МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК КЛАСС МЕЖДУНАРОДНЫХ СТРУКТУР И КАК ЮРИДИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН¹

© 2013 г. Александр Евгеньевич Кутейников²

Краткая аннотация: Международные межправительственные организации (ММПО) образуют особый класс многосторонних структур, отличающийся статусом юридического лица в международном праве. Наличие данного статуса является условием для их самостоятельных действий, поведения и выполнения возложенных на них задач.

Annotation: International Intergovernmental Organisations (IIOs) form a separate class of multilateral structures characterized by the status of juridical personality in International Law. This status is a condition for its independent activities, conducting and realization of its tasks.

Ключевые слова: международные межправительственные организации, многосторонние международные структуры, международное право, правосубъектность, международные отношения, международный фактор, деятельность.

Key words: International Intergovernmental Organisations, multilateral international structures, International Law, juridical personality, international relations, international actor, activities.

Термин “международная межправительственная организация” (ММПО) вошел в отечественную научную литературу и отдельные зарубежные работы в 60-е годы XX в. Тогда ММПО были наиболее распространенными и исследованными многосторонними, т.е. включающими не менее трех стран, объединениями государств. С тех пор многостороннее сотрудничество претерпело существенные изменения. Появились новые организационные формы, и понятие “международная межправительственная организация” оказалось вытесненным на периферию научной терминологии.

Особенность исследований ММПО в правовой и социально-политических науках заключается в том, что эмпирические сведения об этом классе объектов на протяжении многих лет накапливались в корпусе знаний о более широкой группе разнородных международных структур, за которыми прочно закрепился общий термин “международные организации”. Следствием является то, что теоретические обобщения в науке делаются, как правило, на основе изучения не только ММПО, но также и сходных с ними по некоторым признакам других многосторонних международных объединений государств.

Цели данной статьи состоят в том, чтобы дать комплексное видение ММПО, предложить подходы к выработке строгого научного определения, прояснить их место в системе многосторонних структур и более четко определить международно-правовой статус.

Понятие “международная организация”

Считается, что термин “международная организация” первым употребил в XIX в. шотландский юрист, правовед и философ Д. Лоример³, автор книг “Институты права: трактат о принципах юриспруденции, определенных природой”⁴ и “Принципы международного права”⁵. Долгое время термин использовался в значении “мировое устройство”⁶, тогда как те учреждения, которые сейчас называются международными организациями, именовали в XIX в. всеобщими административными союзами государств. Первым международным правовым документом, где встречается термин “международная организация” применительно к учреждению,

¹ Статья подготовлена в ходе реализации проекта научных исследований по гранту № TRIPLEI2010438 в рамках программы академической мобильности “Эразмус Мундус”.

² Доцент кафедры социологии политических и социальных процессов факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат политических наук (E-mail: afeod@inbox.ru).

³ См.: Rittberger V., Zangl B., Staisch M. International Organization. Polity, Politics and Policies. Basingstoke; New York, 2006. P. 5, 6.

⁴ См.: Lorimer J. The Institutes of Law: a Treatise of the Principles of Jurisprudence as Determined by Nature. Edinburgh, 1872. See also: James Lorimer // Gazetteer for Scotland. URL: www.geo.ed.ac.uk/scotgaz/people/famousfirst1119.html (дата обращения: 12 мая 2009 г.).

⁵ См.: Lorimer J. Principes de droit international. Bruxelles, 1884.

⁶ См.: Rittberger V., Zangl B., Staisch M. Op cit. P. 5.

является Версальский мирный договор. В ст. 23 его разд. I говорится о том, что государства “приложат усилия... к учреждению и содержанию... международных организаций... по обеспечению и сохранению справедливых и гуманных условий труда”⁷. Первой структурой, в названии которой содержится это словосочетание, стала Международная организация труда (МОТ), устав которой зафиксирован в разд. XIII Версальского договора. Особенно часто термин “международная организация” стали использовать для обозначения многосторонних международных учреждений после Второй мировой войны⁸.

Общепринятого научного определения понятия “международная организация” не существует. В “Словаре международных отношений”, составленном международниками Франции в соответствии со свойственным французской школе международных отношений “социологическим подходом”, международная организация понимается как структурированное объединение, в котором принадлежащие к разным странам участники координируют свои действия для достижения общих целей. Ей свойственны следующие черты, отличающие ее от других видов международных связей: она 1) является результатом добровольно совершенного действия, отраженного и закрепленного в учредительном документе – договоре, хартии, конвенции, уставе; 2) обладает определенными материальными признаками: постоянное местопребывание, финансы, персонал; 3) служит механизмом координации⁹. Английский исследователь К. Арчер, обобщая определения, данные многими известными специалистами из разных стран, определяет международную организацию как “формальную долговременную структуру, установленную по соглашению между членами (правительственными или неправительственными)... с целью достижения их совместных интересов”¹⁰.

В большинстве случаев международные организации рассматриваются в качестве правовых единиц, субъектов права, и наиболее подробно их понятие разработано в юридической литературе¹¹. В “Словаре международного права” меж-

дународные организации определяются как “созданные на основе международного соглашения... постоянные объединения межправительственного или неправительственного характера в целях содействия решению международных проблем, предусмотренных соответствующим учредительным документом, и развития всестороннего сотрудничества государств”¹². Второе издание этого словаря дает следующее определение: “постоянные объединения межправительственного и неправительственного характера, созданные на основе международного соглашения”¹³.

Обобщающие работы теоретического характера в отечественной и зарубежной науке являются редкостью. Французская исследовательница социолог М.-К. Смутс в середине 90-х годов XX в. констатировала слабое развитие концептуального осмысления международных организаций¹⁴, что явно не соответствовало их значимости. Известный российский правовед Т.А. Нешатаева, освещая взгляды отечественных и зарубежных специалистов, характеризовала состояние изученности международных организаций как интеллектуальный хаос¹⁵. Она отмечает, что в исследованиях зачастую при богатстве эмпирического материала отражаются недооценка теории и уход от нее¹⁶. В последние годы ситуация немного изменилась в лучшую сторону, но по-прежнему нет всесторонней теории или концепции, объясняющих международные организации, исходя из единых принципов.

Многообразие классов международных организаций

В состав группы международных организаций включают, как правило, три класса международных структур: 1) международные межправительственные организации, 2) международные интеграционные объединения¹⁷, 3) международ-

⁷ Версальский мирный договор / Под ред. Ю.В. Ключникова, А.В. Сабанина. М., 1925. С. 37.

⁸ См.: *Rittberger V., Zangl B., Staisch M.* Op cit. P. 6.

⁹ См.: *Dictionnaire des relations internationales.* Paris, 2005. P. 404.

¹⁰ *Archer C.* International organizations. 3rd ed. London; New York, 2001.

¹¹ См., например: *Онпенгейм Л.* Международное право. Т. 1. Мир. П/т 1. М., 1948. С. 340–402; *Международное право / Отв. ред. Г.И. Тункин.* М., 1974. С. 392–437; *Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 242–323.

¹² Словарь международного права. М., 1982. С. 93, 94.

¹³ Словарь международного права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1986. С. 177.

¹⁴ См.: *Smuts M.-C.* Les organisations internationales. Paris, 1995. P. 17.

¹⁵ См.: *Нешатаева Т.А.* Международные организации и право. М., 2000. С. 36, 37.

¹⁶ См.: там же.

¹⁷ См., например: *Held D.* Democracy, the Nation-State and the Global System // *Political Theory Today.* Cambridge, 1991. P. 217, 218; *Diamond L.* Promoting Democracy in the 1990s. Actors and Instruments, Issues and Imperatives. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. New York, 1995. P. 33–35; *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact.* Chaltenham; Northampton, 2009; *Haftel Y.Z., Thompson A.* The Independens of International Organizations: Concept and Applications // *The Journal of Conflict Resolution.* 50. 2006. № 2. Apr. 253–257.

ные неправительственные организации¹⁸. Некоторые авторы относят к международным организациям еще два класса структур: 4) неформальные группировки государств, 5) международные коммерческие структуры¹⁹.

Для того чтобы прояснить различия между пятью перечисленными классами, дадим краткую характеристику каждому из них.

1. К международным межправительственным организациям (ММПО), называемым также классическими международными организациями, относят ООН, специализированные учреждения ООН, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Совет Европы и др. ММПО создаются государствами для обеспечения сотрудничества по политическим или техническим вопросам и представляют собой постоянно действующие конференции представителей государств в основном для выработки норм и правил в какой-либо сфере международного взаимодействия. Решения таких организаций содержат рекомендации для входящих в них государств.

2. Примерами международных интеграционных объединений (МИО) являются Европейский союз (ЕС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Общий рынок стран Южной Америки (Меркосур). Класс интеграционных объединений начал складываться в середине XX в. Многие стороны устройства данных учреждений еще не проявились в полной мере, еще не раскрылась совокупность их признаков, и даже единого общего названия этих структур не существует. Иногда используют термины “межгосударственные объединения” или “интеграционные объединения”²⁰. Несмотря на то что внешне по многим признакам они сходны с ММПО, со времени появления первых интеграционных объединений в литературе наметилась тенденция отличать их от классических международных организаций²¹. Эта тенденция сохраня-

ется и сейчас²². Некоторые авторы высказывают обоснованное сомнение в их принадлежности к разряду международных организаций²³. Отличие интеграционных объединений от ММПО состоит в том, что первые создаются для решения задач по поддержанию экономических связей и обеспечения взаимодействия экономических субъектов на рынках стран, создавших соответствующее объединение. В их названиях не используется термин “организация”, применяются такие понятия, как “сообщество”, “ассоциация”, “общий рынок”.

Большая часть интеграционных объединений – это зоны свободной торговли или таможенные союзы. Некоторые из них предпринимают усилия по созданию общего рынка, экономического и валютного союза, но в настоящее время такие результаты в полной мере достигнуты только Евросоюзом. В ЕС также осуществляется интеграция в политической сфере. Для большинства интеграционных объединений эти формы интеграции служат ориентирами развития. Очень сильное отличие Европейского союза от всех остальных структур данного класса учреждений при его довольно глубокой изученности также препятствует адекватному пониманию специфики интеграционных объединений. Определенно можно сказать, что институты и органы Европейского союза ограниченно наделяются полномочиями самостоятельно решать ряд вопросов сотрудничества и даже создавать правовые нормы, обязательные для физических и юридических лиц и для государств, осуществлять контроль над их соблюдением, тогда как большинство остальных интеграционных группировок выдвигают такие возможности лишь в качестве целей.

Говоря об особенностях интеграционных группировок, следует подчеркнуть, что наряду с многосторонними МИО распространены структуры, объединяющие два государства, несколько государств, а также государство и другие интеграционные объединения, тогда как ММПО всегда включают не менее трех государств-участников.

3. Международные неправительственные организации (МНПО) состоят не из государств, а из физических или юридических лиц (предприятий, ассоциаций, движений, партий, общественных организаций и пр.). Термин “международная неправительственная организация” появился в связи с тем, что в 50-х годах XX в. Экономиче-

¹⁸ See, for ex.: *Morgenstern F.* Legal Problems of International Organizations. Cambridge, 1986. P. 86; *Goglianese C.* Globalization and the Design of International Institutions // Governance in a Globalizing World. Cambridge; Washington, 2000. P. 297.

¹⁹ *Pease K.-K. S.* International Organizations. Perspectives on Governance in the Twenty-First Century. 4th ed. Boston etc., 2010. P. 37.

²⁰ См., например: *Костюнина Г.М.* Азиатско-Тихоокеанская экономическая интеграция. М., 2002.

²¹ См., например: *Adam H.-T.* Les établissements publics internationaux. Paris, 1957; *Adam H.-T.* Les organismes internationaux specialises. Contribution a la theorie generale des établissements publics internationaux. Paris, 1964.

²² См., например: *Монбриаль Т. де.* Действие и система мира. М., 2005. С. 239; *Saurel S.* Le budget de l'Union Européenne. Paris, 2010. P. 159.

²³ См.: *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects.* Ardsley, 2002. P. 243.

ский и Социальный Совет ООН для организаций, желающих получить консультативный статус при ООН, разработал критерии их соответствия: 1) наличие не менее трех участников, по крайней мере из трех разных государств – физических или юридических лиц; 2) финансирование из трех разных стран; 3) наличие органов, состав которых периодически меняется; 4) подлинно международная цель (в данном случае имеется в виду соответствие целям ООН); 5) отсутствие в составе организации официальных представителей государств; 6) некоммерческий характер целей. Аналогичные критерии стали использоваться и при предоставлении неправительственным организациям консультативного статуса при других организациях системы ООН.

На протяжении второй половины XX в. ограничения для международной деятельности неправительственных структур почти повсеместно были отменены, и теперь теоретически каждая организация может участвовать в международных связях, отказавшись от употребления в наименовании слова “международная”. Чаще всего эти структуры называют просто неправительственными организациями (НПО), хотя отдельные авторы по-прежнему пользуются “старым сокращением”²⁴.

Какие именно организации относятся к данному классу, выявить довольно сложно, поскольку создаются они в конкретных странах на основе различных систем национального законодательства. “В международном праве нет общего определения НПО, поэтому данный термин относится к чрезвычайно разнообразному спектру организаций, действующих в государствах-членах... Сфера деятельности НПО также разнообразна”, – отмечено в документе МИД РФ²⁵. В “классическом международном праве” НПО не имеют юридического статуса²⁶, но в настоящее время, включаясь в разнообразные отношения, они де-факто превращаются в субъектов права.

В некоторых случаях критерии НПО определяются национальными правовыми документами и в международных соглашениях. Например, по Европейской конвенции о признании между-

народных неправительственных организаций субъектами права критериями МНПО считаются отсутствие цели извлечения прибыли, создание в соответствии с внутренним правом договаривающейся стороны, осуществление их деятельности по крайней мере в двух странах, а также наличие юридического адреса и фактического пребывания, причем последние могут находиться на территории одной страны²⁷.

4. К неформальным группировкам государств относятся, например, Группа 8, Группа 20, объединение БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР). Такие группировки, как правило, не обладают специальными документами, устанавливающими их полномочия, четкой структурой, строго определенными функциями. Их правила работы не фиксируются в правовых документах. У. Фельд, Р. Йордан и З. Гурвич для их наименования используют термин “союзы без институциональных рамок”²⁸.

5. Под международными коммерческими структурами имеются в виду главным образом транснациональные корпорации – коммерческие предприятия, зарегистрированные в нескольких странах и ведущие свою деятельность на территории нескольких стран (в разных источниках это количество варьируется, минимально – две страны). Единого определения международных коммерческих структур не существует, поскольку критерии если и устанавливаются, то на уровне национального законодательства. Попытки распространить понятие “международные организации” на этот класс учреждений встречаются крайне редко²⁹. Тем не менее данный факт следует отметить. Важнейшее отличие коммерческих структур от всех предыдущих классов состоит в том, что они ставят своей главной целью получение прибыли.

Таким образом, пять классов структур демонстрируют существенные различия, и правильнее было бы рассматривать их в качестве самостоятельных классов акторов международных отношений. Существование столь широких представлений о составе международных организаций в определенном смысле благоприятно для науки, поскольку позволяет с разных сторон анализиро-

²⁴ См., например: Promoting Democracy in the Americas. Baltimore, 2007. С. 44.

²⁵ См.: Пояснительная записка к основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе. URL: www.mid.ru/ns-npo.nsf/5b338ac59d39b715c32571070037609f/6f61ae15f2d1473dc3257107003d30c0?OpenDocument (Дата обращения: 6 апреля 2010 г.).

²⁶ См.: Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit? Basongstoke; New York, 2008. P. 14.

²⁷ См.: Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales. URL: conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/124.htm (Дата обращения: 6 апреля 2010 г.).

²⁸ См.: Feld W.J., Jordan R.S., Hurwitz L. International organizations: a comparative approach. New York; Westport; London, 1988. P. 10.

²⁹ См.: Международные организации. М., 2008.

вать структуру и состав международной системы, акцентируя внимание на том или ином аспекте. Вместе с тем, это свидетельствует о том, что на данном этапе нет четких концептуальных знаний, и необходимы дальнейшие исследования в этом направлении.

Термин “международная организация” не в полной мере отражает содержание обозначаемого им понятия, поэтому специалисты по данной проблеме иногда применяют другие термины, например “международные институты”³⁰, “многосторонние международные институты”³¹, “международные организации и межгосударственные объединения”, “многосторонние механизмы”.

Характерные признаки международной межправительственной организации

Несмотря на рост численности многосторонних структур, существование их различных классов и теоретическую запутанность, термин “международная межправительственная организация” по-прежнему используется отдельными специалистами³². Некоторые авторы предпочитают этот класс организаций называть несколько иначе: “международные правительственные организации”³³, но смысл остается прежним. Кроме этого, во многих работах фактически под тем, что именуется международными организациями подразумеваются именно ММПО.

Авторы, пишущие об ММПО, часто ограничиваются характеристикой их особенностей, не давая строгого определения. К. Стандс и П. Кляйн выделяют четыре характерных признака, Х. Альварес – девять, а В.Н. Федоров – четырнадцать.

В неоднократно переиздававшемся труде К. Стандса и П. Кляйна указаны четыре основных признака этих организаций: (1) их членами должны быть государства и (или) международные организации; (2) они должны быть учреждены договором или иным документом на основе

международного права; (3) они должны обладать автономной волей, отличной от воли их членов, и быть наделены статусом юридического лица; (4) они должны быть наделены способностями принятия норм (в широком смысле слова), адресованных их членам³⁴.

Признаками международной организации, по Х. Альваресу, являются: (1) наличие по крайней мере трех государств-членов; (2) открытость организации для всех заинтересованных государств соответствующего региона и полнота прав для всех членов; (3) существование такого механизма голосования, который не позволяет ни одной из группировок государств осуществлять полный контроль над организацией; (4) учредительным документом предусматривается возможность периодически избирать руководящие органы; (5) постоянно действует штаб-квартира; (6) служащие организации не являются гражданами лишь одного государства более чем на определенный период; (7) организация не ведет коммерческой деятельности; (8) значительный вклад в бюджет организации вносят по крайней мере три страны; (9) организация существует независимо, проводит свою политику и ведет текущую деятельность, имеет свою идеологию, географическое расположение и номенклатуру³⁵.

В.Н. Федоров перечисляет следующие признаки и атрибуты международной организации: (1) наличие международного договора; (2) постоянный характер деятельности; (3) соответствие целей и принципов деятельности нормам международного права и положениям Устава ООН; (4) наличие системы органов; (5) членами организации являются суверенные государства; (6) организация ведет обсуждение, переговоры, диалог, принимая решения путем голосования или достижением консенсуса; (7) установление связей с другими международными организациями; (8) финансирование организации обеспечивается взносами государств-членов; (9) правотворчество осуществляется путем разработки международных соглашений или одобрения резолюций, содержащих рекомендательные меры. Помимо общих признаков и атрибутов имеются еще и те, что присущи большинству или некоторым международным организациям: (10) наличие юридических или квазиправовых полномочий; (11) обладание статусом юридического лица; (12) открытость для всех государств; (13) компетенции ограничи-

³⁰ См.: *Colliard C.-A. Institutions Internationales: 5-ème éd. revue. Paris, 1970.*

³¹ См.: Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов. М., 2007; *Reuter P. Institutions internationales. Paris, 1955; Reuter P. Institutions internationales. Paris, 1975.*

³² См.: *Stands Q.S.P., Klein P. Bowett's Law of International Institutions. 16th ed. London, 2009. P. 142; Carroll P., Kellow A. The OECD: A Study of Organisational Adaptation. Cheltenham, Northampton, 2011.*

³³ См.: *Schiller C., Hensen H., Khule S. Global health policy: what role for international governmental organizations? // The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact. Cheltenham; Northampton, 2009. P. 212–245.*

³⁴ См.: *Stands Q.S.P., Klein P. Bowett's Law of International Institutions. 16th ed. London, 2009; P. 15, 16.*

³⁵ См.: *Alvarez J. E. International Organizations as Law-makers. Oxford; New York, 2005. P. 4, 5.*

ваются кругом проблем, определенных учредительным документом; (14) наличие глобальных компетенций в политической, экономической и социальной сферах³⁶.

Х. Альварес и В.Н. Федоров отмечают, что отдельной организации необязательно должны быть присущи все признаки. Объединив подходы К. Стандса и П. Кляйна, Х. Альвареса и В.Н. Федорова и обобщив их данные, дадим следующий список признаков, характерных для международной межправительственной организации: 1) наличие по крайней мере трех государств-членов; 2) открытость организации для всех заинтересованных государств мира или соответствующего региона; 3) полнота прав для всех членов; 4) наличие международного договора в качестве юридической основы существования и деятельности; 5) финансирование организации за счет взносов государств-членов; 6) наличие системы периодически избираемых руководящих органов, отделенных от государств-членов³⁷; 7) обладание статусом юридического лица в международном праве³⁸.

Идеи Г.И. Морозова о классификации международных структур

В отечественной науке термин ММПО начал разрабатываться в 60-е годы XX в. Г.И. Морозовым и сотрудниками сектора (затем отдела) международных организаций Института мировой экономики и международных отношений. В середине 90-х годов Г.И. Морозов, подводя итог своим многолетним исследованиям и обращая внимание на то новое, что появилось в многосторонних международных объединениях, написал краткую научную записку и разослал ее узкому кругу специалистов. Она была опубликована в 2004 г. (через несколько лет после смерти автора) в книге, вышедшей тиражом 299 экземпляров³⁹.

Работа состоит из классификационной схемы и комментариев к ней. В этой работе впервые в классификационную схему участников международных отношений вводятся стабильные межгосударственные (или международные) структуры. Автор полагает, что «развитие международных отношений приводит к созданию стабильных межгосударственных структур, отличающихся от

традиционных международных организаций»⁴⁰. Он отмечает, что общепринятого определения таких структур нет, отсутствуют сводные данные и их исчерпывающий перечень. Тем не менее значение этих структур диктует необходимость включения их в классификационную схему.

Упрощенно схема, предлагаемая Г.И. Морозовым, выглядит следующим образом. В качестве родового понятия используются «стабильные структуры международных отношений». В их составе выделяются три вида учреждений: 1) стабильные международные структуры; 2) международные организации; 3) международные конференции. Стабильные международные структуры включают: а) межгосударственные стабильные международные структуры, например Европейское сообщество, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Содружество Независимых Государств и б) неправительственные стабильные международные структуры (некоммерческие учреждения, филантропические фонды и коммерческие учреждения, под которыми подразумеваются главным образом ТНК). Международные организации, в свою очередь, подразделяются на: а) международные межправительственные организации и б) международные неправительственные организации⁴¹.

Главным достоинством этой схемы, на наш взгляд, являются методологические идеи, которые следует принять во внимание при дальнейших теоретических разработках концепции ММПО. Во-первых, автор четко заявляет о том, что совокупность учреждений, обычно именуемых международными организациями, не однородна, а состоит из нескольких классов. Во-вторых, предлагается новое название для всей совокупности многосторонних учреждений – стабильные структуры международных отношений. В-третьих, показано, что появление новых понятий и новых вариантов классификаций связано с историческим ходом развития стабильных международных структур. В-четвертых, обосновывается, что ММПО представляют собой один из классов более широкой совокупности структур.

Анализ этой и предыдущих работ Г.И. Морозова, а также работ других отечественных специалистов, исследовавших ММПО, позволяет сделать вывод, что основанием для отнесения какой-либо структуры к этому классу организаций выступает

³⁶ См.: Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2007. С. 52, 53.

³⁷ См.: *Standards Q.S.P., Klein P.* Bowett's Law of International Institutions. 16th ed. London, 2009; P. 142.

³⁸ См.: *ibid.* P. 143.

³⁹ См.: Международные организации. М., 2004. С. 1.

⁴⁰ Морозов Г.И. Стабильные структуры международных отношений // Международные организации. М., 2004. С. 3.

⁴¹ См.: там же. С. 1, 2.

наличие у нее международной правосубъектности, т.е. прав юридического лица.

Правосубъектность ММПО как их основной отличительный признак

Правосубъектность ММПО означает, что организация может действовать в качестве самостоятельной единицы в сфере международно-правовых отношений, и в частности заключать от своего имени договоры с государствами и другими ММПО, предъявлять претензии в случае, если ей нанесен ущерб. Она также несет ответственность за свои действия и может требовать выполнения обязательств от других субъектов правоотношений. Организации предоставляются привилегии и иммунитеты.

Правосубъектность ММПО не есть их собственный признак – она является вторичной, производной. Ч. Амерасингх полагает, что до Второй мировой войны лишь одно из решений Постоянной палаты международного правосудия содержит частичное признание правосубъектности за Дунайской комиссией. В другом случае, рассматриваемом Палатой и касающемся Международной организации труда, Палата признала права субъектов за государствами, которые реализуют свою власть через организацию⁴².

Впервые факт наличия правосубъектности ММПО документально оформлен в консультативном заключении Международного суда ООН от 11 апреля 1949 г.⁴³ Суд рассмотрел случай, когда 3 декабря 1948 г. в результате террористической акции погиб посредник ООН в Палестине Ф. Бернадотт, действовавший в качестве сотрудника Организации. Генеральная Ассамблея ООН обратилась в Международный суд с запросом о том, имеет ли ООН право заявлять международные претензии правительству, ответственному за ущерб, нанесенный Организации и ее агентам. Отвечая на запрос, Суд заявил, что Организация обладает широкими полномочиями юридического лица и способностью действовать в международных делах. Общепринятая трактовка данного консультативного заключения Суда состоит в том, что в ней заявлено о правосубъектности международной организации⁴⁴. Таким образом, пони-

мание правосубъектности ММПО произошло в связи с деятельностью ООН. В настоящее время правосубъектность фиксируется в специальном документе – уставе организации, внутренних правилах для руководящих органов, финансовых правилах, положении о персонале, договорах о привилегиях и иммунитетах, соглашениях о штаб-квартире⁴⁵. Следовательно, правосубъектность выступает не качеством, изначально присущим организации, а атрибутом, которым ее наделяют создатели.

В современном международном праве первенствует доктрина *особой* правосубъектности международных организаций⁴⁶. Правосубъектность вообще определяется способностью соответствующей структуры совершать юридические действия⁴⁷. При этом способность ММПО совершать юридические действия отличается от способности совершать такие действия государством, являющимся субъектом международного права в силу своей природы. Государству не требуется какого бы то ни было подтверждения правосубъектности, если оно действительно существует. В отличие от государств — первичных субъектов права, ММПО выступают вторичными субъектами права. Государства, создавая многосторонние объединения, наделяют правосубъектностью лишь некоторые из них, когда сочтут это целесообразным и возможным. Именно в этом случае и возникают ММПО как особый юридический феномен.

Государства-учредители делегируют права субъекта этим организациям. ММПО являются своеобразным органом, получившим полномочия от группы государств. При этом, с одной стороны, их деятельность довольно жестко направляется и контролируется государствами, а теоретически, она даже в любой момент может быть приостановлена. Государства, как иногда упрощенно говорят, делегируют международным структурам определенные полномочия. При этом не следует понимать делегирование как отдачу чего-то. Делегирование представляет собой сложный

⁴² См.: Amerasinghe C. International Legal Personality Revisited // International Legal Personality. Farnham; Burlington, 2010. P. 242, 243.

⁴³ См.: Муравьев В.П. Международные организации – специфические субъекты международного права. Киев, 1990. С. 11–18.

⁴⁴ См.: Dambaba M.D. La notion d'organe subsidiaire dans la constitution des organisations internationales. Genève, 2004. P. 9.

⁴⁵ См.: Вуд Д., Серре Ж. Дипломатический церемониал и протокол. Принципы, процедура и практика. М., 1976. С. 290.

⁴⁶ См.: Bederman D. The Souls of International Organizations: Legal personality and the Lighthouse at Cape Spartel // Virginia Journal of International Law. Vol. 36. 1995–1996. Issue 2. P. 277.

⁴⁷ См.: Jenks C. The Legal Personality of International Organizations // International Legal Personality. Farnham; Burlington, 2010. P. 231.

феномен⁴⁸ и может быть рассмотрено как “расширение себя”⁴⁹. Само существование ММПО зависит от воли государств, которые вправе прекратить или ограничить их деятельность⁵⁰, и правосубъектность им предоставляют для выполнения задач в пределах строго определенного мандата.

С другой стороны, ММПО, обретая правосубъектность, становятся не зависимыми от государств акторами. На уровне идеала создание и деятельность организаций подчинены рациональным мотивам и действиям участников организации; цели организаций отражают согласованные позиции их участников; действия, совершаемые организациями, направлены на достижение общих интересов членов; организации создаются на основании правового документа, принятого участниками; структура органов, процедура принятия ими решений и их деятельность соответствуют нормам международного права; обеспечивается полный контроль над организациями со стороны их членов; решения организаций выполняются образующими их странами. ММПО как класс реальных объектов представляют собой совокупность примерно 250 организаций – произвольно созданных структур с чертами, в определенной степени приближающими их к идеальной модели.

Наличие правосубъектности позволяет ММПО осуществлять самостоятельные действия. Им также присущи разнообразные формы поведения, включая и юридическое поведение, аналогичное поведению государств.

Краткие выводы

1. Включение ММПО в соответствии с имеющимися в современной науке представлениями в разряд международных организаций вместе с международными интеграционными объединениями, международными неправительственными организациями, а иногда – с неформальными группировками государств и даже международными коммерческими предприятиями представляется неудачным, поскольку различия между этими видами структур носят сущностный характер.

⁴⁸ См.: See, for ex.: Coleman J. S. *Foundation of Social Theory*. Cambridge, 1990.

⁴⁹ См.: Braun D., Gilardi F. *Introduction // Delegation in Contemporary Democracies*. London; New York, 2006. P. 1.

⁵⁰ См.: Глебов И.Н. *Международное право*. URL: fictionbook.ru/author/igor_nikolaevich_glebov/mejdunarodnoe_pravo/read_online.html?page=1 (Дата обращения: 16 мая 2010 г.).

2. ММПО представляют собой особый класс, т.е. группу объектов, обладающих конкретными признаками: наличие по крайней мере трех государств-членов; открытость организации для всех заинтересованных государств мира или соответствующего региона; полнота прав для всех членов; наличие международного договора в качестве юридической основы существования и деятельности; финансирование организации за счет взносов государств-членов; наличие системы периодически избираемых руководящих органов; статус юридического лица в международном праве.

3. ММПО отличаются от международных неправительственных организаций по своему составу, правовой основе функционирования, целям. Членами ММПО являются частные или юридические лица. Юридическую базу их деятельности составляют национальные правовые системы тех стран, где они учреждены или осуществляют свою деятельность. Цели этих организаций – удовлетворение частных, групповых и в некоторых случаях общественных потребностей. Они прямо не зависят от государственных учреждений. Отличие ММПО от международных коммерческих структур состоит в отсутствии целей получения прибыли. От неформальных группировок государств ММПО отличаются наличием учредительных документов, постоянных органов, фиксированных правил и процедур принятия решений.

4. Многосторонние интеграционные объединения в большей степени внешне похожи на ММПО. Они также основаны на международных договорах, состоят из государств, обладают органами управления. Принципиальное различие состоит в том, что ММПО выступают площадками переговорного процесса по разнообразным вопросам своей компетенции, тогда как интеграционные объединения – это учреждения, созданные для согласования действий государств, главным образом в области либерализации торгово-экономических взаимодействий. Многосторонность – обязательный признак ММПО, а для интеграционных объединений он не обязателен.

5. Единого признака, отличающего ММПО от других классов международных структур, нет. Принадлежность конкретной организации к классу ММПО определяется субъективной волей государств-членов. Формальным отличием чаще всего выступает придание организации статуса международного юридического лица. Этот предписанный статус позволяет организации осуществлять выполнение возложенных на нее задач.