирования входит в сферу международных отношений (преамбула Конвенции 1986 г.); 3) устанавливаемые ими нормы, которые определяют права и обязанности сторон, входят в систему норм международного права (пп. «а» п.1 ст.2 Конвенции 1986 г.); 4) сами соглашения - результат согласования воли субъектов международного права; 5) процедура их заключения в основном соответствует процедуре, установленной международным правом для международных соглашений (об этом свидетельствует сравнительный анализ Конвенции 1969 г. и Конвенции 1986 г.); 6) вопросы, возникающие в связи с осуществлением таких договоров, не подпадают под действие национального права государств, если только в самом договоре не предусмотрено иное, а возникающие споры разрешаются с использованием международно-правовых средств (преамбула и ст.66 Конвенции 1986 г., Приложение: процедуры арбитража и примирения в соответствии со ст.66).

Как правильно отмечается в литературе по международному праву, в сфере международных организаций, как и в любой другой области

¹⁹ Шибаева Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории, —М.; Международные, отношения, 1986.—159с.

международного сотрудничества, применяются нормы международного права, и прежде всего его основные принципы. И это наряду с другими доводами является доказательством того, что право международных организаций не существует вне международного права и не может быть противопоставлено ему. Право международных организаций, таким образом, может рассматриваться только в качестве составной части международного права.

В литературе по международному праву право международных организаций рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле в понятие права международных организаций включаются все нормы, которые имеют какое-либо отношение к созданию и функционированию организаций. Так, Д.Б.Левин к праву международных организаций относит, во-первых, нормы, содержащиеся в уставах международных организаций и определяющие права и обязанности как органов организаций, так и государств, входящих в эти организации; во-вторых, нормы, предусмотренные в соглашениях, которые заключаются международными организациями с государствами и между собой (например, нормы относительно привилегий и иммунитетов международных организаций и их должностных лиц на территории государств-членов). С известной оговоркой, по мнению Д.Б.Левина, к праву международных организаций можно отнести также нормы, предусмотренные в различных постановлениях органов международных организаций, касающихся порядка их функционирования (например, правила процедуры тех или иных органов) и являющихся как бы «внутренним правом» международных организаций.

По мнению Е.Т.Усенко, право международных организаций охватывает как внутреннее право этих организаций, так и договорные нормы, содержащиеся в соглашениях между международными организациями, между ними и государствами-членами, а также с государствами-нечленами организаций.

Нормы, связанные с деятельностью международных организаций, Г.И.Морозов делит на три группы: 1) нормы, которые регламентируют деятельность международных организаций, определяют характер трудовых отношений и положение различных категорий персонала или предусматривают порядок решения имущественных, финансовых и иных вопросов; 2) нормы, которые фиксируют положение международных организаций в системе международных отношений, например, соглашения международных организаций с государствами и между собой; 3) нормы, в принятии которых участвуют международные организации. В данном перечне речь идет о нормах, представляющих различные области права: международное публичное право, международное частное право, внутреннее право международных организаций.

По мнению Г.И.Тункина, деятельность международных организаций регулируют: 1) нормы общего международного права, которые распространяются на данную международную организацию, если она является субъектом международного права; 2) нормы устава данной организации; 3)

нормы межгосударственных договоров, касающихся правового положения некоторых или одной международной организации, таких, как Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 года. Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 года и др.; 4) нормы международных договоров, заключенных данной организацией с государствами или другими международными организациями. За исключением норм общего международного права все остальные перечисленные нормы, по мнению Г.И.Тункина, являются частью права международных организаций.

Рассматривая право международных организаций в качестве отрасли современного международного права, Е.А.Шибаета предлагает следующую ее систему: 1) нормы, регулирующие правовое положение международных организаций как производных субъектов международного права; 2) право договоров международных организаций; 3) внутреннее право международных организаций; 4) «внешнее право» международных организаций.

Исходя из невозможности объединения в одну отрасль всех норм, касающихся создания, правового положения и функционирования международных организаций, некоторые юристы право международных организаций делят на две части: внешнее право международных организаций и внутреннее право международных организаций. Так, итальянский юрист Ф.Дуранте в книге «Внутренний правопорядок Организации Объединенных Наций» отмечает, что поскольку деятельность международных организаций подразделяется на две части - внутреннюю и внешнюю, то и правовые нормы, регулирующие эту деятельность, также делятся на две части. Нормы, относящиеся к внутреннему правопорядку организации (соответствующие нормы устава организации, нормативные резолюции относительно создания вспомогательных органов, правила персонала и т.д.), не являются частью международного права, хотя тесно связаны с ним. Нормы же, регулирующие внешнюю деятельность международных организаций, являются частью международного права. Деление права международных организаций на внешнее и внутреннее право встречается и в работах других юристов, но с той только разницей, что они обе части права международных организаций относят к международному публичному праву.

Мы разделяем мнение тех авторов, которые делят право международных организаций на две самостоятельные части, однако, на наш взгляд, и такое деление не вносит ясности в проблему, связанную с юридической природой данной области права.

Если правовая природа так называемого внешнего права международных организаций не вызывает особых споров - оно относится к международному публичному праву, являясь подразделением последнего, то вопрос о внутреннем праве является одним из наиболее дискуссионных вопросов в доктрине международного права.

ТЕМА 5. ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ВНУТРЕННЕГО ПРАВА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

5.1. Определение внутреннего права международных организаций

5.2. Особенности юридического характера внутреннего права международных организаций

5.1. Определение внутреннего права международных организаций

Понятие «внутреннее право международных организаций» появилось сразу после создания первых международных организаций для обозначения правил, принятых административными союзами по вопросам их внутреннего функционирования.

Особое внимание проблеме внутреннего права международных организаций уделили немецкие и итальянские юристы. Они констатировали появление новой области права, отличного по своей юридической природе не только от внутригосударственного, но и от международного права.

Признав существование внутреннего права международных организаций, ученые выделили круг вопросов, регулируемых правилами самой организации: отношения, связанные с деятельностью персонала организации и функционированием ее органов. Правила, регулирующие эти отношения, не признавались плодом соглашения между государствами и не рассматривались как нормы международного права в традиционном смысле этого понятия, поскольку они были адресованы главным образом индивидам, не считающимся субъектами международного публичного права. Совокупность этих норм была признана внутренним правом международных организаций, ибо они регулировали только внутриорганизационные отношения²⁰.

Факт существования внутреннего права международных организаций официально был признан в решении Административного трибунала Лиги Наций в 1929 году. Трибунал констатировал, что применил в своем постановлении внутреннее право сообщества, сформулированное в правилах персонала и других источниках, касающихся рассматриваемого дела. О применении внутреннего права организации неоднократно упоминалось также в решениях Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

Что же из себя представляет внутреннее право международных организаций? В литературе по международному праву до сих пор нет общепризнанного определения внутреннего права международных организаций, что, на наш взгляд, является результатом неодинакового понимания разными авторами сущности и особенностей юридической природы этой области права.

²⁰ Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебник для магистров. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014 – 612 с.

По мнению С.В.Черниченко, внутреннее право международных организаций - это «совокупность норм, регулирующих структуру, порядок осуществления функций, взаимоотношения между внутренними подразделениями международной организации, а также статус и функции ее должностных лиц».

Г.И.Морозов внутренним правом международных организаций считает нормы, которые регламентируют деятельность международных организаций, определяют характер трудовых отношений и положение различных категорий персонала или предусматривают порядок решения имущественных, финансовых и иных вопросов.

Польский юрист В.Моравецкий определяет внутреннее право международных организаций как «совокупность норм, относящихся к внутреннему функционированию международных организаций».

Рассматривая внутреннее право международных организаций как право персонала организаций, М.В.Митрофанов пишет: «В целом внутренним правом международных организаций следует считать совокупность юридически обязательных правомерных постановлений, принятых в согласованном коллегиальном (путем голосования резолюций, решений и т.п.) или одностороннем индивидуальном порядке (путем издания правил, циркуляров, приказов, инструкций и т.п.) различными органами организаций - представительными, административными и судебными. Они направлены на правовое регулирование правового положения персонала внутри организации, отличны в силу своей двойственной юридической природы от международноправовых норм, составляют часть внутренней правовой системы или права каждой данной международной организации и именуются правом персонала международной организации, или, если речь идет об организации системы ООН, - внутренним правом персонала организаций системы ООН».

Попытки дать определение внутреннего права международных организаций предпринимались и в западной доктрине международного права. Еще в 1923 году, касаясь норм, регулирующих внутриорганизационные отношения Лиги Наций, А.Борси писал: «Совокупность норм, установленных Лигой Наций и связанных с ее внутренней организацией, составляет наиболее важную часть внутреннего права международных организаций, которое имеет много общего с внутригосударственным правом». Определения, данные современными западными авторами, в основном сводятся к тому, что внутреннее право международных организаций - это совокупность правил, регламентирующих внутреннюю структуру и порядок деятельности международных организаций.

Указанные определения внутреннего права международных организаций, на наш взгляд, страдают серьезными недостатками. В них не указывается, кем принимаются нормы внутреннего права, не уточняется - круг отношений, регулируемых нормами внутреннего права. Эти определения не

конкретизируют вопросы о том, чью волю выражают нормы внутреннего права, кем и какими средствами обеспечивается выполнение этих норм²¹.

Прежде чем попытаться ответить на все эти вопросы, необходимо определить границы данной области права, хотя, на наш взгляд, это один из самых сложных вопросов, касающихся внутреннего права международных организаций.

В правовой литературе понятие внутреннего права международных организаций рассматривается в широком и узком смысле. Некоторые авторы в данное понятие включают все нормы, которые относятся к внутреннему функционированию международных организаций независимо от их правового источника: нормы, содержащиеся в учредительных актах, в соглашениях, заключаемых международными организациями с государствами и между собой, в конвенциях о привилегиях и иммунитетах международных организаций, а также нормы, содержащиеся в обязательных решениях органов международных организаций. Чаще всего внутреннее право международных организаций рассматривается в более узком смысле и сводится к совокупности тех норм, которые принимаются органами международных организаций.

Следует отметить, что нет единства мнений и среди сторонников точки зрения узкого внутреннего права международных организаций. Одни авторы считают, что внутреннее право охватывает все решения организации, включая те, которые адресованы государствам и непосредственно регулируют их поведение. По мнению этих авторов, внутреннее право международных организаций может включать в себя и право, принятое европейскими экономическими сообществами³. Другие авторы внутреннее право международных организаций сводят к праву персонала организаций¹.

Установить точные границы сферы регулирования внутреннего права международных организаций - задача сложная, но в то же время без установления определенных критериев для отнесения тех или иных норм к внутреннему праву международных организаций невозможно исследование этой новой области международного права.

Сторонники широкого понимания внутреннего права международных организаций исходят из приоритета предмета правового регулирования при определении его объема. С этой точки зрения включение во внутреннее право некоторых положений учредительных актов, а также соглашений, заключенных международными организациями с государствами и между собой, оправдано, если такие положения касаются непосредственно внутреннего функционирования организаций. Что касается сторонников узкого понимания внутреннего права международных организаций, то они единственным источником данной области права считают решения органов международных организаций. Однако они не уточняют, какие именно решения органов международных организаций являются источниками внутреннего права. При решении этого вопроса, как нам представляется, надо

²¹ Анулова Г. Н. Международные валютно-финансовые организации и развивающиеся страны. — М.: Наука, 1988.—184с.

исходить из того, что, во-первых, не все решения органов международных организаций являются источниками внутреннего права международных организаций, поскольку большая часть таких решений вообще не является нормативноправовыми актами. И, во-вторых, не все решения органов международных организаций регламентируют внутреннюю жизнь. Многие из них адресованы государствам и, как было сказано выше, носят характер рекомендаций. Некоторые исключения из этого правила не доказывают обратное.

Лишена аргументации также точка зрения, согласно которой внутреннее право международных организаций сводится только к правилам персонала. «Нормы, касающиеся персонала международной организации, - пишет Г.И.Тункин, - регулируют отношения между международной организацией и ее служащими, которые в этом случае выступают как международные чиновники, а не частные лица. Это особая категория норм». По мнению Г.И.Тункина, эти нормы относятся к особой сфере отношений, отличной от межгосударственных отношений, и поэтому не являются частью международного права, и следовательно, права международных организаций. «Вместе с тем, - отмечает он, - это правовые нормы, основанием которых служит международный договор - устав международной организации. Они имеют международный характер, как и международная организация в целом. Следовательно, как международные правовые нормы особого свойства они составляют особую часть международной юридической системы». Из этих рассуждений не видно, чем отличаются нормы, содержащиеся в правилах персонала, от других норм, регулирующих внутреннюю жизнь организации (нормы, содержащиеся в правилах процедуры, финансовых правилах и т.д.).

Более правильной нам кажется позиция тех авторов, которые ограничивают внутреннее право только нормами, содержащимися в нормоустановительных решениях органов международных организаций по вопросам их внутреннего функционирования. Несмотря на общность предмета регулирования представляется невозможным объединить в одну группу разнопорядковые по своей юридической природе нормы.

Правила, содержащиеся в учредительных актах, соглашениях, заключенных международными организациями между собой и государствами, в конвенциях о ^ привилегиях и иммунитетах международных организаций, являются договорными нормами. Они порождают права и обязанности, как правило, для государств и международных организаций как субъектов международного публичного права. При этом только незначительная часть норм, содержащихся в учредительных актах и соглашениях международных организаций, регулируют непосредственно внутриорганизационные отношения. Большинство же таких норм носит общий характер и фактически является только основанием для принятия норм внутреннего права самой организацией.

Следует отметить, что почти все нормы, содержащиеся в уставах международных организаций и касающиеся внутреннего функционирования международных организаций, дословно воспроизводятся в собственных

решениях органов международных организаций, т.е. происходит как бы трансформация договорных норм международного публичного права в нормы внутреннего права международных организаций. Однако это не говорит о том, что договорные нормы не могут регулировать непосредственно некоторые внутриорганизационные вопросы так же, как нормы международного публичного права могут непосредственно применяться на территории государств-субъектов международного права. В этом отношении провести точную грань между договорными нормами и нормами, содержащимися в решениях органов международных организаций, представляется очень сложным. Но тем не менее при определении внутреннего права международных организаций будем исходить из того, что ядро его составляют нормы, которые принимаются самой организацией.

Немаловажное значение для определения понятия внутреннего права международных организаций имеет вопрос о том, какие органы международных организаций обладают правотворческими функциями. Как показывает практика, это в первую очередь их высшие (главные) органы.

Основные вопросы функционирования международных организаций решаются, как правило, теми органами, в которых представлены все государства-члены. Полномочия на правотворчество для пленарных (высших, главных) органов почти всегда предусматриваются в учредительных актах. Например, Устав ООН уполномочивает Генеральную Ассамблею принимать правила процедуры (ст.21), создавать вспомогательные органы (ст.22), устанавливать правила персонала (ст.101) и т.д. Аналогичные положения содержатся в учредительных актах других международных организаций.

Механизм правотворчества международных организаций, таким образом, включает все виды органов, которые существуют в их рамках. Правда, значение различных органов в правотворческом процессе неодинаково.

Существует определенная иерархия среди органов международных организаций по вопросам нормотворчества, где на первом месте стоят высшие (главные) органы, а замыкают ее вспомогательные органы.

Для выяснения сущности внутреннего права международных организаций большое значение имеет вопрос о круге отношений, которые им регулируются. Но эта важная проблема пока не стала предметом специального исследования в доктрине международного права. В тех немногочисленных работах, в которых затрагивается этот вопрос, не уточняется, какие именно отношения регулируются этой особой областью права. Большинство авторов указывает лишь на то, что оно регламентирует вопросы внутреннего функционирования международных организаций без конкретизации регулируемых отношений. Несколько уточняют круг этих отношений отдельные юристы-международники. Например, по мнению С.В.Черниченко, нормы внутреннего права регулируют функции, структуру и взаимоотношения внутренних подразделений международных организаций, вопросы процедуры их органов, найма персонала и финансово-бюджетные вопросы. Некоторые авторы указывают в качестве предмета регулирования

внутреннего права международных организаций также поведение отдельных органов организаций или лиц, выступающих от имени организаций, трудовые отношения, которые возникают между организациями и их персоналом. Такое разнообразие мнений вызвано тем, что ученые неодинаково подходят к понятию внутреннего права. Например, для тех авторов, которые ограничивают внутреннее право международных организаций рамками правил персонала, оно регулирует только отношения, которые складываются между организациями и их служащими.

Как видно, по вопросу о характере предмета регулирования внутреннего права нет единства мнений в доктрине международного права. Более того отдельными авторами применяется различная терминология для обозначения предмета регулирования внутреннего права международных организаций: «вопросы внутреннего функционирования», «структура и деятельность международных организаций», внутренняя жизнь международных организаций» и т.д.²².

Согласно общей теории права, предметом правового регулирования выступают общественные отношения, возникающие в пределах данного государства, когда речь идет о внутригосударственном праве. Это «фактические отношения людей, объективно нуждающиеся в правовом опосредствовании». Круг этих отношений весьма широк и разнообразен - трудовые, управленческие, имущественные, земельные, семейные и т.д. Им присущи следующие черты: 1) это жизненно важные для человека и его объединений отношения; 2) это волевые, целенаправленные (разумные) отношения; 3) это устойчивые, повторяющиеся и типичные отношения; 4) это отношения поведенческие, за которыми можно осуществлять внешний контроль (например, юрисдикционными органами).

Предметом регулирования международного права (публичного) являются международные отношения, точнее отношения, которые выходят за пределы одного государства и субъектами в которых выступают государства, нации, борющиеся за независимость, государствовподобные образования и международные организации. Иными словами международные отношения - это межгосударственные отношения в широком смысле слова, т.е. отношения между всеми субъектами системы международного права. Многие авторы еще больше расширяют понятие международных отношений, включая в него и отношения, возникающие между физическими и юридическими лицами различных государств⁴. Хотя последняя точка зрения менее распространена в доктрине международного права, со временем, на наш взгляд, она может стать господствующей, ибо ограничение международных отношений только связями между его традиционными субъектами не имеет перспектив. По крайней мере, вряд ли сегодня стоит отрицать международный характер тех отношений, которые возникают в рамках международных организаций и участниками которых являются нетрадиционные субъекты международного

²² Кольяр К. Международные организации и учреждения. —М, Прогресс, 1972.—632 с.

права (органы международных организаций, должностные лица, персонал организации и т.д.).

Нормы внутреннего права регулируют отношения, которые возникают в рамках международных организаций - отношения, связанные с внутренним функционированием организаций. Мы солидарны с теми авторами, которые в качестве предмета правового регулирования внутреннего права перечисляют отношения, складывающиеся между организацией к ее персоналу, отношения между различными органами организации и т.д. Однако этим не исчерпываются отношения, регулируемые внутренним правом международных организаций. Туда же можно отнести отношения между государствами - членами как субъектами внутреннего права, между организацией и государствами-членами, а также отношения между должностными лицами и служащими секретариатов. Эти отношения регулируются нормами, содержащимися в правилах процедуры, финансовых правилах, правилах персонала и т.д.

Следует отметить, что отношения, которые складываются между организацией и государствами-членами и государствами-членами между собой в рамках международных организаций, носят двойственный характер. С одной стороны, государства являются самостоятельными субъектами международного права и в рамках международных организаций. С другой стороны, наряду с самой организацией, ее органами, должностными лицами и персоналом государства- члены выступают в качестве субъектов внутреннего права, как составные части организации. Затрагивая этот вопрос, Г.Шермерс справедливо отмечает, что одни и те же государства являются законодательными членами, а также управляемыми субъектами большинства международных организаций¹. Если государства-члены выступают в качестве субъектов внутреннего права международных организаций, то решения, адресованные им органами организации, являются для них обязательными в такой же степени, в какой для других субъектов внутреннего права. Например, государства-члены должны подчиняться правилам процедуры, финансовым правилам и другим обязательным постановлениям органов международных организаций. Таким образом, нормы, содержащиеся в решениях органов международных организаций, могут регулировать также поведение государств, но только в качестве субъектов внутреннего права и только в рамках организаций. Субъектами внутреннего права международных организаций выступают и сами международные организации, так же, как, например, государство выступает в качестве субъекта своего внутреннего права. Однако субъектом внутреннего права международная организация выступает не как субъект международного публичного права, а как носитель прав и обязанностей именно по внутреннему праву, например, в отношениях, возникающих между организацией и ее персоналом.

Внутреннее право регулирует также отношения между внутренними подразделениями международной организации. Эти отношения можно разделить на две основные группы: отношения, где стороны равны между собой и отношения субординационного характера. Примером первого вида

отношений являются, например, отношения между Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности ООН или между Ассамблеей и Советом в рамках Международного органа по морскому дну. Отношения же главных (высших) органов международных организаций со своими вспомогательными органами, как правило, характеризуются как субординационные. В некоторой степени таковыми могут быть отношения и между главными органами организации. Например, отношения между Генеральной Ассамблеей ООН и Экономическим и Социальным Советом, а также Советом по опеке скорее всего носят субординационный характер. По крайней мере последние получают задания от Генеральной Ассамблеи и регулярно отчитываются перед нею²³.

Предметом регулирования внутреннего права международных организаций могут быть также отношения, сторонами которых могут быть только физические лица. Таковыми являются, например, отношения между должностными лицами и персоналом организации и в некоторой степени отношение между членами персонала.

По своему характеру отношения, регулируемые внутренним правом международных организаций, разно порядковые. Эти отношения могут носить политический, экономический, социальный характер. Можно говорить о конституционно-правовых отношениях, административных, трудовых отношениях, материальных и процессуальных. Некоторые авторы эти отношения условно разделяют на две категории: публичные и частные. К первой относят отношения с участием органов организации и государств-членов, ко второй - отношения с участием ее служащих. Но в обоих случаях речь идет о внутриорганизационных отношениях.

Для обеспечения выполнения норм внутреннего права в рамках международных организаций создаются и внутренние судебные органы, которые занимаются решением спорных вопросов, возникающих между организациями и их персоналом. Административные трибуналы, как показывает практика, применяют в основном нормы внутреннего права международных организаций, а не нормы международного публичного права.

Таким образом, помимо того, что каждый орган международной организации сам обеспечивает соблюдение принятых им норм внутреннего права, существуют также другие довольно эффективные механизмы, обеспечивающие гарантии их соблюдения.

Исходя из изложенного, можно определить внутреннее право международных организаций как совокупность юридических норм, принимаемых и обеспечиваемых международной организацией в лице ее органов на основании учредительного акта, выражающих волю самой организации и регулирующих отношения, которые складываются в рамках организации между ее внутренними подразделениями, между организацией и

²³ Бекяшев.К. А. Международные морские организации. —Л.: Гидрометеиздат, 1979.— 607с.

государствами-членами, а также между организацией и ее служащими, между должностными лицами и персоналом организации.

5.2. Особенности юридического характера внутреннего права международных организаций

В литературе по международному праву одним из наиболее дискуссионных является вопрос об особенностях юридической природы внутреннего права международных организаций.

Уже в первых работах юристов-международников, посвященных проблеме внутреннего права международных организаций, появились различные точки зрения по этому вопросу. Исходя из особенностей этой области права, большинство авторов называли внутреннее право автономным правом, отличным как от международного, так и от внутригосударственного права, признав при этом существование внутреннего правопорядка международных организаций¹.

Известный итальянский юрист-международник Д.Анцилотти видел в нормах внутреннего права специальную форму соглашений, называя их договорными нормами. Однако он не отождествлял их с нормами международного публичного права, считая, что это «своего рода право на самоопределение или правомочий самой организации определять методы, с помощью которых она осуществляет стоящие перед ней задачи.

Мнение Д.Анцилотти подверглось резкой критике в итальянской доктрине международного права. Указывалось, что нормы так называемого внутреннего права международных организаций не являются плодом соглашения между государствами по той причине, что принимаются непосредственно органами самой организации и не могут рассматриваться как нормы международные, поскольку они адресованы в основном индивидам, не являющимся субъектами международного права. При этом многие авторы внутренним правом международных организаций считали только так называемое «международное административное право».

После Второй мировой войны в связи с созданием Организации Объединенных Наций и, особенно европейских экономических сообществ, понятие внутреннего права международных организаций значительно расширяется. Проблема внутреннего права международных организаций становится предметом специального исследования не только в Италии и Германии, но и во Франции. Большой вклад в дело исследования юридической природы внутреннего права международных организаций внес известный французский юрист-международник П.Ретер. В своей работе «Международные организации и эволюция права», опубликованной в 1956 г., П.Ретер констатирует, что развитие международных организаций и, в частности, их повседневная жизнь выявляют существование «юридических систем» и «юридических механизмов», отличающихся как от классического международного права, так и от национального права. Он выделяет в качестве самостоятельной области права многочисленную группу норм, содержащихся

в различных внутренних регламентах и регулирующих качественно новый вид отношений.

В настоящее время по вопросу об особенностях юридической природы внутреннего права международных организаций в доктрине международного права можно выделить три концепции: 1) нормы внутреннего права международных организаций относятся к нормам международного договорного права, т.е. международного публичного права; 2) нормы внутреннего права международных организаций относятся к международному праву в широком смысле этого понятия; 3) нормы внутреннего права выделяются в качестве самостоятельного подразделения права. Следует отметить, что существуют разногласия и среди сторонников каждой из этих концепций.

Мнение итальянского юриста-международника Д.Анцилотти о договорном происхождении внутреннего права международных организаций, высказанное в начале века, было поддержано учеными многих стран. Так, в польской юридической литературе внутреннее право международных организаций было квалифицировано как разновидность договорного права.

Английский юрист-международник С.Джессеп считает внутреннее право международных организаций частью международного публичного права, «общий юридический характер которого не отличается от договорного права». Подобная квалификация норм внутреннего права встречается также в работах других западных юристов. Например, И.Уолдок обосновывает отнесение норм внутреннего права к международному публичному праву международным характером органов, принимающих такие нормы, международным характером дебатов, предшествующих принятию норм внутреннего права, а также международным характером их источников. С.Розен рассматривает как часть международного публичного права даже регламент Международного Суда Организации Объединенных Наций, нормативный акт органа, который укомплектован из лиц, не являющихся представителями государств-членов.

С.В.Черниченко, один из сторонников отождествления норм внутреннего права международных организаций с нормами международного публичного права, вводит два новых понятия для обозначения способа принятия норм внутреннего права. По его мнению, нормы внутреннего права международных организаций, содержащиеся в уставах и прочих учредительных актах международных организаций, носят договорный характер (результат первичного соглашения). Сложнее, по его мнению, установить природу норм, которые содержатся в правилах процедуры и различных регламентах органов международных организаций. Нормы, содержащиеся в * таких актах, С.В.Черниченко считает результатом вторичного соглашения, поскольку право принимать такие нормы делегируется конкретному органу организации ее членами.

«Если норма представляет собой юридически обязательное для ЧМ определенных государств правило, - пишет С.В.Черниченко, - в основе которого лежит межгосударственное соглашение, то она является нормой

международного права. Поскольку в основе рассматриваемых норм в конечном счете лежит соглашение между государствами-членами организации (как и в основе самого учредительного акта), указанные нормы с полным основанием могут быть отнесены к международно-правовым». Таким же образом С.В.Черниченко обосновывает договорное происхождение норм внутреннего права международных организаций, которые принимаются органами, состоящими не из представителей государств-членов. «Ситуация несколько усложняется, - пишет он, - когда такие решения принимают органы (главный или вспомогательный), не состоящие из представителей государств (Международный Суд ООН, Секретариат ООН, Административные трибуналы ООН и МОТ и др.). Здесь следует учитывать, что органы такого рода образуются в соответствии с положениями учредительного акта международной организации, т.е. международного договора, и принимают решения, содержащие нормы внутреннего права, во исполнение возложенных на них государствами-членами полномочий, т.е. действуют на договорной основе. Исходя из этого, следует признать, что и в данном случае базой формирования норм внутреннего права международных организаций является соглашение между государствами».

Признавая, что правила процедуры, статуты вспомогательных органов, резолюции о бюджете организации, нормы, касающиеся найма, увольнения, заработной платы и пенсии служащих, являются нормами, регулирующими внутреннее функционирование организации, Г.И.Тункин в то же время замечает, что «все правовые нормы, действующие в международной организации как таковой, являются международно-правовыми и составляют часть права международных организаций».

Не соглашаясь с точкой зрения о том, что нормы внутреннего права международных организаций являются частью международного публичного права и в то же время исходя из невозможности включения этих норм во внутригосударственное право, некоторые юристы-международники попытались создать расширенную концепцию международного права, которое, помимо традиционных межгосударственных отношений, регулирует также определенные области отношений между государствами и индивидами (международное уголовное право, международное административное право, международное частное право).

А.Фердросс, отсылая к «новой группе правил», которую он называет внутренним правом международных организаций, состоящим из частного права, уголовного права, административного права, процедурного права, созданным сообществом государств для тех индивидов, которые непосредственно являются их субъектами, утверждает, что такая совокупность норм совместно с другими, регулирующими отношения между государствами, образуют юридический порядок международного сообщества и, следовательно, эти две группы правил составляют международное право в широком смысле этого понятия.

О международном праве в широком смысле говорилось в работе С.Бастид, опубликованной еще в 1931 году. Автор констатирует факт

применения Административным трибуналом Лиги Наций норм внутреннего права международных организаций, которые она отличает от норм классического международного права. Тем не менее автор считает, что нормы, регулирующие функционирование международных организаций, относятся к нормам права народов по той простой причине, что невозможно включить их в другую юридическую систему.

Представитель французского правительства в Международном Суде известный специалист по праву международных организаций П.Ретер в своем устном заявлении перед Судом констатировал наличие внутреннего права международных организаций, сравнивая его с государственными юридическими системами и отличая его от международного права³. Однако представитель Франции дальше не развил свою позицию.

За расширенную концепцию международного права высказался также Международный Суд ООН в своем консультативном заключении от 23 октября 1956 года относительно решения Административного трибунала Международной организации труда по жалобе МОТ против ЮНЕСКО. В консультативном заключении указывалось, что «соображения, которые можно привести в пользу ограничительной интерпретации положений, относящихся к компетенции Трибунала, призванного выносить решения по спорным вопросам между государствами, исходящего из суверенитета государств, оказываются недействительными, когда речь идет о трибунале, признанного выносить решения по жалобе против организации. Но тем не менее он является Международным трибуналом».

По мнению Г.И.Тункина, наряду с нормами, относящимися к праву международных организаций, есть такие, которые создаются самой организацией. Речь идет о нормах, регулирующих функционирование международных организаций. Среди этих норм Г.И.Тункин выделяет правила, касающиеся персонала международной организации, регулирующие отношения между организацией и ее персоналом, члены которого в этом случае выступают как международные чиновники, а не частные лица. Эти правила Г.И.Тункин называет особой категорией норм. «Это правовые нормы, - отмечает он, - но они относятся к особой сфере отношений, отличной от межгосударственных отношений, и поэтому не являются частью международного права и, следовательно, права международных организаций. Вместе с тем, - это правовые нормы, основанием которых служит международный договор - устав международной организации. Они имеют международный характер, как и международная организация в целом. Следовательно, как международно-правовые нормы особого свойства они составляют часть международной юридической системы».

В правовой литературе существует также мнение о том, что внутреннее право международных организаций является автономным правом, или, другими словами, самостоятельной системой права наряду с внутригосударственным и международным правом. Впервые такое мнение было высказано в работах известного в прошлом юриста-международника Ф.Листа. В последних изданиях его трактатов отмечается, что «нормы права,

содержащиеся в правилах, выработанных международными комиссиями, отличаются по своим источникам, содержанию и адресатам от правил международного права, которые связывают государства. Эти нормы образуют автономную группу правил наряду с внутригосударственным и международным правом».

Концепция, сформулированная Ф.Листом, сегодня находит довольно широкое распространение в доктрине международного права. Наиболее ярким представителем этой концепции является Л.Фокшанеану, который дает следующую классификацию юридических систем: а) международное право как регулятор между образованиями, зависящими от международного юридического порядка; б) внутреннее право субъектов международного права. «Поскольку субъекты международного права подразделяются на государства и международные организации, - пишет Л.Фокшанеану, - внутреннее право субъектов международного права в свою очередь подразделяется на внутригосударственное право и внутреннее право международных организаций».

Польский юрист В.Моравецкий, касаясь вопроса о юридической природе норм внутреннего права международных организаций, пишет: «Некоторые нормы, зафиксированные во внутренних регламентах, правилах или уставах вспомогательных органов, не относятся к нормам международного права. Так, правила, касающиеся персонала организации или общественного порядка на территории организации либо функционирования почтовой службы, регулируют отношения между организацией и физическими лицами. Эти отношения не подлежат внутреннему праву ни одного государства, они подлежат праву международных организаций, не тождественному в этих случаях международному праву». Хотя В.Моравецкий дальше не развивает свою точку зрения по данному вопросу, из его рассуждений можно сделать вывод, что указанные им нормы образуют в своей совокупности автономную область права, отличную как от внутригосударственного, так и от международного права.

Венгерский юрист-международник Х.Бокор-Сего также различает нормы внутреннего права международных организаций и нормы международного права.

Какая из вышеуказанных точек зрения является более приемлемой? Следует отметить: каждая из них имеет свои положительные и отрицательные стороны, но ни одна из них пока не внесла полной ясности в дело выяснения особенностей юридической природы внутреннего права международных организаций.

Сторонники первой точки зрения, как уже было сказано, утверждают, что внутреннее право международных организаций является конвенционным правом, или же, по крайней мере, хотя нормы внутреннего права принимаются органами международных организаций, налицо согласование воли государств.

С таким мнением вряд ли можно согласиться. Договорными можно признать правила, содержащиеся в учредительных актах международных организаций, в соглашениях, заключенных международными организациями

с государствами и между собой и регулирующих вопросы их внутреннего функционирования (внутриорганизационные отношения). Эти нормы создаются государствами и международными организациями путем согласования их воли, и их юридическая природа не вызывает сомнения. Несмотря на специфику предмета правового регулирования, такие нормы относятся к международному публичному праву, поскольку и учредительные акты международных организаций, и соглашения, заключаемые с их участием, являются международными договорами. Однако речь идет не об этих нормах, а о тех, которые содержатся в решениях самой организации, например, в правилах процедуры, правилах персонала и т.д.

В качестве основного аргумента для признания правил, содержащихся в решениях органов международных организаций, нормами договорного права выдвигается то, что они принимаются на основании международных договоров - уставов. Конечно, нет сомнения в том, что основанием норм, содержащихся в решениях органов международных организаций, являются положения учредительных актов организаций. Этот факт является неоспоримым. Однако вряд ли это является доказательством договорного характера внутриорганизационных норм. Проводя аналогию с внутригосударственным правом, многие юристы правильно замечают, что нормы, принимаемые министерствами и другими ведомствами на основании полномочий, предусмотренных в конституции и других законодательных актах, не становятся конституционными, а акты, в которых они содержатся, - законами. Отсюда делается вывод, что договор - это один источник права, а регулятивный акт международной организации - другой, хотя принятие последнего основывается на первом. «Два источника остаются разными даже тогда, когда они зависят друг от друга». Такое мнение неоднократно высказывалось и в Международном Суде ООН. Например, в своем объединенном особом мнении по делу Юго-Восточной Африки судьи Спендер и Фицморис подчеркивали: «Факт, что акт был принят на основании полномочий, содержащихся в документе, являющемся договором... не дает ему характера договора... Понятие договора не является неограниченным, и было бы ошибкой отождествлять понятие международного соглашения с каким-либо актом или документом, содержащим международные обязательства».

Акты международных организаций не только воспроизводят нормы, содержащиеся в учредительных актах, но и устанавливают существенно новые правила поведения. Правда, они служат целям организации и соответствуют задачам органа, их принимавшего, но по своей сущности они являются новой областью права. Следует добавить, что и нормы устава, которые воспроизводятся во внутренних актах международных организаций, меняют свой характер. На наш взгляд, в данном случае происходит трансформация уставных норм в нормы внутреннего права международных организаций²⁴.

²⁴Абашидзе А.Х. Право международных организаций: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М: Издательство Юрайт, 2016. – 505 с.

Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, «договор означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» (ст.5). Это определение не охватывает не только решения международных организаций, но и соглашения, заключаемые международными организациями с государствами и между собой. И это не случайно. Во время окончательного обсуждения проекта статей по праву международных договоров в Комиссии международного права по предложению Г.И.Тункина из определения договора было исключено упоминание о «других субъектах международного права» учитывая особый характер соглашений, которые заключаются с участием международных организаций. Что же касается решений международных организаций, то о них в Комиссии вообще ничего не говорилось во время обсуждения вопроса о праве международных договоров. Это еще раз подчеркивает, что нет никакого юридического основания для утверждения, что решения международных организаций являются разновидностью международного договора (соглашения). Следовательно, и нормы, содержащиеся в этих решениях, не могут быть признаны договорными.

Спорным, на наш взгляд, является и мнение о том, что акты международных организаций по вопросам их внутреннего функционирования являются вторичными международными соглашениями. Приведенные ранее возражения против признания норм внутреннего права международных организаций договорными можно повторить как аргументы против данной точки зрения. Почти во всех уставах международных организаций полномочия на принятие актов по вопросам внутреннего функционирования предусматриваются прямо или же подразумеваются. Однако, как уже было сказано, принимаемые на основании этих полномочий акты международных организаций не становятся международными соглашениями (даже вторичными). Иначе можно было бы говорить и о третичных соглашениях, поскольку юридически обязательные акты принимаются и вспомогательными органами, а основанием их принятия, как правило, служат акты главных (высших) органов самих международных организаций, которые, по мнению С.В.Черниченко, являются вторичными соглашениями.

ТЕМА 6.

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В РАМКАХ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

- 6.1. Причины и процесс создания Всемирной торговой организации*
- 6.2. Отличительные черты разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации*
- 6.3. Органы Всемирной торговой организации участвующие в урегулировании споров*

6.1. Причины и процесс создания Всемирной торговой организации

Необходимость создания новой системы регулирования международных экономических отношений была вызвана рядом масштабных событий в мировой экономике в 30-40-е годы XX-го века, таких, например, как «великая депрессия» в США. Кроме того, к неизбежности переустройства мира, включающего и международную экономическую сферу, привели последствия Второй мировой войны. Шаги, ведущие к новому устройству мировой экономики, были предприняты еще во время войны по инициативе лидеров ряда государств, прежде всего, США. В июле 1944 года в Бреттон-Вудсе (США), была проведена Конференция Объединенных Наций по валютно-финансовым вопросам, на которой было принято решение о создании Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). На той же конференции было признано, что поставленных целей не достичь без создания специальной международной организации, которая бы регулировала вопросы торговли²⁵.

К декабрю 1945 года Государственный Департамент США подготовил проект Устава Международной торговой организации (МТО).³ На первой сессии ООН Экономический и Социальный Совет принял решение созвать конференцию для дальнейшей работы над проектом Устава, а также создать в этих целях Подготовительный комитет. Проект Устава будущей организации обсуждался на заседаниях Подготовительного комитета с 1946 по 1948 год, и в окончательном варианте он был принят на Конференции Объединенных Наций по торговле и занятости, проходившей с 21 ноября 1947 г. по 24 марта 1948 г. в Гаване. Этот документ получил название «Гаванский устав Международной торговой организации» (в литературе встречается также перевод «Гаванская хартия»). Однако Конгресс США отказался ратифицировать данный договор, а другие государства, участвовавшие в переговорах, последовали примеру Соединенных Штатов Америки, имевших в послевоенных условиях наиболее сильную экономику. Все это привело к тому, что Устав Международной торговой организации так и не вступил в силу.

²⁵ Шумилов В.М. Право Всемирной торговой организации (ВТО) как международно-правовой институт: концептуальные подходы // Юрист-международник - International Lawyer. 2003. N 2. С. 46

Работа над созданием Устава Международной торговой организации была тесно связана с переговорами по вопросам заключения многостороннего соглашения о взаимном снижении таможенных тарифов, в результате чего на Женевской встрече Подготовительного комитета 30 октября 1947 г. 23 государства подписали Генеральное Соглашение по Тарифам и Торговле (ГАТТ или «Генеральное Соглашение»). В число этих 23 государств входили как индустриальные страны, как, например, США, Великобритания, Канада, так и страны с менее развитой экономикой, например, Индия, Бразилия, Ливан. Вступление в силу ГАТТ изначально связывалось с планировавшейся ратификацией Устава Международной торговой организации (и, соответственно, самого ГАТТ), однако посредством «Протокола о временном применении» Договаривающиеся Стороны¹ начали применять ГАТТ с 1 января 1948 г.

Важным отличием ГАТТ от предшествующих международных договоров в области международной торговли было то, что оно создало систему многостороннего регулирования международных торговых отношений²⁶.

К числу основных принципов деятельности ГАТТ относятся принцип наибольшего благоприятствования (ст. I ГАТТ); принцип национального режима (ст. III ГАТТ); принцип отказа от количественных ограничений импорта (ст. XI ГАТТ).

Целью ГАТТ являлась либерализация международной торговли посредством взаимного снижения договаривающимися сторонами импортных таможенных пошлин на товары и снятия нетарифных ограничений. Это достигалось посредством многосторонних торговых переговоров. Следует признать, что деятельность ГАТТ в данной области была успешной: средний уровень таможенных тарифов на промышленные товары был снижен с 40% в 1947 г. до 5% к моменту создания ВТО.

Несмотря на то, что Генеральное Соглашение по тарифам и торговле применялось, фактически не вступив в силу, оно не только заполнило пробел в международно-правовом регулировании международных торговых отношений, но и фактически заменило не реализовавшую себя Международную торговую организацию.

Представляется, что это не случайно. Связь Генерального Соглашения по тарифам и торговле с Международной торговой организацией можно проследить, например, в ст. XXIX ГАТТ, которая посвящена взаимоотношениям ГАТТ и МТО. Кроме того, многие специалисты, принимавшие участие в разработке Гаванского устава, участвовали впоследствии в деятельности ГАТТ, что не могло не отразиться на работе последнего²⁷.

²⁶ Вельяминов, Г.М. Международное право: опыты / Г.М. Вельяминов. – М.: Статут, 2015. С.235

²⁷ Вельяминов, Г.М. Право национальное и международное / Г.М. Вельяминов. – Москва: РГ-Пресс, 2017. С 143

Представляется верной точка зрения, в соответствии с которой ГАТТ эволюционным путем стало межгосударственной организацией. Отметим, что учредительным актом этой организации являлось не только само Генеральное Соглашение по тарифам и торговле, но и ряд совместных решений Договаривающихся Сторон.

В тексте ГАТТ не предусматривалась возможность создания на основе соглашения межгосударственной организации, так как предполагалось, что ГАТТ войдет в систему Международной торговой организации. Единственным правовым основанием для того, чтобы считать ГАТТ международной организацией, были положения ст. XXV ГАТТ относительно совместных действий Договаривающихся Сторон.

Однако Договаривающиеся Стороны активно использовали эту статью и с 1 января 1948 года совместно принимали все административные и институциональные решения. В самом Генеральном Соглашении по тарифам и торговле не были предусмотрены структуры, которые бы занимались административными, секретарскими и институциональными вопросами, но постепенно организационная структура ГАТТ сформировалась. Так, в 1960 г. был создан Совет Представителей, задачей которого было управление делами ГАТТ на постоянной основе. Высшим руководящим органом ГАТТ оставались Договаривающиеся Стороны, которые собирались один раз в год.

Несмотря на отсутствие четкой организационной структуры, ООН признавала ГАТТ как де-факто межгосударственную организацию и сотрудничала с ней в различных областях (обмен информацией и документами, взаимное посещение заседаний и рабочих встреч представителями обеих организаций, сотрудничество между секретариатами, совместное управление ГАТТ и Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) Международным торговым центром)²⁸.

Наличие учредительного акта, организационной структуры, участие в международном правотворчестве, характер взаимоотношений с Организацией Объединенных Наций, хотя в ряде случаев и обладающие спецификой, позволяют согласиться с выводом, что ГАТТ стало де-факто международной организацией.

Количество договаривающихся сторон ГАТТ постоянно увеличивалось, и к моменту подписания Соглашения о создании Всемирной торговой организации в 1994 г. ими являлись 128 государств. Вполне объяснимо, что при таком числе участников между ними нередко возникали споры относительно применения этого договора. Кроме того, как справедливо отмечает А.Б. Цепов, определенная конфликтность заложена в самой природе отношений купли-продажи, поэтому в сфере международных торговых отношений существует достаточно причин для возникновения споров. Под термином «спор» подразумевается определенное разногласие относительно вопросов факта, права или политики, когда в ответ на притязание или

²⁸ Гуляева, Т.К. Основные доктринальные подходы к определению понятия «право ВТО» / Т.К. Гуляева // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 2. – С. 15

утверждение одной стороны имеет место отказ, встречное притязание или отрицание другой стороны.

В процессе функционирования ГАТТ в его рамках сложилась особая система урегулирования споров. Следует подчеркнуть, что в самом Генеральном Соглашении по тарифам и торговле вопросам урегулирования разногласий посвящены только ст. XXII и XXIII, которые предусматривают использование консультаций договаривающимися сторонами в случае возникновения между ними вопросов относительно ГАТТ. Если консультации были неуспешными, дело могло быть передано на рассмотрение Договаривающихся Сторон, действующих совместно. На практике такие споры урегулировались с помощью «специальных групп», а затем - групп по разрешению споров. Выводы группы излагались в ее отчете, который передавался на рассмотрение Совета ГАТТ.

Несмотря на определенные достижения механизма разрешения споров в рамках ГАТТ, он вызывал критику со стороны специалистов в связи с широким использованием несудебных средств урегулирования разногласий (так называемых «дипломатических средств»), в то время как, по их мнению, для ГАТТ полезнее был бы более жестко регламентированный («нормоориентированный») механизм. «Нормоориентированный» подход концентрирует внимание сторон на правилах, он дает возможность предсказать на основе анализа рассмотренных дел решения в отношении подобных вопросов в будущем, что, в свою очередь, должно привести к большей устойчивости в международных экономических отношениях.

С целью совершенствования данного механизма в ГАТТ были выработаны различные документы, содержащие правила урегулирования споров:

- Процедуры в соответствии со ст. XXII по вопросам, касающимся ряда Договаривающихся Сторон (1958 г.).
- Решение от 5 апреля относительно процедур в соответствии со ст. XXIII, применяемых к спорам между развивающейся договаривающейся стороной и развитой договаривающейся стороной (1966 г.).
- «Договоренность относительно уведомления, консультации, разрешения споров и надзоре» и приложение к нему — «Согласованное описание обычной практики ГАТТ в сфере разрешения споров (п. 2 ст. XXIII)» (1979 г.).
- Декларация, принятая во время встречи министров Договаривающихся Сторон ГАТТ «О процедурах разрешения споров» (1982 г.)
- Решение Договаривающихся Сторон «О процедурах разрешения споров» (1984 г.).
- Решение «Об улучшении правил и процедур разрешения споров в ГАТТ» (1989 г.).
- «Монреальские правила» (1989 г.) . Коренные изменения в системе ГАТТ произошли в результате Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, который завершился подписанием Соглашения о создании Всемирной торговой организации. Интересно отметить, что Пунта-

дель-Эстская Министерская Декларация,¹ с принятием которой начался этот раунд переговоров, не содержала конкретных положений, которые бы предусматривали создание ВТО. Непосредственные переговоры о будущей организации начались только во второй половине 1991 г. Соглашение о создании Всемирной торговой организации является базовым договором, к которому в четырех Приложениях присоединены ряд соглашений, регламентирующих международную торговлю.

Приложение 1А содержит многосторонние соглашения по торговле товарами:

Генеральное Соглашение по тарифам и торговле 1994 г.;³ Соглашение по сельскому хозяйству;

Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер; Соглашение по текстилю и одежде;

Соглашение по техническим барьерам в торговле;

Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей; Соглашение по применению Статьи VI ГАТТ 1994 (антидемпинг); Соглашение по применению статьи VII ГАТТ 1994 (таможенная оценка товаров);

Соглашение по предотгрузочной инспекции;

Соглашение по правилам происхождения;

Соглашение по процедурам импортного лицензирования; Соглашение по защитным мерам.

Приложение 1В содержит Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС1), которое определяет основы режима торговли услугами, права и обязательства членов ВТО в этой сфере.

Приложение 1С содержит Соглашение по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС).

В Приложении 2 содержится Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров.

В Приложение 3 входит Соглашение о механизме обзора торговой политики, который определяет условия и общие параметры обзора торговой политики членов ВТО.

Приложение 4 содержит Соглашение по торговле гражданской авиатехникой и Соглашение по правительственным закупкам. В это Приложение были изначально включены еще два соглашения - Соглашение по молочным продуктам и Соглашение по говядине. Однако данные соглашения прекратили действие в 1997 г.²⁹

Соглашения, содержащиеся в Приложениях 1-3, являются обязательными для присоединения для всех государств-членов ВТО («обязательные соглашения»). В отличие от них соглашения, находящиеся в Приложении 4 к Соглашению о создании ВТО, не являются обязательными для участия всех членов ВТО. В документах ВТО они обозначаются Plurilateral

²⁹ Григорян С.А. Всемирная торговая организация: правовые проблемы вступления России: научн.-практ. пособие / РГЭА. Ростов н/Д., 1998. С.56

Agreements, а на русский язык они обычно переводятся как «соглашения с ограниченным кругом участников». Как видно

уже из перечня соглашений ВТО, ее сфера деятельности гораздо шире, чем была у ГАТТ: в нее входит не только регулирование торговли товарами, но и торговли услугами, а также регулирование торговых аспектов прав на интеллектуальную собственность.

6.2. Отличительные черты разрешение споров в рамках Всемирной торговой организации

По сравнению с процедурой ГАТТ среди новых черт механизма разрешения споров в рамках ВТО по сравнению с системой ГАТТ, в первую очередь, следует отметить объединение в едином документе правил урегулирования споров, возникающих по поводу обязательств государств, вытекающих из многосторонних договоров, заключенных в рамках ВТО. Если в системе ГАТТ, как указывалось выше, целый ряд договоров имели свои системы правил разрешения споров, то в ВТО данные правила закреплены в особом соглашении - «Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров» («Договоренность» или «ДСУ»), положения которой обязательны для всех государств, являющихся членами ВТО.

Строго говоря, ДСУ применяется в отношении всех «охваченных соглашений» - договоров, содержащихся в Приложениях 1 и 2 к Соглашению о создании ВТО. В сфере действия ДСУ находятся также «соглашения с ограниченным кругом участников» — в объеме, о котором договорились участники этих соглашений. (Приложение 1 к ДСУ).

Несмотря на то, что единым документом для всех указанных договоров ВТО является «Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров», многие «охваченные соглашения» содержат частные положения о порядке разрешения споров, касающиеся конкретных договоров. В качестве примера можно привести Соглашение о субсидиях и встречных мерах, Соглашение о применении санитарных и фитосанитарных мер, Генеральное Соглашение по торговле услугами и др. Так, статья 4.6 Соглашения о субсидиях и встречных мерах предусматривает более короткие сроки процедур, чем те, которые предусмотрены ДСУ. Перечень данных специальных и дополнительных норм содержится в Приложении 2 к ДСУ.³⁰

Отметим, что в случае коллизии правил ДСУ и норм «охваченного соглашения», регулирующих разрешение спора, применяются правила последнего. (Ст. 1(2) ДСУ.) Данный принцип представляется разумным, так как он основывается на том, что специальная норма имеет преимущество перед общей. Сложнее обстоит дело, если коллизия возникает между двумя нормами, регулирующими процесс разрешения споров, которые содержатся в разных «охваченных соглашениях». В таком случае стороны имеют право решить вопрос по взаимной договоренности. В случае недостижения

³⁰ Григорян С. А. Международно-правовая система Всемирной торговой организации и интересы России. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С89

согласованного решения вопрос решает Председатель ДСБ, который, где возможно, должен применять специальные нормы, а если нужно избежать конфликта - применять нормы Договоренности.

В связи со сказанным возникает вопрос: не подрывает ли наличие специальных норм в «охваченных соглашениях» механизм, предусмотренный ДСУ? Думается, что нет. Эти специальные нормы учитывают особенности конкретной сферы функционирования ВТО и дают возможность сделать процедуру рассмотрения спора более эффективной, при этом не заменяя, а дополняя механизм, предусмотренный в «Договоренности». Это можно подтвердить и позицией Апелляционного органа в деле *Guatemala — Anti-Dumping Investigation regarding Portland Cement from Mexico*,³¹ указавшего, что «специальное или дополнительное положение только тогда превалирует над положением ДСУ, когда применение одного положения приведет к нарушению другого положения, то есть в случае коллизии между ними». Это показывает намерение организации применять положения «Договоренности» в максимально возможном объеме, прибегая к правилам «охваченных соглашений» только в случаях, когда применение ДСУ было бы явным нарушением «охваченного соглашения».

При этом в отношении самой «Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров» следует еще раз подчеркнуть, что это не абсолютно новый договор, а усовершенствованное и модифицированное продолжение практики ГАТТ, и что многие документы, созданные в рамках Генерального Соглашения по тарифам и торговле, остаются востребованными и в системе ВТО. Кроме общих указаний на то, что ВТО должна руководствоваться практикой ГАТТ,¹ предусматривается и то, что члены ВТО должны придерживаться принципов разрешения споров, применявшихся в соответствии со ст. XXII и ст. XXIII ГАТТ 1947.

Более того, в «Договоренности» неоднократно упоминаются документы, принятые до создания ВТО. Так, ст. 26 ДСУ ссылается на Решение, принятое в рамках ГАТТ 12 апреля 1989 (BISD 36S/61-67). В качестве другого примера можно назвать ст. 3.12 ДСУ, предусматривающую, что если государство-ответчик является развитой страной, а государство-жалобщик — развивающейся, то последняя имеет право применить не стандартные правила ДСУ о консультациях, добрых услугах, примирении, посредничестве, создании группы по разрешению спора и процедуре рассмотрения дела группой, а соответствующие положения Решения Договаривающихся Сторон от 5 апреля 1966 г.³¹

Наряду с затронутым выше достижением ДСУ общего характера, т.е. систематизацией соответствующих правил ГАТТ и созданием на их основе единого для всех охваченных соглашений ВТО механизма разрешения споров, в ДСУ содержится и ряд совершенно новых правил, отличающих механизм ВТО от системы ГАТТ.

В качестве первой собственно новеллы следует назвать правила,

³¹ Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. М., 2003. С.49

предусмотренные в ДСУ в отношении принятия ряда ключевых процедурных решений, находящихся в компетенции Органа по разрешению споров (например, по вопросу создания группы, утверждения отчета группы и т.д.). В соответствии с правилами ДСУ требуется, чтобы не было консенсуса против принятия данных решений. Подобный консенсус носит в литературе название «негативный консенсус» или «обратный консенсус» (negative consensus or inverted consensus).

Теоретически возможность такого консенсуса существует. Однако крайне маловероятно, что какое-либо государство-участник, в чью пользу было вынесено решение, будет впоследствии голосовать против утверждения этого решения. Очевидно, что без этого добиться «обратного консенсуса» уже невозможно. Таким образом, можно сделать вывод, что данный принцип придает автоматизм всей процедуре разрешения споров. Вследствие этого принцип «обратного консенсуса», который положен в основу механизма урегулирования споров в рамках ВТО, справедливо заслужил высокие оценки специалистов в данной области. Значение этого нововведения в механизме разрешения споров будет показано в дальнейшем.

Второй важной новеллой является введение возможности апелляционного обжалования. Представляется интересным и обоснованным мнение профессора Петерсмана, полагающего, что введение этой стадии способствовало получению согласия государств на переход к принципу «негативного консенсуса». Если в ГАТТ относительной гарантией против ошибочных решений групп являлся Совет ГАТТ, консенсус членов которого требовался для утверждения отчета группы, то в ВТО возможность отклонить отчет ничтожно мала. Однако в случае подачи жалобы стороной спора выводы группы по разрешению спора проверяет Апелляционный орган.

В качестве третьего важного нового элемента в системе разрешения споров в рамках ВТО можно выделить установление обязательных сроков для различных стадий рассмотрения дела, что обеспечивает принятие решения без затягивания. (Ст. 20 ДСУ.) Так, от момента начала консультаций до утверждения отчета, например, Апелляционного органа должно пройти не более 15 месяцев.

Следует признать, что не все одинаково позитивно оценивают продолжительность сроков рассмотрения споров в рамках ВТО: так, К.В. Ремчуков называет их «весьма значительными» и выражает сомнение в их эффективности.¹ Думается, что с такой позицией согласиться нельзя. Хотя рассматриваемые сроки могут показаться достаточно большими, необходимо учитывать, что в ВТО рассматриваются сложные межгосударственные споры, для которых 12-15 месяцев не может считаться слишком длительным периодом. Подобные сроки рассмотрения дел считаются приемлемыми даже в национальном судопроизводстве. Так, немецкий юрист Х. Хоманн дает высокую оценку срокам рассмотрения дел в ВТО и отмечает, что в Германии допускается, чтобы 15 месяцев длился процесс в Административном суде. На наш взгляд, соблюдение на международном уровне сроков, характерных для

национальной системы судопроизводства, свидетельствует о высокой эффективности процесса разрешения споров в рамках ВТО.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что ДСУ представляет собой формализованный свод правил разрешения споров, содержащий четкие положения о сроках процедур, вводящий фактически автоматизм в принятие решений Органом по разрешению споров и предусматривающий стадию апелляционного обжалования.

6.3. Органы Всемирной торговой организации, участвующие в урегулировании споров

Орган по разрешению споров (ДСБ), состоящий из представителей всех государств-членов ВТО, обладает широкими полномочиями: утверждает образование групп по урегулированию спора, их отчеты, а также отчеты Апелляционного органа, следит за исполнением решений и рекомендаций, представленных в отчетах, утверждает приостановление уступок и других обязательств по «охваченным соглашениям». (Ст. 2 ДСУ.) В функции ДСБ входит также информирование советов и комитетов ВТО, имеющих отношение к рассматриваемому спору, о любых спорах, относящихся к положениям соответствующих «охваченных соглашений»³².

ДСБ не занимается непосредственно урегулированием споров, в его задачи входит следить за ходом процесса и контролировать исполнение решения, однако он является центральной структурой, обеспечивающей функционирование правил, содержащихся в ДСУ.

Секретариат. Достаточно важную роль в процессе урегулирования споров играет Секретариат. Так, на Секретариат возложена обязанность оказывать помощь группам по разрешению споров по юридическим, историческим и процессуальным вопросам.¹ Помимо исполнения текущей секретарской работы Секретариат ведет реестр лиц, которые обладают необходимой квалификацией для того, чтобы быть членами групп по урегулированию споров. Секретариат также выдвигает кандидатуры членов данных групп.

Группы по разрешению спора. Непосредственно рассмотрение спора и отчет о способах его урегулирования осуществляется группами по разрешению спора (panels). В ДСУ предусматривается, что такие группы должны состоять из трех человек, однако стороны могут договориться о том, что в группе будет пять членов. «Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров» предусматривает, что в состав группы должны входить высококвалифицированные специалисты как из государственных, так и негосударственных структур, включая лиц, которые уже выступали ранее в качестве члена группы по разрешению спора или представляли такой группе позицию стороны, являлись представителем государства-члена или Договаривающейся Стороны ГАТТ 1947, либо представителем в Совете или

³²Шепенко Р.А. Механизм разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2010. N 9. С. 139

Комитете по любому из «охваченных соглашений» или предшествовавших им соглашений, либо представителем в Секретариате. Членом группы может также стать лицо, преподававшее международное торговое право и политику или имеющее публикации в этой области, а также лицо, занимавшее высокие должности в сфере торговой политики государства-члена. (Ст. 8.1 ДСУ.) В ДСУ особо оговаривается, что группа по разрешению спора должна быть подобрана таким образом, чтобы обеспечить независимость ее членов, наличие знаний в различных областях и разнообразный опыт. (Ст. 8.2 ДСУ.) Для того, чтобы сделать возможным участие в работе группы лиц, находящихся на государственной службе в государстве-члене, последние обязались разрешать своим чиновникам быть членами групп. (Ст. 8.8 ДСУ.) При этом очень большое внимание уделяется обеспечению независимости лиц, входящих в группу по разрешению спора. Они выступают в личном качестве, не представляя государства или какие-либо организации. (Ст. 8.9 ДСУ) По общему правилу, граждане государств-членов, являющихся сторонами в споре или третьими сторонами, не должны входить в состав группы, рассматривающей данное дело. Это возможно только по договоренности сторон спора. (Ст. 8.3 ДСУ.)

Правила ДСУ, регламентирующие образование групп по разрешению споров, учитывают интересы развивающихся стран: если спор возник между развитым и развивающимся государством, последнее может потребовать, чтобы в состав группы было включено хотя бы одно лицо из развивающегося государства. (Ст. 8.10 ДСУ.)

Следует подчеркнуть, что группы не представляют собой орган ВТО, а формируются *ad hoc*.

Интересно посмотреть, как развивалась практика урегулирования споров с помощью групп по разрешению споров. В Генеральном Соглашении по тарифам и торговле термин *panel*, то есть «группа по разрешению спора», не содержится. Первоначально решение по разрешению споров в ГАТТ принималось или Председателем Договаривающихся Сторон, или рабочей группой, состоящей из представителей спорящих сторон и других заинтересованных сторон. Однако важно отметить, что данный подход к формированию групп в процессе функционирования ГАТТ был изменен, чему некоторые авторы не уделяют внимания. Между тем, именно измененный порядок формирования групп по разрешению споров в ГАТТ был положен в основу механизма ВТО.

Группы по разрешению спора вместо рабочих групп появились на Седьмой Сессии Договаривающихся Сторон, когда при рассмотрении иска Норвегии против ФРГ Председатель объявил, что было принято решение создать группу по разрешению спора. Так было положено начало практике разрешения споров с помощью групп по разрешению спора, члены которых действовали в личном качестве, то есть не являлись представителями государств и не принимали инструкций от правительств. Эти группы создавались Договаривающимися Сторонами через Совет ГАТТ (действовавший по принципу консенсуса) и работали на основе *terms of*

reference - документа, который определял их компетенцию. Отчет группы подлежал утверждению Договаривающимися Сторонами на основе консенсуса. Таким образом, произошел отход от системы рабочих групп к системе групп по разрешению спора, что иллюстрирует стремление к более «нормоориентированному» подходу. Хотя в задачи групп и входило попытаться примирить стороны, думается, что в ГАТТ постепенно шел переходе к системе, имеющей некоторые «судебные» черты. В самом деле, если сначала спор решался группой, в деятельности которой участвовали заинтересованные стороны, то с отказом от этой системы механизм разрешения споров стал отдаленно напоминать судебную процедуру, в которой дело рассматривается независимым судьей. Поэтому, на наш взгляд, некорректно высказывание, что процедура урегулирования споров в ГАТТ носила исключительно несудебный характер. Напротив, представляется, что тенденция перехода от разрешения споров дипломатическими методами к более «нормоориентированному» подходу имела место и была воспринята в ВТО.

Апелляционный орган. Как уже было отмечено выше, механизм урегулирования споров в ВТО предусматривает возможность обжалования решений, вынесенных группами по разрешению споров. При этом, в отличие от групп по разрешению споров, Апелляционный орган является постоянно действующим.¹ Его члены избираются Органом по разрешению споров на срок 4 года в количестве 7 человек. Каждый член Апелляционного органа может быть переизбран на один срок.

Ст. 17.3 ДСБ предусматривает, что Апелляционный орган состоит из лиц с признанным авторитетом, являющихся экспертами в области права, международной торговли и вопросов «охваченных соглашений» в целом.

Как и в случае групп по разрешению споров, ДСУ уделяет большое внимание вопросам независимости членов Апелляционного органа. Подчеркивается, что члены Апелляционного органа действуют в личном качестве. (Ст. 17.3 ДСУ.)

Бывший член Апелляционного органа К.-Д. Элерманн полагает, что положения ДСУ, регламентирующие работу Апелляционного органа, заслуживают самой высокой оценки. Он предлагает внести единственное изменение в отношении самого Апелляционного органа: для обеспечения независимости членов этого органа следует вместо возможности избрания на два срока по 4 года ввести для членов Апелляционного органа один возможный срок на 8 лет. Автор предложения подчеркивает, что данная идея не связана с качеством работы предыдущего состава, а просто является предложением по усилению гарантии независимости членов Апелляционного органа.⁵ Утверждение, что возможность воздействия на члена выборного 'Ст. 17 ДСУ.³³

³³ Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга I. Издание 2-е, переработ. и доп. М., 2015.С.54

ТЕМА 7.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАССМОТРЕНИЕ СПОРОВ В РАМКАХ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ.

7.1. Стадии рассмотрения споров в рамках Всемирной торговой организации.

7.2. Основные элементы производства по разрешению споров в рамках Всемирной торговой организации.

7.3. Отчеты апелляционного органа и группы по разрешению споров.

7.1. Стадии рассмотрения споров в рамках Всемирной торговой организации

Консультации — первая стадия урегулирования споров в ВТО. В соответствии со ст. 4 ДСУ, государство-член ВТО, которое полагает, что действия другого государства-члена ВТО нарушают его права, вытекающие из соглашений ВТО, может обратиться с запросом к предполагаемому государству-нарушителю о проведении консультаций.

Консультации в рамках ВТО должны проходить с соблюдением ряда правил. Во-первых, государство, запрашивающее консультации, должно уведомить об этом Орган по разрешению споров и соответствующие Совет и Комитеты ВТО. (Ст. 4.4. ДСУ.)³⁴

По мнению Д. Мерриллса, консультации - это вид переговоров, направленный на предотвращение возникновения спора. Не споря с данным тезисом в целом, полагаю, что применение подобной формулировки к консультациям в ВТО вряд ли корректно. В самом деле, в ВТО стороны прибегают к консультациям в соответствии с ДСУ, когда спор уже возник. Конечно, государства-члены имеют право проводить консультации между собой с целью предотвращения спора, но такие консультации проводятся за рамками механизма ВТО и, соответственно, не регулируются правилами ДСУ. Если же государство обратилось к консультациям в соответствии с ДСУ, консультации идут по правилам «Договоренности», с соблюдением сроков, с уведомлением Органа по разрешению споров и соответствующих

Совета и Комитетов, с последствиями, вытекающими из несоблюдения требований ДСУ. В данном случае консультации - это первая стадия урегулирования спора, причем обязательная стадия, без прохождения которой невозможно, в случае ее неуспешности, перейти к разбирательству дела группой по разрешению спора. Кроме того, в консультациях, применяемых для предотвращения возникновения спора, инициатором проведения консультаций выступает государство, которое предполагает, что своими планируемыми действиями оно может причинить вред другому государству.¹ Между тем, в ВТО консультации инициируются тем ее членом, который полагает, что его интересы нарушены. Еще одно отличие заключается в том,

³⁴ Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга II. Издание 2-е, переработ. и доп. М., 2015. С. 17

что для проведения обычных консультаций необходимо согласие обеих сторон, в то время как в ВТО государство, которому адресовано требование, обязано вступить в консультации, а в случае невыполнения им этого обязательства наступают указанные выше последствия.

Может возникнуть вопрос: нужна ли стадия консультаций? В самом деле, существует вероятность того, что некоторые ответчики могут использовать эту стадию только для того, чтобы затянуть рассмотрение дела. Если же стадия консультаций будет упразднена, то это поможет «сэкономить» до двух месяцев. Автор не разделяет подобную точку зрения. Действительно, некоторые государства могут использовать консультации лишь для затягивания дела, но большинство все же стремится к урегулированию спора. На этой стадии было урегулировано достаточно большое количество споров, чтобы иметь основание утверждать, что данная стадия важна и полезна. Как было отмечено выше, механизм ГАТТ был очень сильно «дипломатизирован», и отголоски той системы сохраняются в системе ВТО. Однако это не является недостатком современной системы разрешения споров. На наш взгляд, она достаточно «нормоориентирована», а возможность применения консультаций придает ей гибкость, необходимую в сфере торговли. Если государства достигли взаимоприемлемого результата, и баланс международной торговой системы восстановлен, то метод, которым результат был достигнут (основанный на четких правилах разрешения споров или на использовании дипломатии), не должен подвергаться сомнению, если только урегулирование произошло в соответствии с нормами международного права.

Рассмотрение спора группами по разрешению спора. Если государства не смогли урегулировать спор в процессе консультаций, то сторона, являющаяся жалобщиком в деле, может потребовать создания группы по разрешению спора³⁵.

Формирование группы происходит следующим образом: ее потенциальные члены номинируются Секретариатом из лиц, входящих в состав делегаций государств-членов ВТО, и примерного списка лиц, которые считаются подходящими по квалификации для урегулирования споров. Обычно это делают Директор Правового департамента ВТО вместе с Директором отдела Секретариата, который отвечает за вопрос, по которому возник спор. ДСУ предусматривает, что государства-члены не должны возражать против предложений, кроме как в силу причин, по которым они вынуждены отказаться от предложенных кандидатур. Если стороны не могут прийти к соглашению в течение 20 дней, любая из них может обратиться с запросом к Генеральному директору ВТО. Последний, после совещания с Директором Правового департамента ВТО и с Директором отдела Секретариата, отвечающего за вопрос, по которому возник спор, принимает решение о составе группы по разрешению спора. (Ст. 8.7 ДСУ.)

³⁵ Шумилов В.Н. Международно-правовое регулирование международных экономических отношений. Вопросы теории и практики //Государство и право. 2000. N 7. С. 79

Следует рассмотреть вопрос о полномочиях групп. Они определяется в особом документе о компетенции (terms of reference). Ст. 7.1. ДСУ содержит стандартный текст этого документа, который применяется группой по разрешению спора, если стороны не договорятся в течение 20 дней об ином:

«Исследовать, в свете относящихся к делу положений в (название «охваченного» соглашения(ий)), на которые ссылаются стороны спора, вопрос, поставленный перед Органом по разрешению споров (название стороны) в документе ..., и сделать такие выводы, которые помогут ДСБ в выработке рекомендаций или даже указаний, предусмотренных в этом/этих соглашении(ях).» В данном случае «документ» означает требование истца о создании группы по разрешению спора. В нем должны быть четко указаны меры, в отношении которых делается заявление о том, что они нарушают обязательства, вытекающие из членства в ВТО, и положения соглашений ВТО, которые, по мнению жалобщика, нарушаются ответчиком посредством применения указанных мер.

Отметим, что документ о компетенции служит еще и цели уведомления стороны-ответчика и возможных третьих сторон о требованиях государства-жалобщика. В течение недели после своего создания группа по разрешению спора вместе со сторонами вырабатывает временные рамки разбирательства.

Очень большое внимание уделяется конфиденциальности. В процессе рассмотрения дела группы собираются на закрытые сессии, на которых могут присутствовать только стороны и третьи стороны, а также специально приглашенные лица. (Приложение 3.3 к ДСУ.)

Процедура рассмотрения спора на этой стадии является достаточно гибкой. Вероятно, это вписывается в общую концепцию целей системы урегулирования спора в рамках ВТО. Так, ст. 12.2 ДСУ предусматривает, что процедуры рассмотрения спора группами должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечить подготовку высококачественных отчетов групп и не допустить затягивания процесса ненадлежащим образом. Очевидно, что для ВТО важнее, чтобы были соблюдены минимальные правила, предусмотренные в ДСУ, и получено качественное и своевременное решение, чем был бы создан свод жестких правил, которые, возможно,

устранили ли бы ряд неточностей, но сделали бы процедуру громоздкой, негибкой.

ДСУ предусматривает, что группа должна подготовить промежуточный отчет, включающий описательную часть и выводы, и направить его сторонам. В срок, установленный группой по разрешению спора, стороны могут направить ей письменный запрос о пересмотре определенных положений отчета. (Ст. 15 ДСУ). По запросу стороны группа должна провести заседания с участием сторон спора по вопросам, затронутым в их комментариях. Если стороны не направят свои комментарии в течение установленного срока, промежуточный отчет должен считаться окончательным отчетом и быть незамедлительно направлен государствам-членам ВТО. (Ст. 15 ДСУ.)

Особого внимания заслуживают сроки рассмотрения дела. Известно, что отсутствие четких сроков в системе разрешения споров в ГАТТ было одним

из ее слабых мест, так как это часто приводило к затягиванию процесса рассмотрения спора.

В ВТО сроки четко регламентированы «Договоренностью о правилах и процедурах разрешения споров». В течение 20 дней с момента вынесения решения о создании группы она принимает документ о своих полномочиях. (Ст. 7 ДСУ). В течение этого же срока решается вопрос о составе группы. (Ст. 8 ДСУ). Рассмотрение дела группой не должно превышать 6 месяцев (3 месяца в срочных случаях, включая случаи скоропортящихся продуктов). Если группа не может подготовить отчет в течение указанного времени, она может попросить дополнительное время, но общий срок рассмотрения дела ни в коем случае не должен превышать 9 месяцев. (Ст. 12 ДСУ).

Окончательный отчет подлежит утверждению Органом по разрешению споров. ДСБ устанавливает сроки: не менее 20 дней с момента распространения отчета среди государств-членов (ст. 16 ДСУ). Это делается для того, чтобы все государства-члены имели возможность ознакомиться с

отчетом. Максимальный срок для утверждения отчета группы - 60 дней с момента его распространения. (Ст. 16 ДСУ).

Утверждение отчета происходит по принципу негативного консенсуса} Иными словами, отчет утверждается, если нет консенсуса против его утверждения. Это, как уже упоминалось, является одним из наиболее важных достижений Уругвайского раунда и одним из наиболее ярких преимуществ по сравнению с механизмом урегулирования споров в рамках ГАТТ. В рамках ГАТТ, где требовался консенсус для создания групп по разрешению спора или их отчетов, государство, против которого было вынесено решение, могло воспрепятствовать утверждению отчета. Эта возможность, периодически использовалась государствами, что снижало эффективность работы ГАТТ.

Кроме маловероятного случая негативного консенсуса отчет не может быть утвержден еще в одной ситуации: если сторона (стороны) сообщили о своем желании обжаловать отчет в Апелляционный орган.

Несмотря на достаточно строгую регламентацию, во всей процедуре рассмотрения спора группами можно выделить элементы сходства с арбитражной процедурой: стороны могут возразить против предложенных кандидатур в члены группы по разрешению спора, если полагают, что есть причины, вынуждающие их это сделать. Хотя имеет место ограничение причин, по которым можно оспорить кандидатуру члена группы, тем не менее, следует признать, что у сторон есть возможность влиять на состав групп. Кроме того, стороны могут при желании использовать не стандартный документ о полномочиях, а предусмотреть иную компетенцию (Ст. 7 ДСУ). Сходство с международным коммерческим арбитражем можно проследить в требовании конфиденциальности. То, что утвержденный отчет группы является обязательным для сторон, также является признаком арбитражного разбирательства³⁶.

³⁶ Вельяминов, Г.М. Международное право: опыты / Г.М. Вельяминов. – М.: Статут, 2015. С.98

Рассмотрение в апелляционной инстанции. Стадия апелляционного обжалования - это новелла механизма разрешения споров по сравнению с ГАТТ. Однако можно сказать, что в широком смысле идея о возможности обжалования решения существовала и раньше. Так, в Гаванском уставе Международной торговой организации, который так и не вступил в силу, предполагалось, что при несогласии с решением, вынесенным с помощью механизма разрешения споров в рамках этой организации, член МТО имел бы возможность обратиться в Международный суд ООН. (Ст. 96 Гаванского устава МТО).

Введение этой стадии разрешения споров в ВТО представляется разумным с точки зрения гарантии от ошибочных решений: как уже отмечалось выше, если в ГАТТ такой гарантией служило требование консенсуса при утверждении отчетов, то в ВТО эту функцию выполняет Апелляционный орган.

Процедура апелляционного обжалования регламентируется соответствующими положениями ДСУ, а также документом, принятым в соответствии со ст. 17 ДСУ, - «Рабочими процедурами апелляционного обжалования» («Рабочие Процедуры»).

Право обжаловать отчет группы принадлежит только сторонам спора, третьи лица не могут обжаловать отчет, однако они могут представлять письменные объяснения по делу и имеют право быть заслушанными Апелляционным органом. (Ст. 17.4 ДСУ.)

Следует подчеркнуть, что проверка отчета группы по разрешению спора производится юристами, в то время как членами групп могут быть и не юристы, а, например, экономисты или специалисты в области международных отношений.

Полномочия Апелляционного органа ограничены вопросами права, затронутыми в отчете группы, и правовым толкованием, сделанным группой. (Ст. 17.6 ДСУ.) В соответствии со ст. 17.13 ДСУ, Апелляционный орган может подтвердить, изменить или отменить выводы группы по урегулированию спора.

Каждое конкретное дело слушает состав из трех членов Апелляционного органа. (Ст. 17.1 ДСУ.) На первый взгляд может показаться нелогичным, что в группу по разрешению спора могут входить 5 лиц, а в состав, слушающий апелляцию, - только 3 человека. В самом деле, обычно количество судей на стадии пересмотра дела увеличивается, между тем в ВТО оно уменьшается или остается таким же. Однако подобное положение дел можно оправдать следующим: маленький состав работает более динамично. Это дает возможность рассмотреть большое количество дел в краткие сроки: ДСУ предусматривает, что рассмотрение жалобы Апелляционным органом должно быть завершено в течение 60 дней и ни в коем случае не может превышать 90 дней. (Ст. 17.5 ДСУ.) Этот достаточно короткий срок является важным для обеспечения эффективности всего механизма разрешения споров в рамках ВТО. Так как соблюдение этого срока зависит от количества лиц, входящих в

состав, вполне обоснованным представляется позиция, в соответствии с которой необходимо сохранить это количество - три.

При этом следует отметить, что с целью обеспечения максимально квалифицированного рассмотрения жалобы, члены Апелляционного органа практикуют коллегиальное обсуждение апелляций. ДСУ не регулирует этот вопрос, но документ, определяющий порядок работы этого органа, - «Рабочие процедуры апелляционного обжалования», в ст. IV устанавливает принцип коллегиальности и гласит, что члены Апелляционного органа должны регулярно собираться, чтобы обсуждать их позицию, вопросы практики и процедуры. Полную компетенцию принимать решения по апелляции имеет состав из 3 лиц, слушающих дело, однако система «обмена мнениями», развитая Апелляционным органом, позволяет использовать опыт и знания всех членов Органа. Несомненно, это помогает вырабатывать согласованную позицию, что способствует развитию «предсказуемости международной торговой системы», которая является одной из главных целей системы разрешения споров в рамках ВТО. (Ст. 3.2 ДСУ)³⁷.

Правило III «Рабочих Процедур апелляционного обжалования» устанавливает, что состав Апелляционного органа должен принимать решения, по возможности, консенсусом. Если достичь консенсуса невозможно, то решение принимается большинством голосов.

По мнению некоторых авторов,¹ стадия апелляционного обжалования в ВТО приближается к судебной процедуре. Действительно, в правилах апелляции в ВТО можно выделить ряд черт, характерных для судебной процедуры (это постоянно действующий орган, выбор членов состава, слушающего дело, не зависит от воли сторон, рассмотрение происходит по закрепленным в документах правилам и т.д.) Однако необходимо обратить внимание и на следующую особенность: выводы Апелляционного органа должны быть представлены в отчете, который, как и необжалованный отчет группы, подлежит утверждению Органом по разрешению споров. Отчеты Апелляционного органа, как и отчеты групп, утверждаются на основе принципа негативного консенсуса, то есть отсутствие консенсуса против принятия данного решения. Следовательно, утверждение этих отчетов происходит также фактически автоматически. Однако подчеркнем, что несмотря на подобный автоматизм, необходимо утверждение отчета Органом по разрешению споров, то есть представителями всех государств-членов. Это является существенным отличием от судебной системы, где никакого утверждения решения суда представительным органом не требуется.

7.2. Основные элементы производства по разрешению споров в рамках Всемирной торговой организации

Механизм ВТО по разрешению споров предназначен для рассмотрения споров, возникающих по поводу «охваченных соглашений» между

³⁷ Гуляева, Т.К. Основные доктринальные подходы к определению понятия «право ВТО» / Т.К. Гуляева // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 2. – С. 17

государствами-членами ВТО.¹ При этом данный механизм является для них обязательным, а не факультативным. В самом деле, для того, чтобы стать членом ВТО, каждое государство должно было присоединиться и к ДСУ. Таким образом, в ВТО изначально была невозможна ситуация, когда для применения ее механизма разрешения споров необходимо было бы получать согласие спорящих сторон.^{38 39} Государства, став членами данной организации и признав для себя обязательность положений многосторонних соглашений ВТО, признали тем самым и обязательность процедур по урегулированию споров. Таким образом, согласия государства, действия которого предположительно нарушают его обязательства по ВТО, на применение процедур ВТО для урегулирования спора не требуется. Исходя из этого, можно констатировать обязательность юрисдикции ВТО в отношении урегулирования споров для *ответчика*.

Обязательность юрисдикции ВТО в данной области в отношении *истца* (т.е. подведомственность споров механизму ВТО) понимается по-разному. Прежде всего, на наш взгляд, это обязанность членом ВТО *не предпринимать единоличных действий*, а обращаться в ДСБ в случае возникновения вопроса о нарушении другим государством-членом норм ВТО.

Данная обязательность вытекает из положений ДСУ, предусматривающих, что в случае нарушения обязательств либо аннулирования или сокращения выгод, вытекающих из «охваченных соглашений», или в случае затруднения в достижении какой-либо цели охваченных соглашений, члены ВТО должны обращаться и соблюдать правила и процедуры «Договоренности». (Ст. 23.1 ДСУ.) Более того, эта статья предусматривает, что в таких случаях члены ВТО не должны принимать решения о том, что нарушение имело место, что выгоды аннулированы или сокращены или что достижение какой-либо цели «охваченных соглашений» затруднено, иначе как путем урегулирования споров в соответствии с правилами и процедурами «Договоренности», и должны принимать любое такое решение в соответствии с выводами, содержащимися в докладе группы по разрешению спора или Апелляционного органа, принятом ДСБ, или решением арбитража, вынесенным в соответствии с «Договоренностью». (Ст. 23.2(а) ДСУ.) Данное правило имеет большое значение для поддержания стабильности многосторонней торговой системы, особенно в свете имевшей место практики некоторых государств, например, США, использовать свое

³⁸Для сравнения приведем пример Международного Суда ООН, который компетентен рассматривать не только споры между государствами-членами ООН, но и государствами, которые не являются членами ООН, но которые сделали заявление о признании в отношении себя юрисдикции Международного Суда по определенному спору или общего характера. (См. International Court of Justice: Yearbook 1999-2000. I.C.J. The Hague. 2000. С. 82-89.)

³⁹Для сравнения можно опять обратиться к примеру Международного Суда ООН, под обязательную юрисдикцию которого автоматически споры государств не попадают. Некоторые государства признали в отношении себя обязательность юрисдикции Международного Суда, но это зависело от их воли.

внутреннее законодательство для защиты своих торговых интересов, причем нередко достаточно агрессивным образом. Указанное правило было предметом рассмотрения группы по разрешению спора, которая отметила, что в случае применения членом ВТО односторонних действий в нарушение ст. 23 ДСУ причиняется большой вред как другим государствам-членам, так и рынку в целом. В своих выводах по делу данная группа подчеркнула, что именно ВТО (посредством процедур, предусмотренных ДСУ), а не отдельное государство-член должна определять, произошло ли нарушение правил ВТО.

В отличие от рассмотренных выше аспектов, вопрос об *исключительности* юрисдикции ВТО в отношении разрешения споров вызывает среди исследователей споры, которые связаны, в первую очередь, с интерпретацией ст. 23.1 ДСУ. Так, по мнению Е.-У. Петерсмманна, эта статья не только является средством против единоличных ответных действий, но и предусматривает исключительный характер предусмотренного ДСУ механизма разрешения споров в случае возникновения разногласий по вопросу, регулируемому ВТО. Подобного мнения придерживается и Д. Меррилл,⁴⁰ который считает, что по вопросу, входящему в ведение ВТО, государства обязаны прибегать к помощи ВТО (ДСБ), и что они не могут обратиться, например, к помощи Североамериканского договора о свободной торговле (НАФТА).

Противоположная точка зрения основана на том, что ст. 23 ДСУ не исключает возможность урегулирования споров, вытекающих из охваченных соглашений, с помощью, по крайней мере, Международного Суда ООН.⁴¹

Представляется, что в данном случае следует выделить вопросы: А) о возможности использования «внешних» средств разрешения спора, возникшего в рамках ВТО; Б) о «коллизии подведомственностей» данных категорий споров системы ВТО и других международных договоров; В) о выборе механизма разрешения спора между системой ВТО и другими международными договорами (вне системы ВТО), содержащими «параллельные» нормы, то есть, регулируемыми, по сути, тем же образом те же вопросы, что и в ВТО.

А) В отношении соглашений ВТО, на наш взгляд, ст. 23.1 ДСУ достаточно четко устанавливает исключительную компетенцию механизма ВТО. Данный подход нельзя назвать необычным. Так, ст. 55 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что «Высокие

Договаривающиеся Стороны согласны с тем, что, кроме случаев заключения особого соглашения об этом, они не воспользуются действующими между ними договорами, конвенциями или декларациями с целью передачи на рассмотрение, путем направления жалобы, спора, возникшего в связи с толкованием или применением положений настоящей

⁴⁰Cm. Merrills J.G. International Dispute Settlement. Cambridge, 2000. P. 218.

⁴¹См., напр.: Garcia-Rubio M. On the Application of Customary Rules of State Responsibility by the WTO Dispute Settlement Organs. A General International Law Perspective. Geneva, 2001. P. 52.

Конвенции, иными средствами урегулирования, нежели те, которые предусмотрены настоящей Конвенцией».¹ Подобным образом, ст. 292 Договора, учреждающего

Европейское Сообщество устанавливает: «Государства-члены обязуются не разрешать споры, касающиеся толкования или применения настоящего Договора, иными путями, кроме тех, которые предусмотрены этим Договором».

Аналогичная норма, предусмотренная в ВТО, таким образом, также не предоставляет членам организации возможность обращаться, например, в Международный Суд ООН или прибегать к помощи международной арбитражной процедуры.

Возможно, кто-то усомнится в том, что двум суверенным государствам-членам ВТО что-то может помешать передать дело, например, на рассмотрение Международного Суда ООН. Однако, возможность обращаться к процедурам контроля ВТО за исполнением решения, по нашему мнению, в таком случае была бы утрачена.

Б) Следующая проблема касается ситуации, когда вопросы, регулируемые соглашениями ВТО, регламентируется, в соответствующей области, также другим международным договором, сторонами которого являются оба спорящих члена ВТО?^{42 43 44} По мнению Секретариата ВТО, на вопрос, как урегулировать подобную «коллизия подведомственностей», особенно если договор вне системы ВТО также предусматривает исключительную юрисдикцию его средств в отношении урегулирования вопросов, ответ пока не найден.¹ Представляется, что подобная неурегулированность может вызвать ряд негативных последствий. Так, возможность отступления от механизма ВТО может вызвать не только использование параллельных процедур, но и, возможно, противоречащих решений, принятых разными системами разрешения споров, что негативно отразилось бы на всей международно-правовой системе.

Если решить данную «коллизия подведомственностей» в настоящее время не представляется возможным, то следует, по меньшей мере, попытаться уменьшить риск негативных последствий такого подхода. На наш взгляд, подобных параллельных исков можно было бы избежать, если бы

⁴²Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 4 ноября 1950 г. II Действующее международное право. Документы в 2-х т. Т.2. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2002. С. 280.

⁴³Договор, учреждающий Европейское Сообщество // Энтин Л.М. Европейское право. Приложение. М., 2001. С. 690.

⁴⁴Например, некоторые вопросы из сферы ВТО регламентируются Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. и, следовательно, могут быть направлены в Международный Трибунал ООН по морскому праву. Возможны конфликты правил ВТО и положений международных договоров об охране окружающей среды. См. Marceau G. Conflict of Norms and Conflict of Jurisdictions. The Relationships between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties//Journal of World Trade. 2001.35(6). P.1 123.

стороны после начала рассмотрения спора с помощью одного возможного механизма были обязаны воздерживаться от обращения к другому.

В) Следует остановиться также на ситуации, когда региональный международный договор регулирует те же вопросы, что и ВТО, аналогичным образом и предусматривает свой механизм урегулирования споров. В таком случае у членов ВТО, являющихся участниками данного договора, может возникнуть возможность выбора: обратиться в ВТО (с жалобой на нарушение правил соответствующего соглашения ВТО) или использовать региональный механизм (с жалобой на нарушение регионального договора), так как оспариваемые меры нарушали бы одновременно оба договора. Подобная возможность может возникнуть, например, для членов ВТО-участников НАФТА или МЕРКОСУР. Так, например, в споре *Canada — Certain Measures Concerning Periodicals* США инициировали спор против Канады в ВТО, а не в НАФТА, что, в принципе, было случаем *forum-shopping* (т.е. поиска более выгодного в данном случае механизма разрешения спора).

На наш взгляд, данная ситуация не противоречит правилам ВТО. Главное - исключить возможность «параллельных» процедур. В связи с этим, следует положительно оценить наличие в Договоре НАФТА статьи о подведомственности споров НАФТА или ГАТТ (из ст. 2005 Договора о НАФТА следует, что эти положения действуют и в отношении ВТО). Так, ст. 2005.6 Договора о НАФТА предусматривает, что если началось рассмотрение спора в какой-либо из этих систем, инициирование процедуры в другой системе становится невозможным. Представляется, что можно рекомендовать включение подобных положений во все региональные международные договоры такого рода.

Из документов Всемирной торговой организации следует, что сторонами споров, разрешаемых в рамках ВТО, являются ее государства-члены. Однако, как справедливо отмечают ряд исследователей, убытки от неправомерных действий государств причиняются в большой степени негосударственным участникам экономической деятельности. Могут ли они самостоятельно использовать механизм разрешения споров в рамках ВТО?

В соответствии со ст. 1 ДСУ, государства - не члены ВТО, а также негосударственные участники, не могут выступать стороной в споре. Это означает, что даже предприятие, терпящее значительные убытки от неправомерных (нарушающих правила ВТО) действий государств-членов, не может инициировать против них процедуру разрешения спора в рамках этой организации, а должно обратиться к своему правительству с просьбой инициировать дело против иностранного государства-члена ВТО.

В некоторых государствах предусмотрен механизм обращения подобных негосударственных участников к своим правительствам с просьбой инициировать дело в рамках ВТО в связи с предполагаемыми нарушениями в области международной торговли со стороны иностранного государства. Так, подобная возможность предусмотрена Секциями 301-310 Акта о торговле (1974) США. Подобные положения содержатся и в документах Европейского Сообщества. Следует, однако, отметить, что, как было справедливо отмечено,

наличие данных норм не гарантирует, что США или, соответственно, ЕС предпримет действия, даже если жалоба имеет основания.

Таким образом, возможные на настоящий момент средства влияния негосударственных участников на инициирование спора в рамках ВТО достаточно ограничены. Во-первых, соответствующие механизмы предусмотрены не всеми членами ВТО. Во-вторых, они зависят от чиновников в своем государстве. Проблемой является то, что правительства могут решить не инициировать рассмотрение спора по политическим мотивам, могут постараться «забыть» или проигнорировать жалобы небольших предприятий. Это является важным аргументом группы авторов, которые считают, что право инициировать разбирательство должно быть предоставлено всем, кому причиняется вред.

Данная позиция, однако, представляется весьма спорной. Конечно, предприятия в государствах-членах ВТО сталкиваются в данном аспекте с рядом трудностей, и, на далекую перспективу, можно ставить цель добиться права инициирования споров негосударственными участниками экономической деятельности. Но хотелось бы напомнить, что ВТО является межгосударственной организацией, и механизм разрешения споров предназначен, в соответствии с желанием государств-членов, исключительно для разрешения межгосударственных споров. Согласие на наделение негосударственных субъектов правами стороны в споре дано не было. Более того, в настоящий момент большинство государств склонно придерживаться существующего положения, исключая негосударственные субъекты из процесса инициирования разбирательства. Важным является вопрос о регламентации вопроса доказательств. Трудность здесь заключается в том, что «Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров» не содержит подробных положений о процессе сбора и исследования доказательств. Данный документ ограничивается положениями ст. 13 о том, что группа может искать информацию «из любого источника» и может запросить необходимую информацию у любого органа или физического лица. Таким образом, группам предоставлена достаточно большая свобода действий в данном вопросе. С одной стороны, такая самостоятельность групп может быть воспринята сторонами спора положительно, но с другой стороны, что вполне объяснимо, может вызвать их несогласие и привести к обжалованию определенных действий группы в Апелляционный орган. Так, в связи с тем, что в ДСУ отсутствует указание на конкретный срок предоставления доказательств, группа в деле *Argentina - Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and other Items*¹ сочла возможным приобщить к делу определенные материалы, предоставленные США за два дня до очередного назначенного заседания. Данные действия были обжалованы. Однако Апелляционный орган пришел к выводу, что группа была вправе как отказать в принятии документов, так и приобщить их к делу.

ДСУ не содержит подобного положения, подобного ст.13, в отношении Апелляционного органа. «Рабочие Процедуры апелляционного обжалования» также не регламентируют вопрос доказательств. Правило 16(1) «Рабочих

Процедур» лишь предусматривает, что если возникает процессуальный вопрос, не урегулированный Рабочими Процедурами, то состав Апелляционного органа, слушающий данное дело, может разработать собственную процедуру, если она не противоречит положениям ДСУ, других соглашений ВТО и данных Правил⁴⁵.

Следует, однако, отметить, что в процедуре урегулирования спора (на стадии рассмотрения дела группой или апелляционного обжалования) возможно участие экспертов, деятельность которых регламентируется Приложением 4 к ДСУ. В соответствии с п.3 этого Приложения, эксперты должны действовать в личном качестве, а не как представители правительства своего государства или своей организации. Группа по разрешению спора может запросить единый отчет у группы экспертов или индивидуальный отчет у каждого из экспертов. К помощи экспертов группа может прибегнуть по запросу сторон или по собственной инициативе. Апелляционный орган отметил, что группа вправе определять как способ получения информации, так и необходимость обращения к помощи экспертов.

Выше речь шла о случаях, когда информация запрашивается группой по разрешению спора. Однако возникает вопрос, как быть в обратной ситуации, когда группа ничего не запрашивает, но какой-либо негосударственный участник, например, негосударственная организация, представляет группе свой взгляд на рассматриваемую проблему, возможно, прилагает документы. Из текста ДСУ сложно понять, допустимы ли подобные участники в процессе разрешения спора. По-видимому, такая лаконичность ДСУ вызвана желанием предоставить больше свободы группам по разрешению споров, обеспечить более гибкий подход к процедуре с целью наиболее эффективного достижения результата - урегулирования спора. В данном случае, однако, подобная сдержанность создателей ДСУ вносит неопределенность в процесс разрешения споров.

Попробуем проанализировать описанное явление. Оно называется *amicus curiae*. В переводе с латинского это словосочетание означает «друг суда». В Древнем Риме под *amicus curiae* понимались лица, не имевшие прямого интереса в деле и представлявшие по собственной инициативе суду свои соображения по вопросам права или сведения о фактических обстоятельствах дела. Смысл этого института состоял в том, чтобы помочь суду в затруднительной ситуации, предотвратить возможную ошибку. С течением времени этот бескорыстный подход изменился. В настоящее время «друзья суда» обычно действуют под влиянием своих интересов. Институт «друзей суда» используется в англо-американской системе права, а романо-германской системе этот институт незнаком.

Хотя в «Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров» ничего не сказано о *amicus curiae*, сами «друзья суда», ссылаясь на статью 13 ДСУ о праве «искать информацию», неоднократно пытались представить свои

⁴⁵ Гуляева, Т.К. Подходы к определению «права ВТО» в зарубежной и отечественной доктрине / Т.К. Гуляева // Право и экономика. – 2015. – № 12. – С. 66.

взгляды в процессе разрешения спора.¹ Они широко интерпретировали расплывчатую формулировку статьи 13, утверждая, что «право искать информацию» предполагает и «право принимать информацию», даже если она не запрашивалась.

В отсутствие четкой регламентации в тексте ДСУ может помочь практика разрешения споров. Посмотрим, к каким выводам пришел Орган по разрешению споров. Хотя его решения не являются прецедентами, они, тем не менее, служат важным источником информации о практике ВТО и нередко содержат разъяснения по вопросу, нечетко или недостаточно подробно урегулированному в соглашениях ВТО.

Следует выделить случай, когда сообщения «друзей суда» приобщаются к документам какой-либо из сторон. В таком случае эти документы принимаются к рассмотрению. Так, в деле *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* негосударственные организации хотели предоставить группе по разрешению спора свои материалы, и они смогли это сделать, приобщив их к материалам стороны в деле - США.

Однако Апелляционный орган при рассмотрении данного дела указал, что группа имеет право и самостоятельно решать, приобщать ли к делу материалы *amici curiae*, поданные на рассмотрение непосредственно группе.

В отношении рассмотрения материалов *amici curiae* в апелляционной инстанции Апелляционный орган отметил в одном из споров, что он вправе, на основании Правила 16(1) Рабочих Процедур, разработать специальную процедуру по данному вопросу. В деле *European Communities — Measure Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos* Апелляционный орган разработал процедуру, в соответствии с которой «друзья суда» могли подавать свои материалы, однако ни один из полученных документов не был приобщен к делу Апелляционным органом.¹ Данная позиция Апелляционного органа вызвала критику как со стороны *amici curiae* (за то, что материалы не были приобщены к делу), так и со стороны большинства государств-членов ВТО (за то, что вопрос о возможности принятия материалов «друзей суда» в принципе был решен положительно).

Действительно, если досье «друга суда» подается отдельно, без документов государств-членов, тогда возникают ряд вопросов. Так, очевидно, что петиции «друзей суда» вынудят, по крайней мере, одну из сторон отвечать на положения, содержащиеся в поданном документе. Это требует значительного количества времени и может потребовать значительных затрат, причем отвечать надо будет на соображения лица, которое не имеет и не может иметь прав стороны в процессе разрешения спора. Справедливо ли это? С другой стороны, петиции *amici curiae* могут действительно содержать важную информацию.

В данном случае представляется обоснованной позиция, признающая, что ст. 13 ДСУ содержит достаточно оснований для того, чтобы признать право групп по разрешению спора решать вопрос, могут ли они принять петицию *amici curiae*, и, в случае положительного ответа на этот вопрос — принять ее. Действительно, разумно было бы полагаться на компетентность

групп по разрешению спора и дать им полномочия определять, в каком объеме и по каким вопросам они могут принимать петиции «друзей суда». Следует подчеркнуть, что речь идет о том, имеет ли право группа по урегулированию спора использовать материалы, предоставленные «друзьями суда», но ни в коем случае не о праве самих *amici curiae* требовать принятия их документов группой. ВТО - это межгосударственная организация, следовательно, негосударственные лица не имеют прав, подобных, и тем более превосходящих, права государств-членов.

ДСУ не содержит статьи, подобной статье 13 ДСУ, в отношении апелляционного обжалования. Правило 16(1) «Рабочих Процедур» предоставляет возможность разработать процедуру, не урегулированную ДСУ, только в отношении конкретного дела, рассматриваемого Апелляционным органом. Следовательно, полезно было бы выработать единое правило, регулирующее полномочия апелляционной инстанции в отношении документов *amici curiae*⁴⁶.

Полагаю, что наилучшим решением было бы принятие четких правил посредством внесения дополнений в «Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров».

7.3. Отчеты апелляционного органа и группы по разрешению споров

Какой юридической силой обладал утвержденный отчет группы? Существовавшие в научных работах точки зрения включали следующие: 1) просто рекомендация, несоблюдение которой, возможно, могло привести к приостановлению уступок; 2) предписание, обязательное для исполнения сторонами, но не создающее прецедента, то есть не порождающее юридические последствия для не участвовавших в споре государств; 3) обязательство для сторон спора, имеющее характер прецедента, то есть порождающее юридические последствия и для не участвовавших в споре государств.

Рассмотрим данные позиции подробнее. По нашему мнению, следует согласиться с тем, что утвержденные отчеты групп были юридически обязательными для сторон спора, прежде всего, для государства-нарушителя, которое должно было привести их в исполнение. Так, в соответствии с «Договоренностью относительно уведомления, консультации, разрешения споров и надзора», «первой целью Договаривающихся Сторон обычно является обеспечение отмены мер (государства-нарушителя), если было установлено, что они противоречат Генеральному Соглашению. К положению о компенсации следует обращаться только в том случае, если немедленная отмена данной меры является нецелесообразной, как ко временному решению до отмены мер, которые не соответствуют Генеральному Соглашению.»

В приведенном выше документе четко сказано, что у государства-нарушителя нет выбора, исполнить решение (то есть отменить меру,

⁴⁶ Гуляева, Т.К. Право ВТО и внутригосударственное право стран-членов / Т.К. Гуляева // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 7 (44). – С. 1489

признанную противоречащей правилам ВТО) или предпочесть не отменять меру, а предоставить компенсации. Компенсации в нем рассматривались лишь как временная мера, государство же было обязано привести свои внутренние акты в соответствие с положениями ГАТТ.

Как справедливо отмечает профессор Петерсманн, данный подход был подтвержден и многолетней практикой ГАТТ. Следовательно, можно сделать вывод, что в процессе развития ГАТТ была сформирована позиция об обязательности для сторон спора утвержденного отчета группы ГАТТ.

Следует отметить, что существуют и другие точки зрения. Так, Д. Карро и П. Жюйар утверждают, что заключения, содержащиеся в отчете, имели необязательный характер. Авторы не приводят никаких аргументов в пользу своей точки зрения, поэтому вступить с ними в полемику не представляется возможным. На наш взгляд, изложенная выше позиция относительно обязательности утвержденных отчетов групп является более убедительной.

Относительно значения утвержденных отчетов для государств, не являющихся сторонами спора, по мнению Д. Джексона, практика ГАТТ показала, что договаривающиеся стороны не рассматривали утвержденные отчеты групп по разрешению споров в качестве создающих последствия для государств, не являющихся сторонами конкретного спора. Практика групп демонстрирует, что они далеко не всегда следовали решениям предыдущих групп, что доказывает, что эти решения не являлись прецедентами в смысле, который вкладывается в этот термин в англо-американской системе права.

Против идеи обязательности утвержденных отчетов для последующих групп свидетельствует и Министерская декларация, в которой было установлено, что группы по разрешению споров ГАТТ не могли добавлять или умалять права и обязанности, содержащиеся в Генеральном Соглашении, а лишь применяли право, созданное Договаривающимися Сторонами.

Таким образом, утвержденный отчет группы представлял собой решение, обязательное для сторон спора, но не являющееся юридически обязательным для других договаривающихся сторон и для последующих групп.

Следует, однако, признать, что последующие группы по разрешению споров часто обращались к утвержденным ранее отчетам, цитировали их положения, использовали их для обоснования своей позиции. Представляется, что наиболее подходящее название для подобной практики - «необязательный прецедент». Эта концепция будет рассмотрена ниже.

Отчеты групп по разрешению споров и Апелляционного органа утверждаются Органом по разрешению споров, после чего они подлежат исполнению.

На заседании ДСБ, проводимом в течение 30 дней после утверждения отчета группы или Апелляционного органа, государство-нарушитель должно сообщить Органу по разрешению споров о своем намерении исполнить решение ДСБ (то есть исполнить предписания, содержащиеся в утвержденных отчетах группы или Апелляционного органа). Если на этот период времени

заседание ДСБ не назначено, то ДСБ собирается специально для рассмотрения данного вопроса. (Ст. 21.2 ДСУ, прим. 11.)

Остановимся подробнее на природе обязательства, содержащегося в утвержденном отчете группы или Апелляционного органа. Существует мнение, что государства-члены имеют право выбора: исполнять решение ДСБ либо выплачивать компенсацию или подвергаться санкциям. Сторонники данной точки зрения утверждают, что ст. 22.1 ДСУ указывает лишь на предпочтительность исполнения, но не содержит однозначного положения, в соответствии с которым государство-нарушитель было бы обязано исполнить предписания, содержащиеся в отчете. По их мнению, если бы создатели ВТО и ДСУ намеревались придать обязательный характер утвержденным отчетам, они бы четко закрепили это в тексте ДСУ. Д. Карро и П. Жюйар высказываются еще более категорично, утверждая, что на обязывающую силу предписаний, содержащихся в отчете, нет «даже намека».

По мнению М. Вайсбергера, рекомендации и решения ДСБ являются обязательством, однако не в традиционном смысле этого слова, а «мягким обязательством». В соответствии с этой точкой зрения, ДСУ содержит лишь обязанность государства-нарушителя попытаться привести свои меры в соответствие с правилами ВТО, но не однозначную обязанность исполнить решение ДСБ. М. Вайсбергер не приводит критериев, по которым можно было бы определить, была ли предпринята подобная попытка. Представляется, что при таком подходе государство-нарушитель будет стремиться трактовать любое свое действие как попытку привести меры в соответствие, а потом, если это не устраивает государство-жалобщика, — предложить компенсации или подвергнуться приостановлению уступок со стороны последнего. Более того, данная теория делает возможным применение лишь формальных «попыток» исполнения предписаний, содержащихся в отчете. Таким образом, данная концепция позволяет сделать вывод, что ДСУ фактически содержит право государства-нарушителя выбирать, исполнять ли решение ДСБ или предпочесть выплачивать компенсации или подвергнуться приостановлению уступок, - после попытки, в частности, формальной, привести меры в соответствие. Таким образом, концепция М. Вайсбергера фактически является продолжением позиции авторов, полагающих, что государство не обязано исполнять предписания отчета, завуалированной с помощью «мягкого обязательства».

Думается, что данная точка зрения, как и представленные выше позиции о необязательности решений Органа по разрешению споров, является ошибочной. Представляется, что утвержденный отчет группы или Апелляционного органа является юридически обязательным для государства-нарушителя, которое должно исполнить содержащиеся в отчете предписания, то есть привести свое законодательство в соответствие с обязательствами, вытекающими из соглашений ВТО.

Утверждение Ю. Белло о том, что правила разрешения споров в рамках ВТО, как и предшествовавшие им правила ГАТТ, «не обязательны в традиционном смысле»,² уже было подвергнуто справедливой критике.

Действительно, в тексте ДСУ нет четкого положения, закрепляющего, что отчеты групп и Апелляционного органа содержат юридическое обязательство их исполнить. Однако напомним, что еще в ГАТТ утвержденные отчеты групп по разрешению споров воспринимались договаривающимися сторонами как обязательные. В ВТО эту обязательность можно вывести из ряда положений ДСУ:

Ст. 3.7. ДСУ предусматривает, что первой целью разрешения спора, в отсутствие взаимоприемлемого решения, является отмена нарушающим государством мер (то есть положений законодательства), посредством которого нарушаются обязательства, взятые в рамках ВТО. Положения о компенсации должны затрагиваться, только если немедленная отмена меры является неосуществимой, а приостановление уступок рассматривается как «последняя возможность».

Ст. 21.1. ДСУ предусматривает, что незамедлительное исполнение рекомендаций и решений Органа по разрешению споров является необходимым элементом для того, чтобы обеспечить эффективное разрешение споров для блага всех членов ВТО.

Ст. 22.1 ДСУ гласит, что ни компенсация, ни приостановление уступок в отношении нарушителя не могут быть предпочтительнее полного исполнения решения.

Из данных положений ДСУ следует, что создатели ВТО имели намерение придать решениям ДСБ обязательную силу.

В связи с этим необходимо сделать еще несколько пояснений терминологического характера. Так, ДСУ использует в отношении выводов группы или Апелляционного органа термин «рекомендации». Однако под рекомендациями в данном случае понимаются решения, имеющие обязательную силу, это следует из контекста и из практики применения ДСУ. Подобная ситуация встречается в международных организациях. Так, в соответствии со статьей 66 Устава ООН, Генеральная Ассамблея дает рекомендации Экономическому и Социальному Совету. Однако из смысла статьи 60 Устава ООН следует, что Генеральная Ассамблея руководит Экономическим и Социальным Советом при осуществлении им определенных функций. Следовательно, в данном случае рекомендации, даваемые Генеральной Ассамблеей, носят не рекомендательный, а обязательный характер.

Сторонники рассматривать утвержденные отчеты групп и Апелляционного органа как необязательные могут выдвинуть аргумент, что государство на практике может выбрать разные пути, что делать с этим отчетом, то есть, исполнять его или нет. Однако следует подчеркнуть, что это не влияет на характер положений, содержащихся в отчете группы или Апелляционного органа, которые представляют собой международно-правовое обязательство.

По нашему мнению, в ДСУ достаточно определенно сказано, что утвержденный отчет содержит обязательство привести свои меры в соответствие с правилами ВТО. Компенсации и приостановление уступок в

отношении нарушителя являются вынужденными временными мерами, предпринимаемыми, если решение ДСБ не исполняется в разумный срок, с целью «заставить» государство-нарушитель исполнить отчет. Возможность обращения к компенсациям и приостановлению уступок - это не альтернатива исполнению отчетов.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на не совсем точное высказывание Э. Феллмана о том, что исполнение предписаний, содержащихся в отчетах, «является предпочтительным завершением процесса» разрешения спора. Не предпочтительным, а единственно ожидаемым от государства-нарушителя действием в силу обязательности решений Органа по разрешению споров.

Интересно, что М. Вайсбергер сам подчеркивает, что применение компенсаций и приостановления уступок - это крайняя мера, а договоренность сторон спора о компенсации не означает, что отчет, в котором сказано, что имеет место нарушение правил ВТО, подлежит отмене. Этот автор оперировал аргументами сторонников точки зрения об обязательности предписаний, однако пришел к другому выводу. Создается впечатление, что он попытался создать приемлемую для всех позицию. Однако, на наш взгляд, данный подход ошибочен, так как предложенная концепция «мягкого обязательства» фактически поддерживает существование возможности выбора между исполнением обязательства и компенсациями или приостановлением уступок.

Исходя из вышеизложенного, полагаю, что было бы полезным внести в «Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров» четкую формулировку, которая бы устранила все сомнения по поводу того, что утвержденные отчеты групп по разрешению спора и Апелляционного органа являются обязательными для исполнения.

Как уже было сказано выше, ст. XVI:1 Соглашения о создании ВТО предусматривает, что эта организация должна руководствоваться решениями, процедурами и обычной практикой ГАТТ 1947, а ст. 3(1) ДСУ предусматривает, что члены организации будут руководствоваться принципами разрешения споров в соответствии со статьями XXII и XXIII ГАТТ 1947 г., а также правилами и процедурами, как они были доработаны и изменены ДСУ. Означает ли это, что отчеты групп и Апелляционного органа являются обязательными для последующих дел? Приведенные выше положения никак не конкретизируются в тексте документов ВТО, поэтому обратимся к практике организации⁴⁷.

В деле Japan — Taxes on Alcoholic Beverages Апелляционный орган согласился с группой по разрешению спора в том, что неутвержденные отчеты групп ГАТТ «не имеют юридического статуса ни в системе ГАТТ, ни в системе ВТО, так как они не были утверждены решениями Договаривающихся Сторон ГАТТ или членов ВТО». Однако Апелляционный орган согласился с группой и в том, что «группа может, тем не менее, найти полезные указания в

⁴⁷ Григорян С.А. Всемирная торговая организация: правовые проблемы вступления России: научн.-практ. пособие / РГЭА. Ростов н/Д., 1998.С.67

мотивировочной части неутвержденного отчета, которые, по мнению группы, относятся к настоящему спору.» Данный подход представляется логичным и достаточно однозначным. Так как споры в литературе в этом отношении не возникают, думается, что можно не останавливаться на этом вопросе более подробно.

В отношении утвержденных отчетов ГАТТ в ВТО Апелляционный орган в деле *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages* указал, что они часто учитываются последующими группами по разрешению споров. Эти отчеты создают «оправданные ожидания» среди членов ВТО и, следовательно, должны приниматься во внимание, когда они имеют отношение к рассмотрению последующих споров. Следует, однако, подчеркнуть, что, как обоснованно указал Апелляционный орган, данные отчеты не носят обязательного характера для членов ВТО, за исключением сторон конкретного спора, в отношении которых эти отчеты были вынесены.

Возможно было бы предположить, что утвержденные отчеты групп ГАТТ по разрешению споров могут применяться в силу параграфа 1 (b) (iv) ГАТТ 1994 г. Суть этого положения заключается в том, что наряду с «Генеральным Соглашением по тарифам и торговле 1947 г. он включает в ГАТТ 1994, в частности, «другие решения Договаривающихся Сторон ГАТТ 1947». Однако, по мнению Апелляционного органа, хотя решения Договаривающихся Сторон по утверждению отчетов являются решениями Договаривающихся Сторон, они не являлись решениями в смысле параграфа

1 (b) (iv) Приложения 1А к Соглашению о создании ВТО, так как при утверждении отчетов Договаривающиеся Стороны не намеревались придать им обязательную силу иначе как для сторон конкретного спора, для разрешения которого был вынесен отчет.

Апелляционный орган также отверг вывод группы по разрешению спора о том, что утвержденные отчеты групп ГАТТ являются «последующей практикой по конкретному делу» в смысле ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.³ Эта статья предусматривает, что необходимо принимать во внимание последующую практику применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования. (Ст. 31.3 (b).) В рассматриваемом случае, однако, представляется сложным понять, произошло ли это. Вероятно, если бы группы последовательно продолжали придерживаться точки зрения, изложенной в утвержденном отчете, можно было бы сделать вывод о том, что практика устоялась и представляет собой соглашение сторон. Однако думается, что в данном случае присутствует большая доля нечеткости, оценочности: например, сколько необходимо решений, чтобы установить, что практика применения сформировалась? Думается, что Апелляционный орган справедливо отверг позицию, что утвержденные отчеты групп ГАТТ могут быть включены в совокупность правил ВТО на основании ст. 31.3 (b) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

Следует отметить, что Апелляционный орган не указал, чем же тогда являются эти отчеты. По нашему мнению, Апелляционный орган хотел

отвергнуть любые возможности того, что утвержденные отчеты групп Г АТТ будут иметь обязательную силу для разрешения спора в ВТО. Апелляционный орган не отверг значение утвержденных отчетов как источника информации, но всячески отрицал возможность их обязательности для последующих споров.

Представляется, что сказанное выше об утвержденных отчетах групп по разрешению споров ГАТТ можно отнести и к отчетам групп по разрешению споров ВТО. Они не являются, по нашему мнению, прецедентами в смысле, придаваемом этому термину в англо-американской системе права. В соответствии со ст. 3.2. ДСУ группы не могут добавлять или умалять права и обязанности, содержащиеся в «охваченных соглашениях», следовательно, утвержденные отчеты групп ВТО не могут являться обязательными для последующих групп или Апелляционного органа.

Однако следует признать, что стороны спора часто цитируют аргументы, выводы групп и Апелляционного органа по предыдущим делам в своих документах, относящихся к рассмотрению спора, а последующие группы и ссылаются на них в своих отчетах. На наш взгляд, это связано, в большой степени, с тем, что в отчетах групп и Апелляционного органа были интерпретированы некоторые положения Соглашений ВТО, недостаточно четко определенные в текстах документов. Обратимся непосредственно к практике ВТО.

Так, в деле *United States - Measure Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India*¹ группа и поддержавший ее Апелляционный орган дали разъяснения относительно бремени доказывания — по вопросу, не урегулированному в ДСУ: Индия (истец в настоящем деле) должна была доказать, что действия США нарушали положения Соглашения по текстилю и одежде. После этого США (ответчик в настоящем деле) должны были доказать, что положения данного соглашения были ими соблюдены. (Ст. 6.7 и 7.12 отчета группы, часть IV отчета Апелляционного органа.)

Таким образом, «сторона, заявляющая о нарушении положения Соглашения ВТО другим членом ВТО, должна предъявить и доказать свои притязания. После этого бремя доказывания смещается на другую сторону, которая должна опровергнуть притязания жалобщика».

Данные положения цитировались в ряде последующих дел, среди которых были *India — Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, в котором шел спор о том, охраняет ли законодательство Индии в должной мере патенты на фармацевтические и химические сельскохозяйственные продукты, и *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*? относительно запрета Европейского Сообщества на ввоз из США говядины, для получения которой в пищу животных были добавлены гормоны роста.

В деле *United States-Measure Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India* был также затронут вопрос о «судебной экономии». Было решено, что группы и Апелляционный орган не должны анализировать вопросы, хотя бы и затронутые истцом, но находящиеся за пределами

конкретного спора, а должны рассматривать только вопросы, необходимые для решения конкретного спора.¹ Апелляционный орган поддержал выводы группы.

Данный вывод был использован, например, в деле *India-Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*,³ в деле *European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*. Особого внимания заслуживает также определение «подобных продуктов», данное в деле *Japan-Taxes on Alcoholic Beverages*. Этот отчет помогает понять один из ключевых терминов ГАТТ, смысл которого не раскрыт в тексте самого документа. В соответствии с японским Законом «О налоге на ликеро-водочную продукцию», «шочу» (крепкий алкогольный напиток, производимый в Японии) облагался налогом по значительно более низкой ставке, чем импортируемые бренди, виски, водка и ром. В связи с этим США, ЕС и Канада инициировали рассмотрение дела в ВТО, для разрешения которого группе по разрешению спора было необходимо установить, являются ли указанные продукты «подобными». Применение ставки налога, благоприятствующей продуктам, произведенным в государстве-члене ВТО, по сравнению с «подобными» импортируемыми продуктами, является нарушением правил ВТО. Так как определения «подобных» продуктов в текстах документов ВТО не содержится, группа по разрешению спора разработала собственный способ установления «подобности».

Группа заняла позицию, предусматривающую, что этот термин не может иметь четкого определения, и его необходимо определять в каждом конкретном случае. По мнению группы, «подобные продукты» не должны быть идентичными во всех отношениях. Для того, чтобы продукты могли считаться «подобными», они должны обладать такими же основными техническими и физическими характеристиками, а также использоваться по одинаковому назначению на конкретном рынке. Еще одним критерием являются вкусы и привычки потребителей, которые различны в разных странах⁴⁸.

Данные критерии определения, являются ли продукты «подобными», были использованы в делах *Canada-Certain Measures Concerning Periodicals* и *Korea-Taxes on Alcoholic Beverages*.

Приведенные примеры показывают, что определения и аргументация, использованные группами и Апелляционным органом, неоднократно использовались в дальнейшем при рассмотрении споров. Очевидно, что это явление представляет собой нечто большее, чем просто просмотр предыдущих отчетов. Какова правовая природа данного явления?

Напомним, что последующее использование утвержденных отчетов групп ГАТТ предлагалось обосновывать, в частности, статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (см. выше). Нам представляется, что в ВТО говорить о согласии государств-членов в

⁴⁸ Григорян С. А. Международно-правовая система Всемирной торговой организации и интересы России. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.С.124

отношении определенной практики можно лишь условно. В самом деле, если в ГАТТ был необходим консенсус Договаривающихся Сторон для утверждения отчета группы, и можно понять, почему возникали предложения говорить о согласии государств с практикой, устанавливаемой утвержденным отчетом, то в ВТО утверждение отчетов происходит на основе «негативного консенсуса». Несмотря на то, что Орган по разрешению споров, принимающий решение по утверждению отчетов групп и Апелляционного органа, состоит из представителей всех государств-членов, ряд государств могут быть не согласными с подобным толкованием, поэтому говорить о согласии государств с определенной практикой применения договора представляется неоправданным. По похожей причине в ВТО не должна признаваться и теория «прецедента». Если системы обязательных решений групп по разрешению спора не было в ГАТТ, когда Договаривающиеся Стороны были очень активны и могли контролировать ситуацию, то почему подобная система может возникнуть сейчас, когда члены ВТО пассивны? Иными словами, нелогично допускать, что государства согласны возложить на себя обязательства сейчас, когда они не принимают участие в принятии решения, если раньше, когда их участие имело место, они не признавали себя связанными этим решением.

Представляется, что можно согласиться с учеными, предложившими назвать данное явление «необязательным прецедентом». Данная концепция предполагает, что решения Апелляционного органа и необжалованные решения групп по разрешению спора не создают обязательства для последующих групп, но все же они представляют собой нечто большее, чем просто решения по конкретному делу. Можно проиллюстрировать такой подход компромиссным высказыванием В. Дэви, считающего, что «отчеты групп по разрешению споров не являются обязательными прецедентами... Однако, представляется, что на такие отчеты (особенно отчеты Апелляционного органа) будут часто ссылаться последующие группы по разрешению споров, и, следовательно, они будут представлять довольно устойчивую группу прецедентов.»

Следует отметить, однако, что единогласия в отношении данной позиции нет. Так, Р. Бхала отмечает, что говорить о «необязательном прецеденте» в принципе абсурдно, потому что прецедент, по крайней мере в англо-американской системе, всегда обязателен. Данную позицию ее автор основывает на определениях «прецедента», данных в английских и американских словарях.

Представляется, что проблема отчасти заключается в том, что большинство авторов не поясняют, какой смысл они вкладывают в понятие прецедента, а используют готовый термин, в то время как под ним могут пониматься разные явления.

Р. Бхала полагает, что все прецеденты (каждый из которых является обязательным) можно подразделить на «прецеденты *de facto*» и «прецеденты *de jure*». Отсутствие в ВТО «прецедента *де-юре*» в ВТО Р. Бхала не оспаривает. Но, по его мнению, в ВТО существуют прецеденты *де-факто*. В

данном случае, как утверждает автор, эти прецеденты обязательны, но их обязательность проистекает не из того, что их назвали источником права (очевидно, что это не было сделано), а из того, что сами группы и Апелляционный орган постоянно к ним обращаются. Из этого делается слово «прецедент» означает рассмотренное дело или решение суда, рассматриваемое как пример или для идентичных или похожих дел, возникающих впоследствии, или подобного вопроса права. Суды стремятся решать дела на основе принципов, установленных в предыдущих делах. Предыдущие дела, которые близки по фактам или правовым принципам к рассматриваемому делу, называются прецедентами. Правило, установленное впервые судом для определенного вида дел, на которое ссылаются впоследствии при разрешении подобных дел.

То, что последующие группы обращаются к отчетам предыдущих групп, является, на наш взгляд, вполне логичным. Отчет группы создает определенные представления, ожидания среди членов ВТО. Для стабильности системы нужна единообразная практика, подобные дела должны решаться подобным образом, не приводить к полярным решениям. В противном случае доверие к системе разрешения споров может быть утеряно. Однако в Соглашениях ВТО не записано, и из практики (и высказанных пожеланий государств) не следует, что государства-члены хотят придать обязательность отчетам в отношении последующих дел.

Думается, что Апелляционный орган, как и группы по разрешению спора, не обязаны впоследствии следовать выводам, сделанным им при рассмотрении предыдущих дел. Действительно, группы и Апелляционный орган активно используют предыдущие отчеты, но чувствуют ли себя связанными? Нет, напротив, в деле *India- Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products* сам Апелляционный орган указал, что группы по разрешению споров не связаны предыдущими решениями групп или Апелляционного органа, даже если спор возник по тому же вопросу. Представляется, что данный вывод тем более справедлив в отношении самого Апелляционного органа.

На наш взгляд, сложившаяся практика обращения к более ранним отчетам вовсе не означает, что эти отчеты признаются источником права. Напротив, группы и Апелляционный орган подчеркивают, что, несмотря на данную практику, они не признают предыдущие отчеты в качестве обязательных для себя. Представляется, что, если бы создатели ВТО хотели придать решениям групп и Апелляционного органа обязательную для последующих дел силу, они бы четко записали это в ДСУ. Государства не дали на это согласия. Следовательно, можно сделать вывод, что их устраивает нынешнее положение, то есть наличие «необязательных прецедентов» в ВТО.

Хотелось бы отметить также следующее. Д. Палметер и П. Мавроидис пишут, что использование отчетов предыдущих групп может также повысить эффективность процесса разрешения споров, помочь сэкономить время, не «изобретать колесо» во второй раз. Данное утверждение, на наш взгляд, является слишком смелым: опасно полностью полагаться на выводы

предыдущих групп, так как там может содержаться ошибка. Полагаю, что группам все-таки следует самостоятельно и критически относиться к этим отчетам и осознанно брать из них то, что представляется разумным.

Примерные вопросы к зачету.
Вопросы для оценки качества освоения курса (вопросы к зачёту)

1. Понятие и виды международных организаций.
2. Источники и предмет права международных организаций.
3. История развития международных организаций.
4. Договорная правоспособность международных организаций.
5. Правоспособность международных организаций по урегулированию международных споров с другими субъектами международного права.
6. Методы принятия решений в международных организациях.
7. Международные организации и международное сотрудничество в целях развития.
8. Основные права и обязанности международных организаций как субъектов международного права.
9. Основания международной правосубъектности международных организаций.
10. Особенности международной ответственности международных организаций.
11. Основания и порядок прекращения международных организаций.
12. Понятие и виды органов международных организаций.
13. Понятие и виды правовых актов международных организаций.
14. Понятие и виды принудительных мер международных организаций.
15. Понятие и виды санкций международных организаций.
16. Понятие и виды членства в международных организациях.
17. История создания и юридическая природа Организации Объединенных Наций.
18. Понятие, виды и правовой статус специализированных учреждений ООН.
19. Прием в члены, приостановление и прекращение членства в международной организации (на примере ООН).
20. Правовой статус члена международной организации. Виды членов ММПО.
21. Понятие и функции международной гражданской службы.
22. Понятие международной организации и ее основные признаки.
23. Понятие международных организаций и их классификация.
24. Понятие, виды и функции служащих международных организаций.
25. Понятие, основания и объекты правопреемства международных организаций.
26. Понятие, правовой статус и виды региональных международных организаций.
27. Понятие, юридическая природа и виды учредительных актов международных организаций.
28. Порядок и стадии учреждения международных организаций.
29. Правовой статус члена международной организации. Виды членов ММПО.

- 30. Приостановление и прекращение членства в международной организации.
- 31. Содействие и защита прав человека в международных организациях.
- 32. Стадии принятия решений в международных организациях.
- 33. Цели и принципы Устава ООН. Их значение для развития международного права.

Примерные задания для самостоятельной работы студентов

Задание №1. Со времен колониализма Португалия обладала рядом территорий на северо-западе индийского полуострова. Эти территории были со всех сторон окружены Индией. После приобретения независимости Индия заявила протест против прохода через свою территорию португальских вооруженных сил, направляемых с целью наведения порядка и принятия мер против местного населения недовольного португальским присутствием. Португалия в 1955 г. обратилась в Международный Суд ООН с претензией к Индии, потребовав предоставления ей права прохода через индийскую территорию. Была сделана ссылка на концепцию сервитута. Должна ли претензия Португалии быть удовлетворена? От чего зависело решение Международного Суда ООН по данному делу?

Задание № 2. В конце 40-х гг. встал вопрос о правопреемстве в результате деления Британской Индии на Индию и Пакистан. Британская Индия была одним из членов — учредителей ООН. При разделе страны новый доминион — Индия претендовала на то, что она является той же международной личностью, что и прежняя Британская Индия и поэтому остается членом ООН. Пакистан, с другой стороны, утверждал, что правосубъектность Британской Индии была разделена и что оба новых доминиона являются преемниками в отношении членства в ООН. Чья точка зрения: Индии или Пакистана, представляется более соответствующей международному праву?

Задание № 3. Являются ли международными организациями Коммунистическая партия Китая; Генеральная Ассамблея ООН; ООН; Совет Европы; ЮНЕСКО; Международный суд ООН; Международный трибунал по Югославии; НАТО; ЭКОСОС ООН; Международный комитет Красного Креста; Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация; Совет глав государств СНГ; Ассоциация международного права?

Задание № 4. Устав ООН различает постоянных и непостоянных членов Совета Безопасности. Каковы характерные черты, особенности статуса тех и других?

Задание № 5. В 1971 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в соответствии с которой место Китая в ООН заняли представители правительства КНР (Пекин). Представители правительства Тайваня членство в ООН не получили. С тех пор Тайвань ведет кампанию по возвращению членства в ООН. В 1997 г. правительства девяти стран направили письма Генеральному секретарю ООН с просьбой включить в повестку дня очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопрос о членстве Тайваня. Однако большинство государств, в том числе Россия, высказались против обсуждения этого вопроса. Представители Тайваня

заявили, что «население Китайской Республики на Тайване — 21 млн человек, это больше чем численность населения абсолютного большинства, почти 2/3 стран — 22 членов ООН. До тех пор, пока гражданам Тайваня не будет предоставлено право голоса в ООН, эта всемирная организация едва ли считаться универсальной» (Сегодня. 1994. 28 янв.). Среди доводов Тайваня фигурировали также исторические аналогии с ФРГ и ГДР, Северной и Южной Кореей. Кто может претендовать на членство в ООН? Каков порядок принятия государств в члены ООН? Решите дело.

Задание № 6. В случае противоречия положений резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН государства — члены ООН должны соблюдать (выберите правильный ответ): —резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН; —резолюцию Совета Безопасности ООН; — иное.

Задание № 7. Какая связь существует между принципом сотрудничества государств и международноправовым признанием государств? Согласны ли вы с мнением, что международно-правовое признание целиком зависит от воли признающего государства? Каково практическое значение акта признания? Какова его цель?

Задание № 8. Вы с другом открыли необитаемый остров в Тихом океане. Площадь острова — 80 га. Вы решили создать на этом острове государство и потребовать от других государств его признания. Возможно ли признание такого государства? Какие условия необходимы для того, чтобы территориальное образование было признано государством? Существует ли нормативное определение термина «государство»?

Задание № 9. Президент США Ф. Рузвельт включил «президента Михаила Калинина, ВЦИК, Москва, Россия» в число адресатов своего послания от; 16 мая 1933 г. главам государств, участвовавших на конференции по разоружению и на конференции по экономическим и валютным вопросам. Можно ли рассматривать данное действие как признание? О какой форме признания может идти речь в данном случае?

Задание № 10. В конце 40-х гг. встал вопрос о правопреемстве в результате разделения Британской Индии на Индию и Пакистан. Британская Индия была одним из членов — учредителей ООН. При разделе страны новый доминион — Индия претендовала на то, что она является той же международной личностью, что и прежняя Британская Индия и поэтому остается членом ООН. Пакистан, с другой стороны, утверждал, что правосубъектность Британской Индии была разделена и что оба новых доминиона являются преемниками в отношении членства в ООН. Чья точка зрения: Индии или Пакистана, представляется более соответствующей международному праву?

Задание № 11. Какие из нижеприведенных образований являются субъектами международного права: А) Ватикан; Б) Канада; В) компания «Сони»; Г) организация «Гринпис»; Д) Новосибирская область; Е) тывинская нация (тывинцы); Ж) Содружество Независимых Государств; З) Организация освобождения Палестины?

Задание № 12. В Уставе ООН и других международно-правовых актах закреплено право наций на самоопределение. Сегодня в мире существует порядка 4 тыс. национальностей (этносов). Большинство государств являются многонациональными. В то же время количество государств не превышает двухсот. Означает ли этот факт, что право наций на самоопределение не реализовано в достаточной степени? Каждая ли нация имеет это право? Какие формы его реализации существуют?

Задание № 13. Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ. Является ли Президент РФ субъектом международного права? **Задание № 13.** Статья 28 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. гласит: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены». Означает ли это положение признание международной правосубъектности физических лиц?

Задание № 14. В 1958—1962 гг. произошли вооруженные столкновения на китайско-индийской границе из-за территорий, которые правительство КНР объявило спорными. Встречи представителей сторон не переросли в переговоры. В сентябре 1962 г. китайские войска без предупреждения начали наступление в широком масштабе одновременно на восточном и западном участках территорий. После занятия оспариваемого участка Китай предложил урегулировать проблему мирными средствами без применения силы. Оцените действия сторон. Укажите возможные пути и процедуры урегулирования спора.

Задание № 15. Неосторожными действиями гражданина США — научного сотрудника, работающего в составе российской экспедиции в Антарктике, был причинен тяжкий вред здоровью российского исследователя. Гражданин США был задержан и доставлен для разбирательства на российское судно «Ленин». Правомерны ли действия российской стороны? Какое решение должен вынести капитан судна?

Задание № 16. Со времен колониализма Португалия обладала рядом территорий на северо-западе индийского полуострова. Эти территории были со всех сторон окружены Индией. После приобретения независимости Индия заявила протест против прохода через свою территорию португальских вооруженных сил, направляемых с целью наведения порядка и принятия мер против местного населения недовольного португальским присутствием. 24

Португалия в 1955 г. обратилась в Международный Суд ООН с претензией к Индии, потребовав предоставления ей права прохода через индийскую территорию. Была сделана ссылка на концепцию сервитута. Должна ли претензия Португалии быть удовлетворена? От чего зависело решение Международного Суда ООН по данному делу?

Задание № 17. В ходе морского плавания по Тихому океан на собственной яхте гражданин России обнаружил остров, не обозначенный на картах. Гражданин обратился за консультацией с просьбой пояснить: каков правовой статус ранее неизвестной территории; может ли гражданин России присвоить эту территорию; под чьей юрисдикцией будет находиться указанная территория – его собственной, России либо иной; какие действия необходимо предпринять для установления суверенитета над указанной территорией. Дайте ответ на поставленные вопросы.

Задание № 18. При разрешении международного спора, связанного с определением государственной границы, государства А и В обратились с просьбой о посредничестве к Генеральному секретарю ООН, который подготовил свое заключение по этому вопросу. Параллельно Генеральная Ассамблея ООН сделала запрос по данному делу в Международный Суд ООН. Международный Суд ООН вынес консультативное заключение, которое оказалось противоречащим мнению Генерального Секретаря. Какому из решений должны следовать стороны?

Задание №19. В международном договоре между государствами А и В содержится ссылка на «Международный Суд» как на орган, рассматривающий споры между сторонами договора. После того как возник спор, государство А обратилось в Международный Суд ООН, ссылаясь на подсудность спора этому органу в соответствии с ч. 1 ст. 36 Статута Международного Суда ООН: «К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом Объединенных Наций или действующими договорами и конвенциями». По мнению государства В в договоре речь идет о любом международном суде, а в случае возникновения спора, конкретный орган должен быть определен сторонами в специальном соглашении. Должен ли Международный Суд ООН принять дело к рассмотрению?

Задание № 20. Государством А и государством В была согласована согласительная процедура разрешения международного спора. В специальном соглашении содержалось положение, в соответствии с которым стороны принимали на себя обязательства «учесть мнение согласительной комиссии при выработке вариантов урегулирования конфликта». Сформированная комиссия изучила факты и подготовила рекомендации. Государство А согласилось с мнением комиссии, в то время как государство В полностью отрицает правильность выводов комиссии. Государство А обратилось с

жалобой в Международный Суд ООН (оба государства до этого сделали односторонние заявления о признании юрисдикции Международного Суда ООН). Представитель государства В в одном из публичных выступлений заявил: «Действия государства А представляют собой злоупотребление правом. Изначально процедура разрешения споров, согласованная сторонами, исключает использование любых других средств мирного урегулирования». Какую позицию следует занять Международному Суду ООН в отношении своей компетенции рассматривать данный спор?

Задание № 21. Австралия и Новая Зеландия 9 мая 1973 г. обратились в Международный Суд ООН с просьбой установить противоправность с точки зрения международного права проводимых Францией в южной части Тихого океана ядерных испытаний и запретить Франции дальнейшее проведение таких испытаний. В 1974 г. Франция сделала ряд публичных заявлений, в которых было выражено намерение не осуществлять больше ядерных испытаний в атмосфере по окончании серии испытаний в 1974 г. К этому моменту дело находилось на рассмотрении Международного Суда ООН. Какое решение должно быть по нему вынесено?

Задание № 22. В 1965 г. с военной базы НАТО в ФРГ вылетел истребитель-разведчик. Официально это был учебный полет через воздушное пространство Франции. План полета, как и полагается, был передан властям Франции. Разрешение производить фотосъемку во время полета не было запрошено. Экраны радиолокаторов фиксировали полет. Находясь над базой «Пьер лат» (Франция), самолет снизился и вышел из зоны досягаемости радиолокаторов. Для опознания самолета-нарушителя вылетел самолет ПВО Франции. Как было засвидетельствовано, с самолета-нарушителя производилась съемка объектов базы «Пьер лат» (на крышах зданий был изображен большой красный квадрат с белым кругом в середине, означающий запрещение съемки). Французский пилот сообщил по радио номер американского самолета. Французские власти через официальные каналы предупредили военное командование НАТО в ФРГ: «По прибытии вашего самолета передайте нам кассеты его фотоаппаратов, не проявляя пленки». Американские представители НАТО передали французской стороне, проигнорировав ее просьбу, проявленные пленки и фотографии, заверив в письменной форме, что они не оставили себе копий. Правительство Франции направило ноту протеста США. После получения этой ноты правительство США опубликовало сообщение, в котором выражалось сожаление в связи с нарушением воздушного пространства Франции, а также утверждалось, что оно произошло непреднамеренно и что приняты меры для предотвращения в будущем подобных случаев. Оцените действия США. Какой вид ответственности в данном случае имеет место?

Задание № 23. Военные корабли КНДР, применив силу, задержали в своих территориальных водах военный разведывательный корабль США.

Правомерны ли действия властей КНДР? Является ли в данном случае применение силы необходимой обороной?

Задание № 24. В марте 2001 г. власти США объявили персонами нон грата группу российских дипломатов в США. В ответ на эти действия Россия объявила персонами нон грата четырех представителей разведывательных служб США, работавших под дипломатическим прикрытием. Ещё 46 дипломатов должны были покинуть Россию до июля 2001 г. «Таким образом, — подчеркнули 26 российские власти, — Москва полностью применила зеркальный подход в своем ответе на действия США по высылке группы российских дипломатов». Правомерны ли с точки зрения международного права действия США и России?

Задание № 25. Космический спутник сошел с орбиты, упал на территорию государства А. и причинил существенный ущерб. Потерпевшее государство предъявило претензии о возмещении ущерба. Запускающее государство утверждало, что не совершило никаких противоправных действий, падение объекта произошло по объективным причинам, и поэтому отсутствует его вина в причинении ущерба. Образуют ли действия запускающего государства состав правонарушения?

Задание № 26. При открытии дипломатического представительства России на территории государства А, власти государства А не согласились с предположительной численностью сотрудников посольства — 200 человек и предложили сократить её до 150 человек. Каким образом регулируются вопросы о численности персонала Венской конвенцией 1961 г.? Каким образом может быть разрешена данная ситуация?

Рекомендуемая литература:

1. Вельяминов, Г.М. Международное право: опыты / Г.М. Вельяминов. – М.: Статут, 2015. – 1006 с.
2. Вельяминов, Г.М. Право национальное и международное [Текст] / Г.М. Вельяминов. – Москва: РГ-Пресс, 2017. – 248 с.
3. Вельяминов Г.М. Правовое урегулирование международной торговли. М., 1972. – 296 с.
4. Гуляева, Т.К. Основные доктринальные подходы к определению понятия «право ВТО» / Т.К. Гуляева // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 2. – С. 15–18
5. Гуляева, Т.К. Подходы к определению «права ВТО» в зарубежной и отечественной доктрине / Т.К. Гуляева // Право и экономика. – 2015. – № 12. – С. 63–67.
6. Гуляева, Т.К. Право ВТО и внутригосударственное право стран-членов / Т.К. Гуляева // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 7 (44). – С. 1488–1491
7. Григорян С.А. Всемирная торговая организация: правовые проблемы вступления России: научн.-практ. пособие / РГЭА. Ростов н/Д., 1998. – 175 с.
8. Григорян С. А. Международно-правовая система Всемирной торговой организации и интересы России. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. – 315 с.
9. Григорян С.А. Организационно-правовые основы и особенности Всемирной торговой организации (ВТО) // Хозяйство и право. 2000. - N 2. С. 96- 104.
10. Данилова Е. В. ВТО: Регулирование торговли услугами. М., 2003. – 167 с.
11. Доронина Н.Г. Антидемпинговое законодательство государств - участников ГАТТ // Журнал российского права. 2002. N 1. С. 123 - 138.
12. Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. М., 2003. – 165 с.
13. Евразийское экономическое сообщество. Правовые и экономические основы: Учеб, пособие для вузов / Под ред. А.И. Манжосова. М., 2004. – 245 с.
14. Европейское право / Под общ. ред. Л.М. Энтина. М., 2001. – 212 с.
15. Емшанов Ю. Быть или не быть России в ВТО: Аналитический обзор основных аспектов вступления // Закон и право. 2001. N 11. С. 34-38.
16. Каламкьян Р.Р. Принцип добросовестности и международно-правовые последствия, возникающие по завершении международного судебного разбирательства // Российский ежегодник международного права. 1995. СПб, 1996. С. 39-64.
17. Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. Пер. с фр. В.П. Серебренникова, В.М. Шумилова. М., 2001. – 365 с.
18. Ким К.В. Принцип наибольшего благоприятствования в ГАТТ - ВТО: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. – 24 с.
19. Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. – 135 с.
20. Колодкин А.Л. Международный трибунал ООН по морскому праву // Московский журнал международного права. 1997. N 2. С. 70-84.

21. Кувшинов В. Всемирная торговая организация и законодательство Российской Федерации // Закон. 1995. N 12. С. 99-100.
22. Куцобин А.П. К анализу предлагаемых России системных условий присоединения к ВТО // Российский экономический журнал. 2002. N 5-6. С. 35-56.
23. Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. – 138 с.
24. Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2002. – 270 с.
25. Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота / Под ред. В.В. Безбаха, А.Я. Капустина, В.К. Пучинского. М., 2000. – 287 с.
26. Приказчиков А. А. Механизм разрешения споров во Всемирной Торговой Организации и его влияние на внутреннее право государств // Государство и право. 2001. N 5. С. 83 — 88.
27. Тункин Г.И. Теория международного права / Под общей ред. Л.Н. Шестакова. М., 2000. – 266 с.
28. Фролов В.Ф. Всемирная торговая организация: Разрешение споров между странами-членами ВТО: Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров СПб, 2002. – 126 с.
29. Шепенко Р.А. Механизм разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2001. N 9. С. 139 - 153.
30. Шепенко Р. А. Субсидии и компенсационные пошлины: Правила ГАТТ и законодательство РФ. // Московский журнал международного права. 1998. N2. С. 112- 132.
31. Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга I. Издание 2-е, переработ. и доп. М., 2015. – 267 с.
32. Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга II. Издание 2-е, переработ. и доп. М., 2015. – 285 с.
33. Шумилов В.М. Международное экономическое право. Изд. 3-е, переработ. и доп. Ростов н/Д, 2014. – 266 с.
34. Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003. – 275 с.
35. Шумилов В.М. Право ВТО и международное право // Московский журнал международного права. 2003. N 2. С. 3-16.
36. Шумилов В.М. Право Всемирной торговой организации (ВТО) как международно-правовой институт: концептуальные подходы // Юрист-международник - International Lawyer. 2003. N 2. С. 46-54.
37. Шумилов В.Н. Международно-правовое регулирование международных экономических отношений. Вопросы теории и практики // Государство и право. 2000. N 7. С. 79-92.
38. Энтин М.Л. Межгосударственный контроль за исполнением решений Европейского суда по правам человека // Актуальные проблемы международного гражданского процесса. Материалы международной конференции. Санкт-Петербург. 10-11 октября 2002 г. / Под ред. С.В. Бахина. СПб, 2003. С. 26-50.