

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

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ**

Выпускная квалификационная работа  
обучающейся по направлению подготовки 40.05.01 Правовое обеспечение  
национальной безопасности  
очной формы обучения, группы 01001311  
Андреевой Юлии Николаевны

Научный руководитель:  
кандидат юридических наук,  
доцент  
Новикова А.Е.

Рецензент:  
доцент кафедры  
государственно-правовых  
дисциплин,  
Белгородский юридический  
институт Министерства  
внутренних дел РФ  
имени И.Д. Путилина,  
кандидат юридических наук,  
Зайцев В.А.

БЕЛГОРОД 2018

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. Понятие, юридическая природа и формы правотворчества международных организаций</b> .....	7
1.1. Особенности международного правотворчества .....	7
1.2. Участие международных организаций в международном правотворческом процессе .....	14
<b>ГЛАВА 2. Вспомогательная функция международных организаций в международном правотворчестве</b> .....	26
2.1. Создание специальных правотворческих органов .....	26
2.2. Юридическая сила решений международных межправительственных организаций .....	40
<b>ГЛАВА 3. Внутриорганизационная правотворческая деятельность международных организаций</b> .....	50
3.1. Особенности юридического характера внутреннего права международных организаций .....	50
3.2. Современные тенденции правотворческой деятельности международных организаций .....	60
<b>Заключение</b> .....	73
<b>Список использованных правовых источников и литературы</b>	75

## Введение

**Актуальность исследования.** Современная тенденция развития международных организаций, выражающаяся в возрастании их роли как формы многостороннего сотрудничества государств в решении проблем глобального характера, предопределила необходимость в совершенствовании и легитимации правотворчества международных организаций.

Процесс международного правотворчества характеризуется значительными сложностями и спецификой по причине отсутствия на международном уровне единого законодательного органа или правового акта, регламентирующего сам процесс.

Субъектами международного правотворчества являются государства самостоятельно или при участии международных организаций, которые сами по своему желанию устанавливают правомерные способы и правила создания норм права, а также изменяют их в целях адаптации к динамично развивающимся условиям международной действительности.

Особенностью международного правотворческого процесса является то, что он становится в значительной мере институционализированным и приобретает регулярный характер. Данная тенденция напрямую связана с активной правотворческой деятельностью международных организаций. Международные организации, будучи полноправными субъектами международного права, наряду с государствами создают правовые нормы, способствуют их дальнейшему прогрессивному развитию и совершенствованию, т.е. активно участвуют в международном правотворческом процессе.

Результат международного правотворчества можно увидеть в правовых актах международно-правового характера, которые выступают как источники международного права. В общем виде, содержание международно-правовой нормы заключается в международно-правовых обязательствах участников международных правоотношений, наделении их соответствующими правами и обязанностями.

Формами воплощения международно-правовых норм (источниками международного права) являются международно-правовые нормативные акты, в частности, международные договоры, резолюции и решения международных организаций и конференций, содержащие общие правила и рассчитанные на неоднократное применение, а также международно-правовые обычаи. Содержание и форму результатов международного правотворчества целесообразно рассматривать вместе, в их единстве.

Таким образом, в настоящее время, когда большинство государств мира осознали необходимость объединить свои усилия для обеспечения режима международной правомерности, задача повышения эффективности и качества правовых актов приобретает все большее значение. В этой связи серьезного теоретического и практического анализа требует современный процесс создания норм международного права.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность данной темы дипломной работы.

**Объектом** работы выступили общественные отношения, возникающие по поводу правотворческой деятельности международных организаций.

**Предмет** данной работы составили нормы международного права, регулирующие правотворческую деятельность международных организаций.

**Целью** выпускной квалификационной работы явилось комплексное исследование вопроса правотворческой деятельности международных организаций и формулирование на основе всестороннего анализа процесса правотворчества теоретических положений о природе, функциях, структуре и иных аспектах действия механизма международного правотворчества.

Поставленная цель определила решение следующих **задач**:

- раскрытие понятия и особенностей международного правотворчества;
- характеристика участия международных организаций в международном правотворческом процессе;

- рассмотрение порядка создания специальных правотворческих органов международных организаций;
- исследование юридической силы решений международных межправительственных организаций;
- выявление особенностей юридического характера внутреннего права международных организаций;
- анализ современных тенденций правотворческой деятельности международных организаций.

**Методологическая основа выпускной квалификационной работы** обусловлена спецификой объекта и предмета исследования, предполагающих использование разнообразных методов и подходов, которые позволяют реализовать поставленные цель и задачи.

Выпускная квалификационная работа основана на системном подходе к изучению явлений в их взаимодействии и взаимообусловленности. В процессе исследования был применен метод системного, сравнительного, структурно-функционального анализа, диалектический и исторический подходы.

**Теоретической основой** выпускной квалификационной работы выступили труды таких отечественных и зарубежных ученых как А.Х. Абашидзе, Л.П. Ануфриева, М.М. Богуславский, К. Ворнке, Г.К. Дмитриев, Н.Ю. Ерпылева, В.П. Звеков, Я. Клабберс, Э.С. Кривчикова, И.И. Лукашук, Л.А. Лунц, Г.И. Морозов, Т.Н. Нешатаева, Т. Нордстрем, Дж. Певехаус, Л. Томас, Г.И. Тункин, С.В. Черниченко, Е.А. Шibaева, В.М. Шуршалов и др.

**Правовой основой** выпускной квалификационной работы выступили Устав Организации Объединенных Наций 1945 г., Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 г., Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г., Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации

1994 г., а также иные международные акты, имеющие отношение к правотворческой деятельности международных организаций.

**Структура дипломной работы** обусловлена целями и задачами и состоит из введения, трех глав, объединяющих 7 параграфов, заключения и списка использованных правовых источников и литературы.

# **ГЛАВА 1. Понятие, юридическая природа и формы правотворчества международных организаций**

## **1.1. Понятие и особенности международного правотворчества**

В процессе международного сотрудничества государств формируется международное право. В доктрине международного права международное правотворчество определяется как процесс согласования государствами содержания норм и введения их в действие<sup>1</sup>.

Важнейшая особенность международного правотворчества (в отличие от внутригосударственного) заключается в том, что каждое государство правомочно признавать, или не признавать в качестве юридически обязательной согласованное содержание нормы.

В общей теории права принято выделять такие формально-юридические признаки правовой нормы как непосредственная связь норм права с государством, выражение правовыми нормами государственной воли, всеобщий и представительско-обязывающий характер правовых норм, строгая формальная определенность предписаний, которые содержатся в правовой норме. Так же правовой норме присуще такие формально-юридические признаки как многократность применения и длительность действия правовой нормы, строгая соподчиненность и иерархичность, охрана норм со стороны государства, а так же применение государственного принуждения в случае нарушения норм, закрепленных в нормах права веления.

Вышеуказанные признаки в полной мере присущи также и нормам международного права. Любая международно-правовая норма содержит всеобщий представительско-обязывающий характер, за неисполнение которой возможно наложение различного рода санкции.

Норма международного права выступает в качестве своеобразной меры равного масштаба, которая применяется в момент оценки поведения субъекта этого права. Норма международного права выступает критерием,

---

<sup>1</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2004. С. 569-570.

определяющим правильность или неправильность действий, которые осуществляют различные субъекты международного права.

Степень общности норм международного права различна. Наиболее общий характер имеют нормы, которые получили свое юридическое закрепление в Уставе Организации объединенных наций (далее – ООН)<sup>1</sup>. В нем определено семь общепризнанных принципов международного права (например, принципы равноправия и самоопределения народов, суверенного равенства государств, мирного разрешения споров). Если какая-либо норма международного права противоречит Уставу ООН, то она объявляется недействительной, а субъекты международного права не могут руководствоваться ею. Менее общий характер по сравнению с нормами Устава ООН имеют нормы международного права, которые относятся к его отраслям и институтам, а также нормы, обращенные к конкретным субъектам (государствам, межправительственным организациям и т.д.).

Как отмечает М.Н. Марченко, к отличительным чертам нормы права как сходной ячейки всей системы права относятся содержание и выражение в ней государственной воли. Нормы международного права являются продуктом согласования воли соответствующих субъектов и прежде всего государств. Нормы международного права делятся на диспозитивные и императивные. От диспозитивных норм субъекты могут отступать по взаимному соглашению, так как их исполнение не будет являться обязательным.

Например, в соответствии со ст. 16 Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г., преступления, совершенные на воздушном судне, зарегистрированном в каком-либо договаривающемся государстве, рассматриваются для целей выдачи, как если бы они были совершены не только на месте их совершения,

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14-47.



но также и на территории государства регистрации воздушного судна<sup>1</sup>. Однако ничто в этой Конвенции не обязывает осуществлять выдачу. Иными словами, нормы Конвенции носят диспозитивный характер.

Императивными называются такие нормы, от которых государства не могут отступать даже по взаимному соглашению, а договор, противоречащий таким нормам, является юридически ничтожным. Такие нормы в соответствии со ст. 164 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. называются нормами *jus cogens*. Согласно данной статье если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой существующий договор, который оказывается в противоречии с этой нормой, становится недействительным и подлежит прекращению. Императивная норма может быть изменена только последующей нормой общего международного права, которая носит такой же характер<sup>2</sup>.

Российская наука международного права считает, что императивными нормами, прежде всего, являются основные принципы современного международного права. В зависимости от содержания, целевого назначения и характера изложения нормы международного права подразделяются на несколько разновидностей:

1. Нормы-принципы. К данному виду нормы принято относить семь основных принципов международного права, которые получили свое закрепление в ст.ст. 1-2 Устава ООН:

- принцип воздержания в международных отношениях от угрозы силой или ее применения;
- принцип мирного разрешения споров;
- принцип невмешательства во внутренние дела государства;
- принцип сотрудничества государств;
- принцип равноправия и самоопределения народов;

---

<sup>1</sup> Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Заключена в г. Токио 14.09.1963 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 439-445.

<sup>2</sup> Венская Конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 67-87.

- принцип суверенного равенства государств;
- принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств.

Общепризнанными являются также принципы нерушимости границ, территориальной целостности, уважения прав человека и основных свобод. Последние три принципа получили своё юридическое закрепления в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.<sup>1</sup>

2. Нормы-определения содержатся в различных статьях международного договора или составляют отдельный раздел (статью) договора. Например, в ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. даны определения таким терминам, использованным в Договоре, как «ратификация», «полномочия», «оговорка», «договор», «участник», «международная организация» и др.

3. Нормы-цели. Нормы такого рода, закрепляют цели и задачи, для достижения которых необходимо направить деятельность субъекта либо субъектов международного права.

Например, государства-участники Соглашения о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г.<sup>2</sup> поставили перед собой цель «не допустить превращения Луны в район международных конфликтов». Нормам международного права присущи самые разнообразные санкции, т.е. меры принуждения, которые применяются к нарушившему запрет или же к не исполнившему веление нормы права. Например, согласно ст. 41 Устава ООН к нарушителям решений Совета Безопасности могут быть применены такие санкции, как полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных,

---

<sup>1</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 8-12.

<sup>2</sup> Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах (Заклучено 05.12.1979 г.) // Борьба СССР за мирное использование космоса. Т. 2. М.: Политическая литература, 1985. С. 165-176.

почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений<sup>1</sup>.

По справедливому мнению Г.И. Тункина, одной из важных особенностей международного права является то, что его нормы создаются самими субъектами этой системы права. Международный договор и международный обычай являются двумя основными способами создания норм общего международного права<sup>2</sup>.

#### 1. Договорная норма.

Общепринято, что основным способом создания норм международного права является международный договор. Например, крупнейший юрист-международник Ф.Ф. Мартенс еще в конце XIX в. отмечал, что международный договор «устанавливает известные обязательные отношения между государствами, которые его заключили, и всегда служил одним из лучших средств для выяснения и определения правовых отношений, даже принципов права, которые должны господствовать в области международных отношений»<sup>3</sup>.

Договоры, как правило, заключаются в письменной форме. Согласно ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. «договор» означает международное соглашение, которое заключается между государствами. Заключение договора осуществляется в письменной форме, которая зарегистрирована международным правом, в независимости от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Международным договором является также учредительный акт международной организации.

В международно-правовой литературе неоднократно высказывалось мнение о том, что не все международные договоры являются

---

<sup>1</sup> Доклад Комиссии международного права о ее работе на пятьдесят третьей сессии. Нью-Йорк, 2001. С. 209-210.

<sup>2</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 101, 162, 188.

<sup>3</sup> Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1898. С. 393.

нормоустанавливающими. По мнению многих специалистов, имеется большое количество договоров, которые не создают нормы международного права. Эта точка зрения высказана в трудах русских и зарубежных ученых: Ф.Ф. Мартенса, Н.М. Коркунова, С. Бергбома, Г. Трипеля, Дж. Фицмориса, А. Уллоа, А. Фердросса, Х. Аречаги, Ч. Руссо, П. Гуггенхайма и др.<sup>1</sup>

В российской литературе распространенным является мнение о том, что любой международный договор имеет нормоустановительное значение. Например, Ф.И. Кожевников писал: «Все договоры в принципе имеют в той или иной степени нормообразующий характер, поскольку они устанавливают правила поведения, которые их участники обязаны соблюдать».

Данную точку зрения детализирует польский профессор М. Ляхс. По его мнению, «международный договор, как двусторонний, так и многосторонний, представляет собой источник прав и обязанностей, причем даже в том случае, когда он регулирует самые заурядные вопросы повседневной жизни». Опираясь на это суждение, М. Ляхс предлагает следующую классификацию международных договоров:

- договоры, которые подтверждают или формулируют в целях достижения наибольшей точности некоторые являющиеся уже обязательными принципы и нормы права;
- договоры, которые создают новые принципы и нормы;
- договоры, при заключении которых применяются существующие принципы или нормы права.

Важной функцией договоров является систематизация как конвенционных, так и обычных норм.

## 2. Международно-правовой обычай.

В отличие от договорных норм, международно-правовой обычай не является результатом согласования воли субъектов международного права. Международно-правовой обычай может быть универсальным, отраслевым или локальным.

---

<sup>1</sup> Курс международного права. Т. 1. М., 1989. С. 28.

Например, на наличие норм международного обычного права в праве внешних сношений указывается в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1963 г. (преамбула), а на наличие норм международного обычного права в праве международных договоров – в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (преамбула). Активную роль в формировании международно-правового обычая играют межправительственные организации. Практику организаций в этой области И.И. Лукашук подразделяет на два вида: практику организации как субъекта международного права и практику организаций как коллективных органов государств<sup>1</sup>. Международный суд ООН выясняет содержание обычных норм, содействует становлению одних и прекращению других норм.

### 3. Иные способы создания норм международного права.

Нормирование в международном праве не ограничивается договором и обычаем. Нормы международного права могут быть созданы и иными способами. К таким способам принято относить решения межправительственных организаций. Последние могут также ускорить процесс создания, совершенствования или отмены международно-правовой нормы.

Таким образом, в процессе международного сотрудничества государств формируется международное право. В доктрине международного права международное правотворчество определяется как процесс согласования государствами содержания норм и введения их в действие. Важнейшая особенность международного правотворчества (в отличие от внутригосударственного) заключается в том, что каждое государство правомочно признавать или не признавать в качестве юридически обязательной согласованное содержание нормы. Следовательно можно говорить о том, что процесс международного правотворчества формируется. Итак, процесс международного правотворчества состоит из коллективных действий государств на этапе согласования содержания нормы и

---

<sup>1</sup> Шумилов В.М. Международное право. М.: Велби, 2008; Международное право. Особенная часть / отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2010.

индивидуальных действий каждого государства на этапе признания этой нормы как обязательной.

## **1.2. Участие международных организаций в международном правотворческом процессе**

Правотворческий процесс в международном праве не ограничивается заключением государствами международных договоров и признанием практики государств в качестве обычной нормы международного права. Современный процесс международного правотворчества характеризуется усилением роли международных организаций.

В этой связи особый интерес представляет изучение правотворческой деятельности международных организаций как составной части международного правотворчества. Как правильно отмечает российский профессор К. Бекашев – «правотворческий процесс международной организации включает деятельность, которая направлена на создание правовых норм, а также их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену».

В юридической литературе правотворческая деятельность международных организаций часто именуется как их регулирующая функция. Регулирующая функция международных организаций, по определению польского юриста В. Моравецкого, заключается в установлении норм и образцов морального, политического или юридического характера, которые призваны соответствующим образом формировать поведение участников международных отношений. При исследовании правотворческой роли международных организаций следует учитывать особенности их правосубъектности. В международном праве не сразу сформировалась единая позиция, касающаяся относительно международной правосубъектности международных межправительственных организаций. Следует иметь в виду, что в международном праве отсутствуют общие нормы, которые определяют международную правосубъектность

международных межправительственных организаций. В связи с этим особый интерес представляют консультативные заключения по данному вопросу международных судебных учреждений. Например, согласно консультативному заключению Экономического суда СНГ от 23 июня 1998 г. международная правосубъектность Содружества Независимых Государств составляет его неотъемлемое свойство, атрибут существования и не нуждается в дополнительном (официальном) признании в качестве таковой со стороны государств, в том числе государств-членов, или со стороны иных международных организаций. Содружество выступает как субъект международного права уже потому, что оно реально существует и действует в международных отношениях. По мнению Экономического суда, Содружество Независимых Государств в качестве субъекта международного права обладает определенными правами, в том числе и в сфере нормотворческой деятельности: Содружество имеет право заключать международные договоры с государствами и международными организациями, органы Содружества принимают решения от своего имени<sup>1</sup>.

В настоящее время практически все юристы-международники, которые занимаются проведением исследования деятельности международных организаций, придерживаются мнения о наличии у международных организаций международной правосубъектности.

Например, российский профессор С.А. Малинин считает, что правосубъектность международных организаций, сфера их действий, функции и полномочия зависят от воли государств-учредителей и ограничены рамками учредительного акта. Отсюда, по его мнению, можно сделать ряд общих выводов о нормотворческой деятельности международных организаций:

- установление в отношении всех их конкретного объема полномочий по участию в нормотворческой процессе не представляется возможным;
- конкретные степень и формы такого участия определяются государствами-учредителями применительно к данной организации в каждом

---

<sup>1</sup> Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988. С. 24.

конкретном случае в момент ее создания и в конечном итоге зависят от выполняемых ею функций;

- поэтому объем полномочий, предоставленных данной международной организации в области правотворчества, можно выяснить лишь на основе тщательного анализа ее учредительного акта.

В доктрине международного права признается следующее положение: 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, контролировать соблюдение норм международного права государствами-членами. В соответствии с этим признанием государства создают новый субъект международного права, который наряду с ними осуществляет правотворческие, правоприменительные и правоохранительные функции в сфере международного сотрудничества.

Способность международных организаций совершать юридически действительные действия от своего имени предполагает наличие у них относительно обособленной правовой воли. Такая воля качественно отличается от каждой индивидуальной воли государств-членов. Индивидуальные волевые акты членов организации не поддаются ни слиянию, ни простому сложению. Они согласуются, и эта согласованная воля международной организации носит межгосударственный характер.

Именно это волевое обособление международных организаций лежит в основе их международной правосубъектности и признанной за ними способности выражать волеизъявления, принимать на себя права и обязанности по международному праву. Источником этой относительно обособленной воли, ее правовой основой является учредительный акт<sup>1</sup>.

В настоящее время широко признается положение о наличии двух составляющих правотворческой деятельности международных организаций:

---

<sup>1</sup> Международное публичное право / под ред. К.А. Бекашева. М., 2003. С. 257.



непосредственное участие в создании норм международного права; участие в правотворческом процессе государств.

Вместе с тем анализ международно-правовой литературы свидетельствует об отсутствии единого понятийного аппарата по данному вопросу.

При участии в правотворческом процессе государств (такую деятельность иногда называют квазинормотворческой или вспомогательной функцией) международные организации сами не создают норм международного права, а лишь участвуют в правотворческом процессе государств. Согласно общепринятому в науке международного права пониманию, «достигнутое в итоге переговоров явно выраженное соглашение между двумя или несколькими субъектами международного права, призванное регулировать их взаимоотношения путем установления обязательств» квалифицируется как международный договор<sup>1</sup>.

По мнению профессора Г.И. Тункина, роль международных организаций в заключении договоров между государствами состоит в том, что они подготавливают и принимают окончательный текст международного договора или подготавливают предварительный текст договора (если созывается специальная международная конференция)<sup>2</sup>.

Международные договоры с участием международных организаций представляют собой многоотраслевую систему норм, которые направлены на урегулирование взаимоотношений государств с международными организациями во всех сферах. Опираясь в качестве научно-теоретической базы на исследования таких ученых, как А.Х. Абашидзе, И.И. Лукашук, А.Н. Талалаев, С.В. Черниченко, Е.А. Шibaева, В.М. Шуршалов, Д. Анцилотти, Э. де Ваттель, Дж. Клабберс, О'Коннелл и др., мы предлагаем сформулировать концептуально-логическую модель правомерности договорного нормотворчества международных организаций.

---

<sup>1</sup> Международное право / отв. ред. В.И. Кузнецов. – М.: Юристъ, 2001.

<sup>2</sup> Международное право: Учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2001. С. 219.

Фундаментальной основой правомерности деятельности международных организаций по заключению соглашений с другими субъектами международного права будет выступать их договорная правоспособность.

В соответствии со ст. 6 Венской конвенцией о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. (далее – Венская конвенция о праве договоров)<sup>1</sup>, «правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется правилами этой организации». В уставных документах международных организаций договорная правоспособность может регламентироваться конкретно (например, ст.ст. 11, 26, 28, 32, 35, 43, 57, 63, 77, 79, 80, 81, 105 Устава ООН) или в самой общей форме (например, ст. 10 Устава Международного валютного фонда). Наконец, в учредительных актах международных организаций указание на возможность договорных контактов с другими субъектами международного права вообще может отсутствовать (Устав Лиги Арабских государств, Устав Организации Американских государств и др.). В таких случаях «право на заключение соглашений, – как пишет Я. Броунли, – может быть установлено посредством интерпретации учредительного документа, взятого в целом».

Таким образом, договорная правоспособность как основная составляющая правомерности договорного нормотворчества международной организации может иметь различные международно-правовые источники. Особо значимым условием правомерности международного договора выступает его действительность. Следовательно, можно утверждать, о том, что международные договоры выступают источниками международно-правовых норм, обладающих юридической силой. Венская конвенция о праве договоров закрепляет презумпцию действительности международных договоров.

По определению профессора А.Н. Талалаева, «под действительностью международного договора понимается его международно-правовая

---

<sup>1</sup> <http://base.garant.ru/2541089/#friends>.

полноценность, прежде всего правомерность, в соответствии с которой договор принимает обязательный для исполнения субъектами международного права характер»<sup>1</sup>.

Требования действительности международных договоров автор предлагает разделить на три большие группы: требования, относящиеся к субъектам договора – государствам и международным организациям; требования, относящиеся к действительности волеизъявления этих субъектов, составляющего их соглашение в договоре; требования, относящиеся к объекту и цели договора. Так, ключевыми условиями правомерности международного договора с участием международной организации выступают: правомерные стороны, обладающие международной правосубъектностью; подлинное соглашение сторон; правомерные объект и цель соглашения.

Правомерной стороной международного договора могут выступать только субъекты международного права - государства или международные организации. Однако следует отметить, что международные организации должны обладать договорной правоспособностью. Исключительно важно, что осуществлять это право международная организация должна строго в пределах объема своей компетенции. В противном случае, такая международная организация не будет надлежащей стороной в договоре, а сам договор не будет обладать качеством международно-правового договора. Например, не будет иметь юридического значения договор, который был заключен экономической международной организацией по вопросам, касающимся политических, военных сфер. Так же юридическое значение будет отсутствовать в договоре, заключение которого осуществлялось региональной организацией по вопросам, относящимся к другому географическому региону и т.п.

---

<sup>1</sup> Талалаев А.Н. Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций. М.: Международные отношения, 1989.

Международная организация может не отвечать критериям международно-правовой действительности в силу пороков выраженной ею воли. Необходимым условием действительности договора с участием международных организаций является наличие в нем подлинного соглашения всех его субъектов, взаимного согласования их волей, которого можно добиться только при соблюдении центральных характеристик категории правомерности – добровольности, взаимности и равенства субъектов.

Международные организации обладают специальной договорной правоспособностью и могут функционировать лишь согласно правилам, которые они закрепили в своих учредительных документах. Каждый орган международной организации также действует в строгих пределах своей компетенции. Допускать, что международная организация может действовать в нарушение компетенции, будь то путем явного принятия или молчаливого согласия, означал бы ставить под угрозу само ее существование, поскольку учредительный акт организации является основой ее функций и полномочий<sup>1</sup>.

Все субъекты международного договорного правотворчества (и государства и международные организации) должны строго соблюдать принципы неприменения силы и равноправия, о которых уже говорилось выше, принципы невмешательства во внутренние дела и уважения суверенитета государств, принципы самоопределения, мирного разрешения международных споров, добросовестного выполнения международных обязательств и другие. Было бы необъяснимым и не оправданным, с точки зрения международного права и интересов обеспечения режима международной правомерности, если бы международные организации, созданные на основе договоров между государствами, не были обязаны соблюдать эти принципы.

---

<sup>1</sup> Шибаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Междунар. отношения, 1986.

Принято считать, что Венская конвенция о праве договоров впервые ввела в позитивное международное право концепцию императивных норм (*jus cogens*), до этого в международном праве действовал принцип свободы договоров. Данная концепция сразу получила широкую поддержку правоведов.

Так, Р.Л. Бобров писал: «Содержащиеся в тех или иных международных договорах положения, противоречащие основным принципам и нормам международного права, не могут считаться действительными»<sup>1</sup>. То есть, гипотетически, если международные организации заключили договор о подготовке агрессии, о вмешательстве во внутренние дела государств, об установлении колониального режима и т. п., то такой договор не будет обладать качеством действительности, поскольку он имеет противоправные цели и объект, несовместимые с действующими принципами международного права, императивными нормами (*jus cogens*).

По способу разработки в теории международного права различают договоры, которые принимаются в рамках международной организации, и договоры, принятые под эгидой международной организации. Профессор Е.А. Шибаева подчеркивала, что их различие заключается в том, что определение содержания правила поведения в первом случае целиком осуществляется в рамках международной организации, а во втором имеет место и в ее органах и непосредственно на международной конференции, созванной для этого.

Причем определяющей тенденцией в настоящее время является то, что разработка договоров, одобрение и принятие их текста все больше сосредоточиваются в рамках международных организаций, что предусматривается их учредительными актами. Действительно, традиционно процесс заключения международных договоров осуществлялся главным образом на международных конференциях. Так, еще Д. Анцилотти отмечал:

---

<sup>1</sup> Бобров Р.Л. Современное международное право (объективные предпосылки и социальное назначение). Л.: ЛГУ, 1962.

«Сама подготовка текста договоров, то есть окончательного проекта, на который должно затем распространяться волеизъявление государств (так называемые ратификации), обычно происходит на конференциях...»<sup>1</sup>.

В современном международном праве международные организации имеют достаточно эффективный механизм участия в правотворческой деятельности государств. Российский юрист-международник Н.Б. Крылов указывает на несколько преимуществ активного использования государствами институционального механизма международных организаций как постоянного форума вместо эпизодически собирающихся конференций.

Во-первых, благодаря постоянному изучению позиций государств по вопросам ее компетенции, организация лучше информирована относительно необходимости подготовки проекта договора.

Во-вторых, перманентный процесс взаимодействия и консультаций между представителями стран-членов в организации во многом способствует формированию юридического мотива, а в дальнейшем выработке предварительного проекта конвенции.

В-третьих, важная роль принадлежит секретариатам как органам по изучению проблематики, подготовке и рассылке необходимой документации, а в ряде случаев и по подготовке проекта соглашения.

В-четвертых, международные организации имеют возможность привлекать на постоянной или временной основе высококвалифицированных специалистов.

По мнению В. Моравецкого, в процессе создания норм, которые осуществляют регулирование межгосударственных отношений, международная организация может выступать в разных ролях, в соответствии с начальными фазами процесса заключения международного договора<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Шибяева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988. С. 77.

<sup>2</sup> Крылов Н. Б. Указ. соч. С. 38-39; Маргиев В.И. Внутреннее право международных организаций: Автореф. дис... докт. юрид. наук. Казань, 1999. С. 13.

Завершающая же фаза правотворческого процесса, или придание согласованным нормам обязательной силы межгосударственного договора, может явиться только результатом особо выраженной воли отдельных заинтересованных государств. В начальных фазах правотворческого процесса международная организация может:

- быть инициатором, выступающим с предложением о заключении определенного межгосударственного договора;
- выступить как автор проекта текста подобного договора;
- созвать в дальнейшем дипломатическую конференцию государств с целью согласования текста договора;
- сама сыграть роль такой конференции, осуществляя согласование текста договора и его утверждение в своем межправительственном органе;
- выполнять функции депозитария после заключения договора;
- пользоваться определенными полномочиями в области интерпретации или пересмотра договора, заключенного при ее участии.

В. Моравецкий также считает, что международные организации не всегда прямо уполномочены участвовать в создании международного договорного права. Тем не менее, учитывая практику деятельности этих организаций, в целом можно сделать вывод о существовании подразумеваемого правомочия международных организаций выступать с инициативой подготовки проектов, разрабатывать проекты или даже утверждать тексты международных конвенций, которые вступают в обязательную силу только после одобрения их государствами. Так же необходимо отметить, что регулирование межправительственных отношений в соответствии с принятым нормативным актом будет возможно исключительно для государств, в отношении которых документ был принят<sup>1</sup>.

С.А. Малинин считает наиболее типичным случаем влияния международных организаций на нормотворческий процесс государств

---

<sup>1</sup> Нешатаева Т.Н. Международные организации и право: Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998. С. 107-108.

деятельность, которая направлена на разработку конвенционных норм международного права. Данная деятельность, по мнению ученого, включает в себя внесение поправок в учредительный акт, утверждение высшим органом организации проектов конвенций, дачу рекомендаций государствам в связи с выработкой ими международных договоров, оказание помощи государствам в деле созыва конференции для заключения договора и участие в такой конференции<sup>1</sup>.

По мнению Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой, наиболее типичными случаями выполнения международными организациями вспомогательных функций в нормотворческом процессе государств являются: разработка и принятие высшим органом организации проектов конвенций, технических стандартов и регламентов, созыв конференций для заключения договоров и др.<sup>2</sup>

Участие в кодификации международного права выступает в качестве вспомогательной функции международных организаций. В современной практике и теории международного права уже сложилось широкое понимание кодификации международного права.

Таким образом, мнения авторов, которые проводили исследование правотворческой деятельности международных организаций, совпадают в том, что эти организации играют очень важную роль в реализации правотворческой деятельности государств. Компетенция международных организаций по участию в правотворческой деятельности государств может быть весьма различной и определяется учредительными актами, другими документами, регламентирующими их деятельность в зависимости от целей и задач организаций.

Юридическая природа международных договоров с участием международных организаций имеет важные особенности, что определяется отличительными характеристиками их субъектов, их воли, договорных объектов и т.д. Данные особенности лежат в основе международно-правовой

---

<sup>1</sup> Зайцева О.Г. Международные организации: принятие решений. М., 1989. С. 132.

<sup>2</sup> Каженов А.Б. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Российская юстиция. 2002. № 5. С. 7.



концепции правомерности договорного нормотворчества международных организаций.

На основе вышеприведенного комплексного анализа правовых особенностей и характерных черт договоров с участием международных организаций, в том числе существенно важных качеств действительности договоров, нам представляется возможным выделить три главных составляющих концепции правомерности деятельности международных организаций по заключению договоров, а именно<sup>1</sup>: договорная правоспособность; действительность договора (наличие правомерных сторон договора, согласованно действующих в рамках своей компетенции; правомерность объекта и предмета договора); легитимность договора.

Таким образом, договорное нормотворчество международных организаций, отвечающее условиям правомерности, служит необходимым инструментом решения первостепенной проблемы современных международных отношений. Способствует повышению управляемости международной системы, обеспечению соблюдения принципов и норм международного права и укреплению режима международной правомерности в целом.

Также отметим, что вопросы, которые имеют отношение к правотворческой деятельностью международных организаций, нуждаются в дальнейшем глубоком и всестороннем исследовании. Так, правотворческая деятельность и правовой механизм ряда новых международных организаций (Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического сообщества) являются практически неисследованными и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 87-88.

## **ГЛАВА 2. Вспомогательная функция международных организаций в международном правотворчестве**

### **2.1. Создание специальных правотворческих органов**

Организация Объединенных Наций (ООН) является универсальной международной организацией, которая была создана для обеспечения поддержания мира, международной безопасности, а так же развития сотрудничества между государствами.

Устав Организации Объединённых Наций и был подписан 26 июня 1945 г. на Конференции в Сан-Франциско и вступил в силу 24 октября 1945 г. В настоящее время в ООН входит 192 государства.

Единственным международным правовым документом, положения которого обязательны для исполнения всеми государствами, выступает Устав ООН. В соответствии с данным нормативно-правовым актом устанавливается разветвлённая система многосторонних договоров и соглашений. Так же необходимо отметить, что учредительный документ ООН (Устав ООН) выступает как универсальный международный договор, который закрепляет основы современного международного правопорядка.

В настоящее время ООН остаётся главной международной организацией, которая осуществляет свою деятельность непосредственно в целях поддержания международного мира, а так же осуществления международной безопасности. В процессе осуществления своей деятельности ООН разрабатывает и принимает большое количество международных договоров. Принятия договоров данного рода способствует разблокированию международных конфликтов, а так же обеспечению правопорядка и законности в международных правовых отношениях.

Структура ООН представлена следующими органами: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат.

Решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании

членов ООН, по другим вопросам решения принимаются простым большинством членов.

Генеральная Ассамблея включает в себя шесть главных комитетов, в каждом из которых представлены все члены ООН: Первый комитет регулирует вопросы, которые касаются политики, а так же международной безопасности. Другими словами его принято именовать как специальный политический комитет. Следующим комитетом выступает комитет, который производит урегулирование в экономической и социальной сфере. Так же в составе Генеральной Ассамблеи определён комитет по социальным, гуманитарным вопросам. К компетенции следующего комитета относят вопросы, которые касаются опеки и самоуправляющихся территорий. Для решения административных и бюджетных вопросов в рамках деятельности ООН осуществляет свою деятельность пятый комитет Генеральной Ассамблеи. Решение правовых вопросов так же предопределено компетенции отдельного комитета. Комитет<sup>1</sup>.

Однако вышеуказанный перечень комитетов не следует считать исчерпывающим. Ведь, несмотря на то, что основная деятельность осуществляется посредством выполнения своих обязанностей данными комитетами, в составе Генеральной Ассамблеи так же создано большое количество вспомогательных комитетов и комиссий.

Совет Безопасности является одним из основных органов в составе ООН, так как определяет основные направления в поддержании международного мира и международной безопасности. Необходимо отметить, что все процедуры и правила, существующие в Совете Безопасности, разрабатываются и принимаются им самостоятельно. Примером может выступать порядок избрания Председателя Совета Безопасности.

По окончании разработки процедуры ее принятие осуществляется в том случае, если за неё подано девять голосов членов Совета Безопасности. В

---

<sup>1</sup> Волова Л. И., Папушина И. Э. Международное инвестиционное право. Ростов н/Д: Эверест, 2001.

отношении других вопросов решения считаются принятыми в том случае, если за них поданы голоса девяти членов Совета Безопасности, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования. Однако если при голосовании по непроцедурному вопросу, один из постоянных членов Совета проголосует против, данное решение будет считаться непринятым (право вето).

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) включает в свой состав 54 члена ООН, которые избираются Генеральной Ассамблеей. Ежегодно. Сроком на три года избирается 18 членов ЭКОСОС.

ЭКОСОС – орган в составе ООН, который уполномочен проводить исследования по международным вопросам в сфере экономической, социальной, культурной, здравоохранительной и иных сферах. На основании проведенных исследований в вышеуказанных областях ЭКОСОС обязан предоставлять доклады.

Решения принимаются большинством голосов членов ЭКОСОС, которые присутствуют и учувствуют в голосовании. Так же как и Совет Безопасности ЭКОСОС устанавливает свои правила и процедуры. Примером можно привести ежегодное избрание Председателя ЭКОСОС.

Для осуществления вспомогательной деятельности в состав ЭКОСОС входят следующие комиссии: статистическая, по народонаселению, социального развития, по положению женщин, регулирующие вопросы, которые касаются наркотических веществ.

Так же в состав ЭКОСОС входят:

- пять региональных экономических комиссий (для Европы, для Азии и Тихого океана, для Африки, для Латинской Америки, для Западной Азии);
- шесть постоянных комитетов (по программе и координации, по природным ресурсам, по транснациональным корпорациям и др.);
- 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.

Деятельность ЭКОСОС осуществляется на основании исполнения Декларации и Программы действия по новому экономическому порядку в 1974 г. Данные нормативные акты были приняты Генеральной Ассамблеей ООН.

Ещё одним органом, осуществляющим свою деятельность в составе ООН, выступает Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Данный международный орган осуществляет деятельность по урегулированию всемирных торговых отношений. Так как Генеральное соглашение по тарифам и торговле, созданное после Второй мировой войны, действовало до 1977 г. вне рамок ООН, то многие страны поставили перед ООН задачу, которая заключалась в создании в рамках его структуры независимого и универсального органа. Такой орган от имени мирового сообщества должен был регулировать вопросы, возникающие в процессе осуществления торговли на международном уровне. Для урегулирования вопросов в данной области в 1964 г. начала свою работу Комиссия по торговле и развитию. Комиссия существовала как автономный орган ООН, деятельность которого была направлена на содействие мировой торговле, при необходимости ведения международных переговоров. В компетенцию Комиссии так же входила разработка и создание международных договоров и рекомендаций в области мировой торговли. Главным органом в составе ЮНКТАД выступает конференция. Она собирается на сессии дважды в год. Следующим органом, в составе ЮНКТАД выступает Секретариат. Главный офис Секретариата расположен в Женеве. Наиболее часто происходит созыв сессий комитетов Совета по торговле и развитию: по сырьевым товарам, по готовым изделиям и полуфабрикатам, по пароходству, передаче технологий, экономическому сотрудничеству между развивающимися странами и др.

Специальные программы занимают особое место в системе органов ООН. К ним следует относить: Программу развития ООН, Программу ООН по окружающей среде, Программу Университета и Института ООН, Программу Детского фонда ООН.

В настоящее время Программа развития ООН (ПРООН) является самой влиятельной международной организацией. Она имеет свои представительства в более чем 100 странах мира, которые в свою очередь подготавливают рекомендации, направленные на оказание финансовой помощи развивающимся странам. Помощь со стороны ПРООН предоставляется на основании пятилетних планов и в соответствии с разработанными проектами. На практике ПРООН осуществляет свою деятельность при поддержке Международного банка реконструкции и развития.

Комиссия по промышленному развитию развивающихся стран (ЮНИДО) в составе образующих ее секций занимается координированной и разрабатывающей проектной работой для стран Азии, Африки, Латинской Америки в области подготовки для них кадров по всем отраслям экономики. В 1987 г. она серьезно реорганизована с целью повышения эффективности ее работы на местах. Так, учрежден Консультативный комитет представителей на местах (ККПМ) для разработки и формулирования руководящих принципов в области отбора, классификации, найма, назначения, размещения, предоставления отчетности, управления и оценки деятельности старших советников по промышленному развитию в регионах (СПИДФА). Далее, значительно повышена оперативная гибкость ЮНИДО, чему способствовало создание Секции комплексных промышленных проектов. Главная функция этого нового подразделения состоит в разработке, координации и контроле за осуществлением отдельных крупномасштабных технических проектов. Эта секция также несет ответственность за разработку и руководство совместными программами технического сотрудничества с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), а также за курирование проектов на стадии разработки.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) создана по рекомендациям Стокгольмской международной конференции 1972 г. Цель данной программы заключается в необходимости установления международного сотрудничества при решении проблем касающихся окружающей среды. Деятельность данной программы осуществляется автономно и координируется ЭКОСОС.

Основной целью ЮНЕП выступает организация и проведение мер, которые направлены на защиту и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. Девиз Программы: «Окружающая среда в интересах развития».

В процессе осуществления своей деятельности ЮНЕП разрабатывает и осуществляет проекты, в области атмосферы Земли, а так же морских и сухопутных экосистем. Так же ЮНЕП принимает участие в усовершенствовании международных конвенций в области экологии и окружающей среды. Нередко ЮНЕП поддерживает сотрудничество с государствами и неправительственными международными организациями, часто спонсирует и содействует имплементации связанных с экологией проектов.

В сферу деятельности ЮНЕП также входит разработка рекомендаций и международных договоров по таким вопросам, как потенциально опасные химикаты, трансграничное загрязнение воздуха и загрязнение международных судоходных русел. Под эгидой ЮНЕП ежегодно отмечается Всемирный день окружающей среды.

В 1972 г. также был основан Университет ООН, начавший функционировать в Токио с 1975 г. Финансирование данного учреждения осуществляется за счет добровольных источников, преимущественно Японией. В рамках университета осуществляется исследовательская деятельность, а так же разработка учебных программ, которые смогут обеспечить квалифицированную подготовку и переподготовку специалистов.

Другим научным центром по реализации целей программ ООН стал в 1963 г. Учебный и научно-исследовательский институт ООН, из стен которого выходят дипломированные административные и дипломатические кадры для развивающихся стран.

При осуществлении деятельности программ ООН осуществляется также реализация ряда целевых функций Детского фонда ООН – ЮНИСЕФ. ЮНИСЕФ является одной из самых первых программ помощи системы ООН, деятельность которой направлена на организацию помощи детям в разрушенной Европе. Своё функционирование данная программа начала в 1946 г. В настоящий момент она ориентируется на оказание помощи детям, проживающим в развивающихся странах.

Главным органом, осуществляющим судебную защиту, выступает Международный суд. Деятельность суда регулируется на основании исполнения Устава ООН и Статута Международного Суда ООН, который выступает неотъемлемой частью Устава.

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

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

Судопроизводство определено двумя этапами: письменным и устным. На протяжении письменного этапа сторонам и Суду сообщаются меморандумы, контр меморандумы, ответы на них. Так же в данный период происходит предоставление иных документов. Письменный период осуществляется на протяжении нескольких месяцев. В процессе устного этапа Судом заслушиваются свидетели, эксперты, адвокаты и иные лица, выступающие участниками судебного разбирательства. Необходимо отметить, что на данном этапе Суд имеет полное право предпринимать необходимые меры, способствующие собиранию доказательств. Примером может послужить возможность суда поручить проведение расследования или производство



исследования, экспертизы, любому лицу или органу компетентному в производстве данных действий, по собственному усмотрению.

Разбирательство дела в Суде производится публично, если стороны не просят о проведении закрытых заседаний.

По окончании выступления сторон, участников судебного разбирательства Суд удаляется на совещание. Совещание проходит в форме закрытого заседания. Вопросы, представленные на рассмотрение Суду, разрешаются большинством голосов присутствующих. В случае равенства голосов голос председательствующего является решающим.

По итогам судебного разбирательства выносятся решения. В решении указываются имена судей, а так же аргументы и соображения, на основании которых данный документ был вынесен. Подписание решения осуществляется Председателем и секретарем суда, в рамках открытого заседания. Так же необходимо отметить, что при осуществлении своей деятельности судьи имеют право на особое мнение.

Решение суда не является прецедентом, его исполнение обязательно исключительно для сторон, которые учувствуют в судопроизводстве по данному факту. Данное решение является окончательным и не подлежит обжалованию, однако существует возможность пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

Так же в полномочия Суда входит возможность предоставления консультативных заключений по любому юридическому вопросу, запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы в соответствии с Уставом ООН. Выносятся консультативные заключения Судом в открытом заседании.

Решения Суда основываются на общепринятых нормах международного права. При разрешении споров Суд использует и применяет следующие нормативные документы: международные конвенции, которые устанавливают правила, признанные спорящими государствами; международные обычаи; общие принципы права, признанные

цивилизованными нациями, с оговоркой судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных стран в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Секретариат ООН осуществляет обеспечение правильного функционирования главных и вспомогательных органов, входящих в состав ООН. Секретариат ООН несёт ответственность за обслуживание деятельности вышеуказанных органов, выполнение их решений, а так же претворении в жизнь программ и политики ООН. Данный орган осуществляет опубликование и распространение материалов ООН, хранение архивов, производит регистрацию и издание международных договоров государств-членов ООН.

Специализированные учреждения ООН (а их всего 16) – представлены межправительственными организациями универсального характера, которые осуществляют сотрудничество специальных областях и связанные с ООН.

Статья 57 Устава ООН закрепляет черты, характерные для специализированных учреждений ООН. К ним на основании данного документа относят межправительственный характер соглашений о создании организаций такого рода, широкую международную ответственность, распространяющуюся в рамках учредительных актов, осуществление сотрудничества в специальных областях, связи с ООН.

Связь с ООН устанавливается и оформляется в соответствии с соглашением. Заключение соглашения осуществляется ЭКОСОС с Организацией, после чего утверждается Генеральной Ассамблеей ООН. Соглашение данного рода выступает правовой основой сотрудничества ООН со специализированными учреждениями. В настоящее время осуществляют свою деятельность 16 специализированных учреждений.

В ст. 58 Устава ООН предусмотрено, что организация имеет право давать рекомендации, которые касаются согласования политики и деятельности специализированных учреждений. Так, в соответствии с данной нормой ЭКОСОС уполномочен производить согласование деятельности

специализированных учреждений посредством проведения консультаций с ними, а так же разрабатывать необходимые для этого рекомендации. ЭКОСОС обязан принимать меры, обеспечивающие от специальных учреждений получение регулярных докладов, обеспечивать взаимное представительства Совета и учреждений при участии в обсуждении вопросов в Совете, его комиссиях, специализированных учреждениях.

В международной практике специализированные учреждения принято разделять на следующие группы: организации социального характера (МОТ, ВОЗ), организации культурного и гуманитарного характера (ЮНЕСКО, ВОИС), экономические организации (ЮНИДО), финансовые организации (МБРР, МВФ, МАР, МФК), организации в области сельского хозяйства (ФАО, ИФАД), организации в области транспорта и связи (ИКАО, ИМО, ВПС, МСЭ), организация в области метеорологии (ВМО). Необходимо отметить, что Россия является членом всех специализированных учреждений, за исключением ФАО, ИФАД, МАР и МФК.

К примеру, ИМО образована 6 марта 1948 г. в Женеве с принятием Конвенции о Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО) (англ. Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO). Конвенция вступила в силу 17 марта 1958 г., и вновь созданная организация приступила к своей практической деятельности. На 9-й сессии Ассамблеи этой организации (Резолюция А.358(IX)) ее название было изменено и с 22 мая 1982 г. действует нынешнее. Штаб-квартира расположена в Лондоне.

В некотором смысле ИМО выступает форумом, в рамках которого государства-члены данной организации обмениваются наработанной ими информацией, обсуждают правовые, технические и иные проблемы, которые имеют отношение к судоходству, а так же загрязнению с судов окружающей среды, в первую очередь морской.

Основные функции ИМО представлены ее деятельностью в качестве агента ООН. Данная организация осуществляет консультативную и совещательную деятельность. Так же необходимо отметить, что на ИМО

наложена ответственность за организацию обеспечения безопасности на море и осуществление деятельности по защите окружающей среды. В рамках своей деятельности данное учреждение разрабатывает решения юридических вопросов, связанных с международным судоходством, способствует облегчению взаимодействия правительств государств в отношении технических вопросов для достижения высочайших стандартов в области безопасности на море и предотвращении загрязнения. Обязательным для ИМО выступает принятие и совершенствование обязательных и рекомендательных международных конвенций, кодексов, резолюций, протоколов и рекомендаций.

Высшим органом организации является Ассамблея так называемых Договаривающихся правительств. Помимо Ассамблеи в рамках ИМО свою деятельность осуществляют следующие комитеты: по безопасности мореплавания (Maritime Safety Committee, MSC – КБМ); по защите морской среды (Marine Environment Protection Committee, МЕРС – КЗМС); юридический (LEG – ЮРКОМ); по техническому сотрудничеству (КТС); по облегчению формальностей судоходства, а также девять подкомитетов и Секретариат во главе с Генеральным секретарем.

Все нормативные и правовые документы, которые подготовлены в подкомитетах и рассмотрены на сессиях комитетов, рассматриваются и принимаются, как правило, на очередных сессиях Ассамблеи Организации. Наиболее серьезные, стратегические решения рассматриваются в рамках дипломатических конференций.

Решения, которые принимаются ИМО, объявляются в форме резолюций Организации. В отдельных случаях возможно приложение вновь принятых документов (кодексов, циркулярных писем, поправок к действующим документам). Решения данного рода внедряются администрациями, с учетом оговоренных условий и сроков вступления в законную силу.

Всемирный почтовый союз (ВПС) был образован в 1984 г. на Международном почтовом конгрессе в Берне. 1 июля 1985 г. вступила в законную силу Всемирная почтовая конвенция. Текст данного документа неоднократно пересматривался на всемирных почтовых конгрессах. Штаб-квартира ВПС находится в Берне (Швейцария).

Обеспечение и развитие почтовых отношений являются главными целями создания ВСП. Странами-членами ВСП образуется единая почтовая территория, в рамках которой деятельность осуществляется в соответствии с принципами единства территории, свободы транзита и единообразного тарифа. Всемирный почтовый союз занимается так же разработкой правил международной пересылки, на основании и в соответствии со Всемирной почтовой конвенцией и многосторонними международными соглашениями в данной сфере.

Международный союз электросвязи (МСЭ) является международной организацией, которая в рамках исполнения своих полномочий определяет стандарты в области телекоммуникаций и радио.

Следует отметить, что стандарты, установленные МСЭ, не являются обязательными для исполнения, однако они нашли свое мировое признание и широко поддерживаются странами-участниками. Данная тенденция связана с тем, что указанные стандарты значительно облегчают взаимодействие между сетями связи, а так же позволяют провайдерам предоставлять свои услуги по всему миру.

Руководящий орган представлен Полномочной конференцией. Созыв которой осуществляется раз в четыре года. В рамках созыва Полномочной конференции избирается Совет МСЭ, состав которого представлен из сорока шести человек. Заседания Совета проводятся ежегодно.

На конференции по стандартизации в области телекоммуникаций происходит определение основных направлений деятельности всех секторов, формируются новые рабочие группы, а так же утверждается план работ на предстоящие четыре года. В технической области деятельность МСЭ

направлена на содействие в развитии и продуктивной эксплуатации средств электросвязи (телекоммуникаций). Достижение поставленных задач в вышеуказанной сфере позволит повысить эффективность услуг электросвязи, а так же упростит их доступность населению. Политическая область представлена содействием в распространении более широкого подхода в сфере проблем электросвязи на уровне глобальной информационной экономики в мире. Так же деятельность направлена на мобилизацию людских и финансовых ресурсов, которые в свою очередь, необходимы для развития электросвязи и расширения доступа к преимуществам, которые предоставлены посредством использования новых технологий с целью использования последних населением всего мира.

Основная деятельность МСЭ представлена распределением частот, а так же осуществлением организации международной телефонной и радиосвязи. При необходимости МСЭ вправе проводить стандартизацию телекоммуникационного оборудования. Создание данного союза осуществлялось для обеспечения и расширения международного сотрудничества, в рамках регионального использования всех видов связи. Совершенствование технических средств в целях их правильной и эффективной эксплуатации является еще одним полномочием, осуществление которого возложено на Международный союз электросвязи. В настоящее время МСЭ выступает как официальное специализированное учреждение Организации Объединенных Наций со своей штаб-квартирой в Женеве (Швейцарии), неподалеку от здания ООН. В декабре 1992 г. была определена его новая структура: сектор стандартизации электросвязи; сектор радиосвязи; сектор развития электросвязи.

На основании вышеизложенного возможно сделать вывод, международные экономические организации принимают активное участие в процессе международного правотворчества. Свое участие они осуществляют посредством выполнения вспомогательных функций во время создания норм современного международного права. Так же необходимо отметить, что

международные экономические организации осуществляют аналогичные функции при формировании норм международного частного права. На современном этапе данная деятельность характерна исключительно для рассматриваемых организаций.

Еще более значительный вклад в процесс создания международно-правовых норм международные экономические организации вносят путем так называемого «самостоятельного правотворчества». В процессе осуществления данного вида правотворчества отсутствует непосредственное согласование воли субъектов международного. Вследствие чего организация принимает международно-правовой акт от своего имени в соответствии со своим учредительным актом. К числу форм «самостоятельного правотворчества» международных экономических организаций относятся:

1. заключение организацией международных договоров от своего имени;
2. принятие организацией актов, содержащих нормы внутреннего права организации;
3. принятие организацией актов, содержащих нормы «мягкого права», а также, в некоторых случаях, закрепление норм международного права в актах органов по разрешению споров, действующих в рамках таких организаций.

Однако, не смотря на все вышеизложенное, открытым остается вопрос о том, существует ли «самостоятельное» правотворчество международных организаций, и если да, то насколько оно самостоятельно. Так, например, если возможность принятия международными организациями актов, которые содержащих нормы внутреннего права, является общепризнанной, то тезис о существовании актов международных организаций, содержащих нормы «мягкого права», неоднократно подвергался критике в отечественной науке международного права. Рассмотрение указанного вопроса особенно актуально применительно к международным экономическим организациям, так как именно указанные организации наиболее активно реализуют свою

правотворческую деятельность, в соответствии с которой в дальнейшем выстраивают свою структуру и порядок организации национальные учреждения.

Таким образом, в современный период значение нормоустанавливающих актов как универсальных, так и региональных международных экономических организаций в регулировании международных экономических отношений неуклонно возрастает. Основной причиной этого является высокая потребность в оперативном регулировании международных экономических отношений, что может быть достигнуто в том числе и путем совершенствования процесса правотворчества международных экономических организаций. Как отмечает Г.М. Вельяминов: «решения международных организаций выходят практически, и особенно в международном экономическом праве, на место непосредственно вслед за международными договорами»<sup>1</sup>.

Представляется, что в настоящее время роль международных экономических организаций в процессе международного правотворчества настолько велика, что ее дальнейшее возрастание как объективный процесс может привести к ситуации, когда основной объем норм международного права, регулирующих международные экономические отношения, будет создаваться при непосредственном участии указанных организаций, а зачастую и непосредственно ими.

## **2.2. Юридическая сила решений международных межправительственных организаций**

Международные межправительственные экономические организации являются в настоящее время одной из наиболее важных правовых форм сотрудничества субъектов международного права в экономической сфере.

В настоящее время роль решений международных экономических организаций значительно возросла. Решения данного рода в современном мире выступают одним из самых приемлемых способов, помогающих

---

<sup>1</sup> Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс). М., Волтерс Клувер, 2004. С. 95.



урегулировать международные отношения в различных сферах. Эффективность принятых решений объясняется оперативностью их принятия, а также возможностью регулирования с их помощью достаточно обширного круга международных отношений.

Например, ст. IX Соглашения о создании ВТО 1994 г., гласит: «Просьба об освобождении от какого-либо обязательства, предусмотренного настоящим Соглашением, направляется на рассмотрение Конференции министров в соответствии с практикой принятия решений консенсусом. Конференция министров устанавливает срок для рассмотрения такой просьбы, который не может превышать 90 дней. Если в течение указанного периода решение не принимается консенсусом, решение об освобождении от обязательств по настоящему Соглашению принимается тремя четвертями голосов Членов ВТО»<sup>1</sup>.

Тем не менее вопросы о правовой силе указанных актов и об их юридической природе до настоящего времени не нашли своего окончательного разрешения в науке международного права. В разное время их затрагивали в своих работах многие известные учёные-международники, но специального исследования они не получили<sup>2</sup>.

Факт участия международных организаций в международном правотворческом процессе в той или иной форме признаётся большинством юристов-международников. Как считает В.И. Маргиев, «являясь составной частью международной системы, международные организации наряду с государствами оказывают существенное влияние на ход мирового развития, осуществляя нормотворческую и связанную с ней кодификационную и контрольную функцию»<sup>3</sup>. Т.М. Ковалёва по этому поводу указывает:

---

<sup>1</sup> Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации (Заключено в г. Марракеше 15.04.1994 г.) // СЗ РФ. 2012. № 37 (приложение, ч. VI). С. 2514-2523.

<sup>2</sup> Волова Л.И., Папушина И.Э. Международное инвестиционное право. Ростов-на-Дону: Эверест. 2001. С. 64; Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало. 2000. С. 142-159.

<sup>3</sup> Маргиев В.И. Правотворчество международных организаций. Майкоп, 1998. С. 46.

«правотворчество международных организаций является составной частью международного правотворчества вообще...»<sup>1</sup>.

Диапазон форм правотворчества международных экономических организаций достаточно широк: от содействия государствам в заключении многосторонних договоров до принятия ими самостоятельно односторонних решений, содержащих обязательные правила поведения для их адресатов (как правило, государств-участников).

Решения международных организаций принимаются, как правило, в форме резолюций, которые предполагают рекомендательный характер. Однако в то же время, одними из необходимых свойств источников международного права выступает обязательность, содержание которой заключается в формулировании определенного правила поведения субъектов международного права, за неисполнение которого к виновному субъекту могут быть приняты меры международно-правовой ответственности. Несмотря на существование данной особенности в современном мире все больше ученых склоняются к мнению, что при наступлении определённых условий, решения, вынесенные международными организациями, становятся источниками международного права или, по крайней мере, источниками права международных организаций.

К сожалению, в настоящий момент ответить на вопрос о том, могут ли международные организации сами непосредственно в одностороннем порядке принимать нормативно-правовые акты, не представляется возможным. Так как в научной литературе различными авторами освещаются обе точки зрения по данному вопросу.

Однако стоит отметить, что позиция авторов, которые признают возможность принятия нормативно-правовых международных актов международными экономическими организациями, наиболее точно аргументирована. Так же стоит сказать о том, что данная позиция получила

---

<sup>1</sup> Ковалева Т.М. Правотворческая деятельность межгосударственной организации как способ реализации учредительного акта: Дис. ... докт. юрид. наук. Калининград, 1999. С. 10.

свое практическое подтверждение. Например, еще в советской науке международного права решения международных организаций общей компетенции признавались нормативно-правовыми источниками международного права, но при наличии определенных условий. Так, по мнению Н.М. Минасяна, «...постановления, имеющие демократическое содержание, направленные на защиту мира и на развитие сотрудничества между странами без различия их социального строя, являются источниками международного права»<sup>1</sup>.

Другой позиции придерживался Г.И. Тункин. Так, хотя он и указывает, что «Генеральная Ассамблея ... принимает обязательные постановления только по узкому кругу вопросов, главным образом по организационным и финансовым», но далее пишет, что правила, сформулированные в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, могут стать нормами международного права тем же путём, каким формируются обычно-правовые нормы. По поводу решений специализированных международных организаций Г.И. Тункин писал: «Роль нормативных рекомендаций специализированных международных организаций в международных отношениях, несомненно, возрастает. Поэтому установление их юридической природы и действительной роли имеет как теоретическое, так и практическое значение»<sup>2</sup>.

Особый интерес представляют решения международных экономических организаций, поскольку, обладая в определённой степени свойствами, общими для всех международных организаций, они имеют ряд специфических черт. Так, они гораздо чаще используют возможность регулирования международных экономических отношений с помощью принимаемых ими решений. Это опосредовано тем, что международные экономические отношения постоянно развиваются и требуют международно-правового регулирования, а в силу недостаточной оперативности

---

<sup>1</sup> Минасян Н.М. Источники современного международного права. Ростов-на-Дону: Издательство Ростовского Университета, 1960. С. 114.

<sup>2</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 150.

регулируемая на договорной основе, они в значительной мере регулируются решениями международных экономических организаций.

В связи с этим интересна позиция В.М. Шумилова, который, признавая, что «решения (резолуции) международных организаций относятся к специальным источникам международного экономического права», считает, что указанные документы содержат в себе несколько видов норм, таких как<sup>1</sup>:

- действующие обычно-правовые принципы и нормы международного экономического права;

- новые принципы и нормы, которые в результате согласия государств (*opinio juris*), без продолжительной практики и прецедентов становятся обычными нормами международного права;

- политические (рекомендательные) нормы, имеющие высокую обязательную силу морально-политического характера (мягкое право).

Анализируя учредительные документы и акты таких международных экономических организаций, как: ВТО, организаций системы Мирового банка, СЭВ, ОЭСР и других, можно предложить следующую классификацию решений организаций. Во-первых, это решения, являющиеся источниками международного экономического права, к ним относятся акты внутреннего права международных организаций и акты, так называемого, мягкого права (*soft law*). Например, Резолюция о занятости молодёжи МОТ (Женева, 16 июня 1998 г.), содержащая, в частности, такие формулировки как: «Призывает государства-члены и, по мере возможности, работодателей и трудящихся и их соответствующие организации: ...». Во-вторых, это решения, создающие предпосылки для создания норм международного права в будущем, к ним относятся – решения, утверждающие проекты международных договоров и решения, формирующие или закрепляющие международно-правовой обычай (т.е. содержащие правило, которое впоследствии становится нормой обычая).

---

<sup>1</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право. М.: НИМП, 2001. С. 43-44.

Все же иные решения международных организаций правового характера не имеют. К ним относятся такие акты как, например: Решение № 31 Межгосударственного Совета Евразийского Экономического Сообщества «О финансировании сметы расходов Интеграционного Комитета за 2001 год», предписывающее государствам участникам погасить образовавшуюся задолженность<sup>1</sup>.

Следует определить, при каких условиях указанные выше решения международных экономических организаций являются источниками международного экономического права. Правовой характер постановлений, которые относятся к внутреннему праву международных организаций, можно доказать, основываясь на следующих аргументах. Концепция внутреннего права международных организаций не нова и разрабатывалась западными учёными на протяжении достаточно длительного времени. Несмотря на наличие значительного количества исследований в мировой юридической литературе, которые посвящены внутреннему праву международных организаций, в отечественной доктрине международного права оно долгое время не являлось предметом специального исследования. Ряд отечественных учёных (И.И. Лукашук, С.А. Малинин, Т.Н. Нешатаева, Г.И. Тункин, Е.А. Шibaева, и другие) затрагивали вопросы внутреннего права международных организаций в своих работах, однако первое комплексное исследование данной проблемы содержится в диссертации и монографиях В.И. Маргиева. По его мнению, «внутреннее право международных организаций – это совокупность юридических норм, принимаемых и обеспечиваемых международной организацией в лице ее органов на основании учредительного акта, выражающих волю самой организации и регулирующих отношения в рамках организации между ее внутренними подразделениями, между организацией и государствами-

---

<sup>1</sup> Решение № 31 Межгосударственного Совета Евразийского Экономического Сообщества «О финансировании сметы расходов Интеграционного Комитета за 2001 год». Алматы, 14 сентября 2001 года.

членами, между организацией и ее служащими, между должностными лицами и персоналом организации»<sup>1</sup>.

Так на основании вышесказанного, можно утверждать, что акты внутреннего права международных организаций являются источником международного права. Как уже было отмечено, нормы актов внутреннего права международных организаций создают права и обязанности для государств, исполнение которых может обеспечиваться по средствам принуждения (за их несоблюдение организацией могут быть применены определённые международно-правовые санкции).

Кроме того, абсолютное большинство государств мира на сегодняшний день участвуют в тех или иных международных организациях, в результате чего обязаны исполнять нормы внутреннего права данных международных организаций.

Вопросы, связанные с решениями, относящимися к «мягкому праву» (soft law), в отечественной науке международного права исследовались такими учёными как Л.И. Воловой, И.И. Лукашук, Т.Н. Нешатаевой, Г.И. Тункиным, В.М. Шумиловым и др.

До настоящего времени не существует общепринятого определения «мягкого права». Например, И.И. Лукашук в ряде своих работ высказывает мнение, согласно которому «Анализ литературы и материалов практики показывает, что термин «мягкое» право используют для обозначения двух различных нормативных явлений. В одном случае речь идет об особом виде норм международного права, в другом – о неправовых международных нормах».

В первом случае, как правило, он имеет в виду такие нормы, содержащиеся в международных договорах, которые, в отличие от «hard law» – «твёрдого права», не порождают четких прав и обязанностей, а дают лишь общую установку, которой, тем не менее, субъекты обязаны следовать. Для

---

<sup>1</sup> Маргиев В.И. Внутренне право международных организаций: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 1999.

подобных норм характерны слова и выражения – «добиваться», «стремиться», «принимать необходимые меры» и т.д. По мнению И.И. Лукашука, ко второму виду норм «мягкого права», относятся те, что содержатся в резолюциях международных организаций, совместных заявлениях, коммюнике и не имеют обязательного характера, однако в силу своего высокого политического и морального значения соблюдаются государствами<sup>1</sup>.

Другой позиции придерживается профессор Л.И. Волова. Рассматривая вопросы многостороннего регулирования иностранных инвестиций, она пишет: «Постепенно сложившееся обычное право было заменено так называемым «мягким правом», т.е. нормами резолюций ООН»<sup>2</sup>.

Интересна также позиция такого зарубежного автора как Ч.М. Чинкин. Согласно ей, к «мягкому праву» относится широкий круг международных документов, от договоров, включающих только «мягкие обязательства» до необязательных или добровольных резолюций и норм поведения, которые сформированы и приняты международными и региональными организациями, до заявлений, подготовленных физическими лицами неправительственным путем, но которые претендуют на установление международных норм.

По нашему мнению, нормы «мягкого права», как правило, содержатся в резолюциях международных экономических организаций, которые не имеют обязательной силы и формально являются необязательными для государств-участников международных организаций. Однако, они, чаще всего, соблюдаются государствами и, более того, имплементируются в национальное право путем включения аналогичных по содержанию норм в национальное законодательство. Это объясняется тем, что нормы «мягкого права» обладают большой политической и моральной значимостью и, как

---

<sup>1</sup> Лукашук И.И. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8. С. 159-163.

<sup>2</sup> Волова Л.И., Папушина И.Э. Международное инвестиционное право. Ростов-на-Дону: Эверест. 2001. С. 64.

правило, создаются организациями, обладающими значительным авторитетом.

Несмотря на то, что нормы «мягкого права» имеют рекомендательный характер, они, как правило, соблюдаются. Более того, за соблюдением норм рекомендательного характера в большинстве организаций, таких как, МВФ, ВТО и других, установлен жёсткий контроль. Т.Н. Нешатаева указывает: «Практика МБ – МВФ и ГАТТ свидетельствует, что эти организации рассматривают свои решения указанного типа как рекомендательные, поддающиеся упрощенной процедуре пересмотра.

В каждом конкретном случае санкция будет применяться к государству-члену не за невыполнение требований рекомендаций, а за невыполнение обязательств по уставу в целом. Невыполнение рекомендаций послужит лишь поводом, к серьезному анализу финансово-экономического состояния государства-члена и его действий в плане их соответствия уставным обязательствам». Это, однако, не означает, что нормы «мягкого права» лишь формально рекомендательны, но по сути обязательны.

Т.Н. Нешатаева в ряде работ формулирует точку зрения, согласно которой, право международных организаций, наряду с международным публичным и международным частным правом, существует как самостоятельная международно-правовая система, и «резолуции-рекомендации являются источником права международных организаций». Данная позиция была поддержана рядом других исследователей, в частности, Ким Док Чжу писал, что «признает за резолюциями-рекомендациями, именуемыми «мягким правом», характер источника права в праве международных организаций, рассматриваемого автором в качестве самостоятельной системы права»<sup>1</sup>.

Таким образом, учитывая всё вышеизложенное, можно прийти к выводу, о том, что, не смотря на существование значительного количества

---

<sup>1</sup> Ким Док Чжу. Концепция «мягкого права» и практика межправительственных организаций системы ООН: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 100.



исследований, которые затрагивают вопросы юридической природы решений международных организаций, данная проблема в настоящее время не разработана в полном объеме. Следовательно, однозначно ответить на вопрос, являются ли решения международных экономических организаций источниками международного права, не предоставляется возможным.

Ряд постановлений международных организаций является по своей природе международно-правовыми актами и, более того, источниками международного экономического права, в случае, если они соответствуют определённым критериям, однако, установление таких критериев возможно, лишь в результате специального научного исследования. В настоящий момент в международном праве отсутствует универсальный ряд критериев, на основании которого можно было бы подтвердить или наоборот опровергнуть данное предположение.

В последнее время в связи с активизацией международных экономических отношений возникла необходимость в совершенствовании и интенсификации международного нормотворческого процесса. Большой вклад в этот процесс вносят международные экономические организации. Не исключено, что в ближайшем будущем международные организации будут играть заметную роль в международном правотворчестве, а их решения будут признаны источником международного публичного права.

## **ГЛАВА 3. Внутриорганизационная правотворческая деятельность международных организаций**

### **3.1. Особенности юридического характера внутреннего права международных организаций**

Появление в XIX – начале XX в. первых межгосударственных организаций привело к созданию новых отраслей и институтов международного права. В то же время ученые столкнулись с новыми научно-правовыми проблемами, которые требовали своего разрешения.

Одной из них является проблема определения сущности, юридической природы и роли внутреннего права международных организаций. Особенно остро данный вопрос встал после создания ООН и ее специализированных учреждений. В настоящее время международные организации, в частности ООН и ее специализированные учреждения, с целью обеспечения своей деятельности принимают различные акты, наиболее важными из которых являются конвенции, регламентирующие вопросы компетенции организаций.

Кроме того, руководящие органы организаций принимают рекомендации и решения, являющиеся, по сути, последствиями реализации тех обязательств, которые государства взяли на себя при ратификации учредительного акта организации. Юридическая сила актов, принимаемых органами международной организации, определяется в ее учредительном акте. Как справедливо отмечает Е.А. Шибаева, «обязательные постановления органы международных организаций принимают только по узкому кругу вопросов, главным образом, по организационным и финансовым вопросам»<sup>1</sup>.

Учитывая сложившуюся международную практику, отразившуюся, в частности, в консультативных заключениях Международного суда ООН, а также в решениях национальных судов, доктрина не могла не признать существования особого правопорядка в международных организациях. Как правило, именно нормы внутриорганизационного характера, а также нормы,

---

<sup>1</sup> Шибаева Е.А. Юридическая природа и правовое положение специализированных учреждений ООН: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1969.

регулирующие взаимоотношения организации (ее органов) и государств-членов, называют внутренним правом международной организации.

Кроме того, согласно доктрине, резолюции международных организаций по различным вопросам, входящим в сферу их компетенции и имеющим рекомендательный характер, также охватываются понятием «внутреннее право международных организаций» наравне с их уставами, правилами процедуры и иными актами<sup>1</sup>.

Однако подобная точка зрения представляется спорной. В настоящее время бесспорным является тот факт, что любая международная организация создает внутреннее право для регулирования вопросов своего функционирования в межгосударственной системе. Как пишет Н.Б. Крылов, «нормальное функционирование международных организаций немыслимо без внутриорганизационного регулирования. В той или иной форме оно существовало в международных организациях с момента их создания»<sup>2</sup>.

Споры в доктрине ведутся в основном вокруг вопросов о том, какие нормы входят в понятие «внутреннее право международных организаций», каковы его юридическая природа и источники, и наконец, каково его место в системе международного права? По каждому из этих вопросов высказываются различные точки зрения. Нельзя не согласиться с мнением Е.А. Шibaевой, что «исследование проблем компетенции организации по вопросам внутренней деятельности и внутреннего права международной организации представляет значительный практический и научный интерес, поскольку эффективная деятельность международной организации зависит в первую очередь от ее нормального внутреннего функционирования»<sup>3</sup>.

В качестве примера такого совершенствования можно рассматривать постоянную деятельность ООН и ее специализированных учреждений по реформированию их внутренней структуры и процессов управления с целью

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000.

<sup>2</sup> Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988.

<sup>3</sup> Шibaева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. Монография. М.: Международные отношения, 1986.

повышения эффективности их работы. Вопрос о юридической природе внутреннего права международных организаций тесно связан с проблемой их международной правосубъектности. В настоящее время доктрина и Международный суд ООН соглашаются о том, что международные межправительственные организации являются субъектами международного права, а обладание международной правосубъектностью вытекает из функций и целей каждой организации, заложенных в ее уставе. Поскольку международные организации являются субъектами международного права, их деятельность регулируется правовыми нормами, в том числе обязательствами, вытекающими из основных принципов международного права, учредительных актов и международных договоров.

Так, учредительный акт определяет функции и цели организации, порядок их осуществления: он содержит положения, в соответствии с которыми принимаются вторичные нормы организации и вырабатывается ее практика.

Д. Боуэтт полагает, что источники юридических обязательств, устанавливающих границы компетенции международных межправительственных организаций, делятся на две большие группы<sup>1</sup>.

К первой группе относятся «правила организации», иногда называемые «внутренним правом» организации, в частности учредительные акты, принятые в соответствии с ними решения и резолюции и сложившаяся практика организации.

Вторая группа, иногда называемая «внешним правом», включает в себя нормы двух видов, созданные за рамками организации, – нормы международного права (в особенности, договоры и обычаи) и нормы национального права. Позиция Д. Боуэтта представляется более обоснованной по сравнению с мнением иных авторов, полагающих, что автономность международной организации как субъекта международного права позволяет утверждать, что ее потенциальные полномочия основаны на

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000.

ее собственной правовой системе, т.е. она обладает всеми полномочиями, необходимыми для достижения ее целей, за исключением тех, которые прямо запрещаются международным правом или ее собственным уставом.

При этом критерием действительности полномочий считается нахождение полномочия в правовой системе организации, учитывая устав и цели организации. Такой подход представляется излишне широким, близким к концепции «имманентной компетенции». Полномочия международной организации, предоставленные ей уставом, являются одновременно и дополнительным свидетельством, и последствием наличия ее правосубъектности.

Однако объем правоспособности международной организации зависит не только от ее учредительных документов, но и от ее практики, а следовательно, не является статичным. Полномочия организации могут дополнительно определяться соглашениями, особенно с ООН, а также регламентами деятельности ее органов. Но именно положения устава должны служить ограничителем, сдерживающим чрезмерно расширительное их понимание. Так, Г.И. Тункин пишет, что расширение компетенции международных организаций может происходить как по линии расширения круга вопросов, которыми они владеют, так и по линии расширения полномочий международных органов в разрешении этих вопросов, однако данный процесс должен осуществляться исключительно в рамках устава организации<sup>1</sup>.

Как уже отмечалось, государства передают свои полномочия международной организации путем заключения договора о ее создании – устава организации. Большинство авторов соглашаются с тем, что подобный договор и создание нового субъекта международного права – международной межправительственной организации с неотъемлемым правом каждого члена на выход из нее являются отражением суверенности государств-членов.

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 101, 162, 188.

Принцип суверенитета проявляется также в том, что органы общих международных организаций, наделенные правом принимать решения, состоят из представителей государств-членов, действующих в соответствии с инструкциями своих правительств. Кроме того, по общему правилу постановления общих международных организаций за некоторыми исключениями носят характер рекомендаций и юридически необязательны для членов организации. Учредительный акт помимо создания международной организации в целом учреждает также органы, с помощью которых будут достигнуты цели организации, определяет их состав, функции и полномочия, а также процедуру голосования. В таких организациях, как ООН и ее специализированные учреждения, где решения и рекомендации органов могут быть приняты простым большинством голосов, органы обладают определенной самостоятельностью по отношению к отдельным государствам-членам, представленным в них.

Более того, как отмечает Т. Сато, практика органов международных организаций имеет правовую ценность и оказывает влияние в конечном итоге на толкование положений уставов<sup>1</sup>.

Особая важность положений учредительного акта международной организации состоит в том, что являясь международным договором, он может быть изменен только государствами участниками этого договора, а не международной организацией, созданной договором. В связи с этим уставы международных организаций предусматривают специальную процедуру внесения поправок. Основным способом внесения поправок в учредительный договор является их обсуждение и принятие высшим пленарным органом организации. Если они не затрагивают цели организации и не налагают дополнительные обязанности на государства, то вступают в силу сразу после одобрения квалифицированным большинством голосов. Если же они затрагивают наиболее важные вопросы функционирования организации, то требуется их последующее одобрение квалифицированным большинством

---

<sup>1</sup>Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2001. С. 219.

правительств государств-членов. Такую процедуру можно рассматривать как упрощенную по сравнению с процедурой внесения поправок в другие международные договоры.

Важно отметить, что принятые в соответствии с действующими в организации правилами поправки являются обязательными для всех государств-членов организации, даже если они за них не голосовали. Широкая распространенность вышеуказанной процедуры подтверждается практикой специализированных учреждений ООН. Так, Устав ЮНЕСКО в ст. 13 предусматривает принятие поправок Генеральной конференцией большинством в две трети голосов, при этом указывается, что поправки, влекущие за собой коренные изменения задач Организации или налагающие новые обязательства на ее членов, прежде чем вступить в силу, должны быть одобрены двумя третями от общего числа государств-членов.

В связи со специфическим, производным характером правосубъектности международных организаций их деятельность должна осуществляться в рамках компетенции, проявляющейся в компетенции их органов. В теории выделяется юрисдикционная (формальная) и предметная (материальная) компетенция.

Первая характеризует юридическую силу акта, принятого компетентным органом по вопросам, входящим в предметную компетенцию. Данные акты могут быть как простыми рекомендациями, так и обязательными решениями.

Предметная компетенция определяет круг вопросов, которые подлежат ведению организации или ее органа, и может быть весьма широкой. Это и вопросы, связанные с отношениями между организацией и ее членами, между членами в рамках организации, между организацией и ее служащими, между органами организации.

Компетенция организации по вопросам внутренней деятельности также проявляется в компетенции ее органов. Главным образом, это компетенция высших исполнительных и административных органов принимать правила

процедуры, создавать вспомогательные органы, устанавливать правила для персонала. Компетенция указанных органов в области внутренней деятельности несомненна, поскольку она зафиксирована в уставах организаций. В связи с этим Ф. Сайерстед рассматривает данный элемент компетенции в качестве органической юрисдикции международной организации в отношении своих органов и членов. В качестве примера он приводит возможность создавать вспомогательные органы даже в том случае, если это прямо не предусмотрено уставом организации<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время в международно-правовой литературе широко признана концепция подразумеваемой компетенции международных организаций в области их внутреннего функционирования. Так, И. Деттер, проводя параллель с внутренним правом многих государств, указывает, что любое образование в соответствии с принципом самоорганизации может принимать свои правила процедуры, обеспечивающие его успешное функционирование независимо от того, было ли оно на то прямо уполномочено<sup>2</sup>.

Таким образом, можно сказать, что компетенция международной организации в области внутренней деятельности, являясь по своему значению второстепенной для организации, может быть реализована посредством осуществления более конкретных полномочий, в уставе не зафиксированных, - подразумеваемых полномочий международной организации.

Важным аспектом компетенции международной организации является ее правотворческая функция. Специалисты описывают содержание правотворческой деятельности международных организаций, включая способы создания норм, а также их обеспечения, как создание норм, установление стандартов или продвижение норм. Очевидно, что способность международной организации создавать нормы права ограничена волей

---

<sup>1</sup> Актуальные проблемы деятельности международных организаций: Теория и практика / под ред. Г.И. Морозова. М.: Международные отношения, 1982.

<sup>2</sup> Международное право / отв.ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2007.



государств, учредивших ее. Способность органов международных организаций принимать решения, обязательные для государств-членов, также относится лишь к государствам, которые вступили в договор и приняли на себя обязательство соблюдать такого рода решения.

В этом отношении недействительность актов международной организации может вытекать из двух ситуаций – нарушения основополагающих правил, связанных с правопорядком организации, или превышения полномочий. Принцип правомерности применим в равной мере ко всем принимаемым организацией нормативным актам, которые имеют юридическую силу, как в рамках организации, так и в международной сфере или в национальном правопорядке. Этот принцип также применим ко всем международным организациям независимо от того, создан и действует ли в рамках этих организаций какой-либо механизм контроля или санкций.

Договорная основа компетенции организаций также предполагает определенные ограничения сферы действия их правовых норм. Поскольку договоры, включая уставы международных организаций, не могут, по общему правилу, обязывать тех, кто не является их участниками, принятые международной организацией акты имеют нормативный эффект только в отношении членов конкретных организаций, т.е. международные организации могут исключительно правовыми средствами влиять на те государства, которые передали им такие полномочия.

Следует отметить, что большая часть решений, принимаемых организацией, относится к «внутреннему» правотворчеству, регулирующему внутреннюю жизнь организации, т.е. тех отношений, которые направлены на обеспечение функционирования организации путем принятия более детализированных правил, чем те, которые содержатся в учредительном договоре, или путем реализации таких правил.

Так, международные организации обладают определенной свободой принимать правила в отношении внутренних вопросов, таких как процедура принятия решений или отношения между организацией и ее персоналом.

Однако нельзя отрицать тот факт, что данное право основано на учредительном акте организации, хотя и не всегда прямо им предусмотрено. В этой связи следует присоединиться к мнению некоторых авторов, которые считают, что правила, принимаемые в рамках международных организаций, становятся нормами права не потому, что они создаются напрямую путем согласования воли государств-членов, а потому, что они в таком качестве заранее санкционируются государствами путем принятия устава организации.

Общепризнано, что решения органов международной организации по вопросам внутреннего функционирования являются обязательными как для государств-членов международной организации, так и для высших должностных лиц и рядовых служащих организации. Обязательная сила решений международной организации имеет большое значение для внутреннего функционирования организации как постоянно действующего механизма. Практика международных организаций показывает, что выполнение норм внутреннего права обеспечивается не государствами-членами, а самой организацией в лице ее органов. Непосредственно его обеспечивают должностные лица организации, кроме того, могут создаваться внутренние судебные органы, например, для разрешения споров организации с персоналом.

В соответствии с позитивистским подходом действительность решений международных организаций приравнивается к их юридически обязательной силе. Такой подход рассматривает международную правовую систему как набор обязательных правил поведения и полномочий устанавливать такие правила. По отношению к решениям международных организаций это означает, что если решения являются юридически обязательными, то они существуют как правовые нормы, а если они необязательны, то они не представляют собой элементы правовой системы. Однако указанный подход давно подвергается критике, в частности со стороны тех, кто обратил внимание на тот факт, что не являющиеся обязательными резолюции международных организаций, например декларации Генеральной Ассамблеи

ООН, оказывают значительное влияние на развитие международного права. Признавая данный тезис, хотелось бы все же отметить, что важной особенностью внутреннего права международных организаций является именно его юридическая обязательность. Но очевидно, что действительность внутриорганизационных решений базируется на соблюдении правил организации, регулирующих их создание.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что в современной науке международного права утверждение о правосубъектности международных организаций не вызывает споров. Большинство ученых соглашались с тем, что международная правосубъектность каждой организации основана на положениях ее устава – международного договора особого рода, который отражает волю государств-членов в отношении создания самостоятельного субъекта международного права, наделения его определенными правами и обязанностями, делегирования ему некоторых полномочий и установления сферы его деятельности. При этом государства оставляют за собой право внести коррективы в деятельность созданной организации путем внесения поправок в ее устав при обязательном соблюдении заранее установленной процедуры. Хотя большая часть полномочий международных организаций в сфере их внутреннего функционирования прямо не предусмотрена в их учредительных актах, но в силу своей исключительной важности для обеспечения эффективной работы организации такие полномочия все же реализуются в рамках ее подразумеваемой компетенции.

Так, правотворческая функция международных организаций и их органов вытекает из учредительного договора, в связи с этим обязательность принятых организацией правовых норм для государств вытекает из их обязательств по данному договору. При этом очевидно, что при принятии юридически обязательных решений международные организации обязаны соблюдать как положения учредительного акта, так и соответствующие правила процедуры.

### **3.2. Современные тенденции правотворческой деятельности международных организаций**

Современная тенденция развития международных организаций, выражающаяся в возрастании их роли как формы многостороннего сотрудничества государств в решении проблем глобального характера, предопределила необходимость в совершенствовании и легитимации правотворчества международных организаций.

Процесс международного правотворчества характеризуется значительными сложностями и спецификой по причине отсутствия на международном уровне единого законодательного органа или правового акта, регламентирующего сам процесс. Субъектами международного правотворчества выступают государства самостоятельно или при участии международных организаций, которые сами по своему желанию устанавливают правомерные способы и правила создания норм права, а также изменяют их в целях адаптации к динамично развивающимся условиям международной действительности.

В настоящее время, когда большинство государств мира осознали необходимость объединить свои усилия для обеспечения режима международной правомерности, задача повышения эффективности и качества правовых актов приобретает все большее значение. В этой связи серьезного теоретического и практического анализа требует современный процесс создания норм международного права. Особенностью международного правотворческого процесса сегодня является то, что он становится в значительной мере институционализированным и приобретает регулярный характер. Данная тенденция напрямую связана с активной правотворческой деятельностью международных организаций. Международные организации, будучи полноправными субъектами международного права, наряду с государствами создают правовые нормы, способствуют их дальнейшему прогрессивному развитию и

совершенствованию, т.е. активно участвуют в международном правотворческом процессе.

Большинство юристов-международников весьма положительно оценивают вклад международных организаций в международный правотворческий процесс. «Являясь составной частью международной системы, – указывает В.И. Маргиев, – международные организации оказывают существенное влияние на ход мирового развития, осуществляя нормотворческую и связанную с ней кодификационную и контрольную функции»<sup>1</sup>.

Непосредственное правотворчество международных организаций, являясь, по утверждению специалистов, составной частью международного правотворчества в целом, выражается в различных формах и проявляется в договорной практике и в принятии обязательных решений от имени международных организаций. Кроме того, международные организации могут осуществлять вспомогательную функцию в правотворческом процессе государств, организовывая конференции государств для заключения международных договоров, а также разрабатывая и принимая проекты конвенций, стандартов и регламентов и т.д.

Существо правотворчества международных организаций и при заключении международного договора, и при подготовке и принятии, например, обязательных резолюций нормативного характера едино. Несмотря на различие его внешнего проявления, международное правотворчество проходит следующие стадии: подготовка текста, фиксация текста, принятие акта, его вступление в силу, доведение его содержания до сведения заинтересованных лиц. Поскольку, в отличие от суверенных государств, международные организации естественно не могут обладать законодательными полномочиями в прямом смысле этого слова, нормы, содержащиеся в принятых международной организацией актах

---

<sup>1</sup> Маргиев В.И. Правотворчество международных организаций. Майкоп: Изд-во Адыгейского университета. 1998.

(рекомендациях, правилах, решениях), также должны пройти процедуру признания государствами для получения статуса обязательных международно-правовых норм.

Вместе с тем придание государствами обязательного характера принятым международными организациями международно-правовым нормам осложнено проблемой признания правомерности, как самих норм, так и правотворческого процесса. В этой связи возникает вопрос о критериях правомерности правотворческой деятельности международных организаций. К.А. Бекяшев предложил считать правотворчество международной организации правомерным в том случае, если оно, во-первых, осуществляется организацией, обладающей международной правосубъектностью, и, во-вторых, происходит в таком объеме и в том направлении, как это предусмотрено в ее учредительном акте<sup>1</sup>.

Согласно доминирующей в науке международного права концепции, правосубъектность международных организаций считается по ряду признаков отличной от правосубъектности государств. Если основанием международной правосубъектности государств является наличие у них государственного суверенитета, а правосубъектность государств признается универсальной и носящей всеобщий характер, то основанием правосубъектности международных организаций выступают учредительные договоры, закрепляющие цели их создания и определяющие границы способности международных организаций к совершению правомерных международных действий. Иными словами, правосубъектность международных организаций значительно уже государственной и носит «специальный, функциональный характер»<sup>2</sup>.

В свою очередь, компетенция международной организации - юридические полномочия и сфера ее предметной деятельности - так же, как и

---

<sup>1</sup> Бекяшев К.А., Моисеев Е.Г. Международное публичное право в вопросах и ответах. М.: Проспект, 2011.

<sup>2</sup> Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010.

правосубъектность международной организации, вытекает из ее уставных документов и, соответственно, ограничивается ими. Так, например, в ст. 5 Договора об учреждении Европейского сообщества закреплён принцип, согласно которому деятельность Сообщества должна осуществляться в рамках полномочий и целей, закреплённых в учредительных документах. Данный принцип получил название принципа законности<sup>1</sup>.

Описывая ограниченный и договорный характер правосубъектности международных организаций, Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова констатируют: «международная организация, создаваемая государствами для выполнения конкретных целей и задач, наделяется ими зафиксированной в учредительном акте определенной компетенцией»<sup>2</sup>. Государства, создавая международные организации, разрабатывая их уставы, наделяя их тем или иным объемом прав и обязанностей, в свою очередь, исходят из целей и задач будущих организаций, той роли, которую они им отводят в международной жизни.

Так, наделяя ООН наиболее широким объемом международной правосубъектности по сравнению с другими международными организациями, государства-учредители возложили на нее большой круг сложных и ответственных задач и целей в деле поддержания мира и международной безопасности, политического, экономического, культурного сотрудничества и во многих других областях международных отношений. Понятно, что для осуществления всех этих комплексных и многочисленных задач ООН наделена соответствующей объемной компетенцией, которой другие международные организации не обладают.

В соответствии со ст. 104 Устава ООН («Организация Объединённых Наций») пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения

---

<sup>1</sup>Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.) // Система КонсультантПлюс.

<sup>2</sup>Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2000.

ее функций и достижения ее целей». Международные организации вправе рассматривать вопросы в рамках своей компетенции и принимать решения, соблюдая предусмотренные процедуры, касающиеся процесса принятия решений. Например, согласно п. 3. ст. 27 Устава ООН, решения Совета Безопасности по непроцедурным вопросам «считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включающие совпадающие голоса всех постоянных членов». Правило единогласия является специальным механизмом, способствующим принятию органом обдуманных и согласованных решений, которые будут правомерными.

С учетом вышесказанного можно обоснованно утверждать, что деятельность международной организации, в том числе правотворческая, будет правомерной только тогда, когда она осуществляется в рамках функциональной правосубъектности организации, опирается на соблюдение законных процедур принятия решений, а также когда соответствующая компетенция предусмотрена в учредительных документах организации.

К сказанному можно добавить, что особенно важное значение имеет не столько процесс международного правотворчества как таковой, сколько его итоги. С практической точки зрения, наиболее существенным является его результат, юридическая природа того, что создано. Результаты международного правотворчества представляют собой нормы международного права по содержанию и источники международного права по форме. В самом общем виде, содержание международно-правовой нормы заключается в международно-правовых обязательствах участников международных правоотношений, наделении их соответствующими правами и обязанностями. Формами воплощения международно-правовых норм (источниками международного права) считаются международно-правовые нормативные акты, в частности, международные договоры, резолюции и решения международных организаций и конференций, содержащие общие правила и рассчитанные на неоднократное применение, а также международно-правовые обычаи.



Содержание и форму результатов международного правотворчества целесообразно рассматривать вместе, в их единстве.

На основании проведенного исследования научных трудов обозначенной проблематики нам представляется, что подробного теоретического рассмотрения требует актуальный вопрос о юридической силе и соотношении принимаемых международной организацией актов, определения их места в системе источников международного права.

Нужно отметить, что различные международные организации наделены неодинаковой компетенцией в том, что касается вопросов принятия решений и обязательности этих решений для государств-участников. Принимаемые международной организацией акты различны по своей юридической природе и могут быть как юридически обязательными, так и рекомендательными. Разделяя высказанную многими российскими учеными точку зрения о крайне высоком юридическом значении резолюций ООН в деле создания и развития норм международного права и обеспечения международной правомерности в целом, выделим четыре категории решений ООН в зависимости от места, занимаемого в числе источников современного международного права.

Первая категория. Решения по вопросам создания и деятельности международной организации, т.е. внутреннее право. В режиме обязательности для государств-членов организации присутствуют определенные своды правил должного поведения, которые определяют саму суть упорядоченного их функционирования по соответствующим правилам процедуры, регламентным нормам и техническим стандартам. Так, Правила процедуры работы Генеральной ООН устанавливаются на основе ее решений, принимаемых во исполнение ст. 21 Устава ООН. Действующий регламент Международного суда 1978 г., определяющий порядок выполнения им своих функций по отправлению правосудия, принят во исполнение ст. 31 Статута суда.

Отдельные вопросы, касающиеся внутреннего права международных организаций, освещались И.И. Лукашук, С.А. Малининым, Т.Н. Нешатаевой, Г.И. Тункиным, Е.А. Шибяевой и др. Комплексному исследованию внутреннего права международных организаций посвятил свои научные труды В.И. Маргиев. Ученый дал полное и очень содержательное определение внутреннего права международных организаций как «совокупности юридических норм, принимаемых и обеспечиваемых международной организацией в лице ее органов на основании учредительного акта, выражающих волю самой организации и регулирующих отношения в рамках организации между ее внутренними подразделениями, между организацией и государствами-членами, между организацией и ее служащими, между должностными лицами и персоналом организации»<sup>1</sup>.

Вопрос о принадлежности актов внутреннего права к источникам международного права является спорным в доктрине. По мнению ряда авторов (И.И. Лукашук и др.), внутреннее право международных организаций не обладает качествами международного права, поскольку отличается от международно-правовых норм по предмету регулирования. Внутреннее право регулирует не межгосударственные отношения, а внутриорганизационную деятельность организаций.

Однако мы полагаем, что акты внутреннего права международных организаций обладают определенными характеристиками, позволяющими рассматривать их в качестве источников международного права, а именно: обладание обязательной юридической силой; создание прав и обязанностей для государств-участников; обеспечение средствами принуждения (со стороны международных организаций возможны санкции за их несоблюдение). Нужно признать, что почти все государства мира сегодня входят в те или иные международные организации, и, как следствие, на них распространяется обязанность подчиняться нормам внутреннего права этих организаций.

---

<sup>1</sup>Нешатаева Т.Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права: автореф. дисс. ...докт. юрид. наук. М., 1993.

Ряд авторов относит внутреннее право международных организаций к транснациональному, глобальному праву, поскольку нормы внутреннего права создаются участниками для решения тех вопросов, которые во внутреннем праве государств и в международном праве являются сферой всеобщего дозволения или просто пробелами<sup>1</sup>.

Вторая категория. Решения международной организации, обязательная сила которых закреплена в их уставных документах. Эти решения принимаются по важнейшим проблемам современных международных отношений, как, например, решения главного исполнительного органа ООН Совета Безопасности ООН, во исполнение обязанностей по VI, VII, VIII, XII главам Устава и выполнение возложенной на орган главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности.

В отечественной правовой доктрине долгое время господствовала неверная точка зрения, согласно которой такого рода решения рассматривались индивидуальными актами, а правотворчество в данных случаях отрицалось. Практика опровергла данное заблуждение. В настоящее время не вызывает сомнений, что Совет Безопасности ООН может принимать резолюции нормативного характера, входящие в число обязательных источников международного права. Наиболее яркими примерами этого являются уставы Международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде. Они оба были созданы на основании главы VII Устава ООН. Более того, в современной международно-правовой литературе без преувеличения отмечается, что принимаемые Советом Безопасности решения превосходят по важности и по обязывающей силе решения иных международных органов.

Третья категория. Решения ООН, обязательная сила которых вытекает из общепризнанных императивных принципов и норм международного права. В данном случае речь идет о решениях, которые способствуют прогрессивному развитию институтов международного права,

---

<sup>1</sup> Например, Лукашук И.И. Нормы международного права. М.: Спарк, 1997.

конкретизируют принципы и нормы *jus cogens* и направлены на их соблюдение всеми субъектами международного права.

Такой характер, в частности, носят Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, Резолюция ГА ООН «О недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и народов» и др. Подобные решения справедливо признаются в доктрине источником международного права, их нормоустанавливающий и обязательный характер логично вытекает из самого факта подтверждения общепризнанных принципов и норм международного права.

Интересно заметить, что структура ООН не предусматривает возможность обжалования принятых Советом Безопасности решений в каком-либо другом органе. Решения Советом Безопасности являются окончательными, однако в случае, когда имеют место вновь открывшиеся обстоятельства, сам Совет Безопасности вправе вернуться к рассмотрению вопроса и пересмотреть свое принятое решение.

Четвертая категория. Решения ООН, принятые в порядке рекомендации. Это так называемые нормы «мягкого права». Учредительные договоры международных организаций предоставляют им право делать своим членам рекомендации по определенному кругу вопросов. Например, ст. 10, 11, 13 и 14 Устава ООН предусматривают подобное право.

Общепринятого определения «мягкого права» российская доктрина не выработала. Как отмечает И.И. Лукашук, «анализ литературы и материалов практики показывает, что термин «мягкое» право используют для обозначения двух различных нормативных явлений»<sup>1</sup>. В первом случае имеется в виду особый вид норм международных договоров, не порождающий конкретных прав и обязанностей, а дающий лишь общую установку. Во втором случае речь идет о рекомендательных нормах резолюций и других актов международных организаций, не имеющих

---

<sup>1</sup> Лукашук И.И. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 159-163.

обязательного характера, однако выполняющихся государствами благодаря своему высокому политико-моральному значению.

Интересна также позиция английского профессора К. Чинкин, которая под «мягким правом» понимает широкий круг международных документов, включающий и международные договоры, содержащие «мягкие обязательства», и необязательные к исполнению резолюции, принятые международными организациями, и заявления физических лиц<sup>1</sup>.

Для целей настоящего исследования под нормами «мягкого права» предлагаем понимать решения международных организаций, принятых в порядке рекомендации. Подобные нормы «мягкого права» не создают четких прав и обязанностей, а определяют желательную модель правомерного поведения. Для таких норм, отмечают ученые, типичны формулировки «добиваться», «стремиться», «принимать все необходимые меры» и т.п.

Примером норм «мягкого права» являются многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, рекомендации Международной организации труда. В свете обсуждения проблем правомерности правотворческой деятельности международных организаций представляется необходимым затронуть вопрос о том, являются ли решения, принятые в порядке рекомендации, источником международного права. В международно-правовой доктрине прослеживается два взгляда на место рекомендательных норм в системе международного права.

Ряд авторов (Н.Б. Крылов, И.И. Лукашук, Г.И. Тункин) утверждают, что рекомендательные нормы – это явление международной нормативной системы, а не международно-правовой ее части, и поскольку «главным критерием юридической нормы является ее обязательность», резолюции рекомендательного характера «сами по себе источником международного права не являются». Другие ученые (Г.М. Вельяминов, Л.И. Волова, Т.М. Ковалева, Т.Н. Нешатаева, С.В. Черниченко) отмечают «огромное

---

<sup>1</sup> Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2000.

влияние рекомендательных норм на формирование и модификацию международного права» и по этой причине рассматривают «мягкое право» как «источник права международных организаций и часть международного права в целом»<sup>1</sup>.

Оба взгляда нам представляются достаточно убедительными. Несмотря на то, что рекомендательные нормы международных организаций формально не имеют юридически обязательной силы, они, как правило, соблюдаются, а кроме того, создают предпосылки для возникновения новых обычно-правовых или договорных норм, либо служат подтверждением существования обычая, и, на наш взгляд, нет особых оснований отделять их от норм международного права.

Мы полагаем, что резолюции, различные многосторонние декларации международных организаций играют весомую роль в процессе становления международных обычаев. Так, резолюции-рекомендации могут использоваться для закрепления в письменной форме содержания какого-либо существующего международного обычая (например, Декларация о территориальном убежище 1967 г.<sup>2</sup>), или, наоборот, положения резолюций-рекомендаций со временем могут превратиться в международные обычаи (например, положения Всеобщей декларации прав человека и Декларации принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и недр за пределами действия национальной юрисдикции 1970 г.<sup>3</sup>).

В настоящее время превращение положений некоторых резолюций в международный обычай нередко стимулируется тем, что, несмотря на их юридически необязательный характер, создается какой-либо механизм своеобразного контроля за тем, как они выполняются. В частности, в большинстве международных экономических организаций, таких как МВФ,

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000.

<sup>2</sup> Декларация о территориальном убежище (Принята в 1977 г. Комитетом министров Совета Европы) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 546-547.

<sup>3</sup> Шумилов В. М. Международное право: учебник. М.: Велби, 2008. 488 с.

ВТО, за соблюдением норм рекомендательного характера установлен жесткий контроль и санкции за невыполнение требований рекомендаций. Более того, в международно-правовой науке неоднократно отмечалось, что нормы «мягкого права», не имея юридической силы, обладают большой морально политической силой.

Поддерживая данное мнение, мы полагаем, что рекомендательные акты международных организаций можно рассматривать как значимый этап международного правотворческого процесса. В частности, Генеральная Ассамблея ООН, представляя собой форму согласованного выражения воли и политических взглядов абсолютного большинства государств мира, принимает резолюции и декларации по глобальным вопросам мировой политики. Подобные акты являются важными политическими документами и закрепляют конкретные методы практического решения сложных международных проблем.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН могут также служить основой для разработки разного рода международных соглашений и конвенций - в этом состоит еще одно практическое значение рекомендательных актов международных органов. Дело в том, что, как правило, в задачи международных организаций входит не создание норм, а содействие сотрудничеству между государствами. Большинство организаций (например, ООН) преимущественно лишь стимулирует разработку проектов международных договоров, а уже государства сами решают, брать ли им на себя обязательства по таким договорам. Важным критерием для принятия подобных решений служит правомерность, как самих правовых норм, так и правотворческого процесса, результатом которого они являются.

Таким образом, в современных международных отношениях в связи с активным участием международных организаций в решении международных проблем глобального характера возникла необходимость в совершенствовании и легитимации их правотворческой деятельности. Исходя из наблюдаемой тенденции усиления роли международных

организаций в международном правотворчестве, можно предположить, что в ближайшем будущем решения международных организаций будут признаны правомерными источниками международного публичного права.



## Заключение

Подводя итоги выпускной квалификационной работы на тему «Правотворческая деятельность международных организаций», представим ее ключевые выводы и предложения:

1. Важнейшая особенность международного правотворчества (в отличие от внутригосударственного) заключается в том, что каждое государство правомочно признавать или не признавать в качестве юридически обязательной согласованное содержание нормы. Следовательно можно говорить о том, что процесс международного правотворчества формируется. Итак, процесс международного правотворчества состоит из коллективных действий государств на этапе согласования содержания нормы и индивидуальных действий каждого государства на этапе признания этой нормы как обязательной.

2. Вопросы, которые имеют отношение к правотворческой деятельностью международных организаций, нуждаются в дальнейшем глубоком и всестороннем исследовании. Так, правотворческая деятельность и правовой механизм ряда новых международных организаций (Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического сообщества) являются практически неисследованными и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

3. В настоящее время роль международных экономических организаций в процессе международного правотворчества настолько велика, что ее дальнейшее возрастание как объективный процесс может привести к ситуации, когда основной объем норм международного права, регулирующих международные экономические отношения, будет создаваться при непосредственном участии указанных организаций, а зачастую и непосредственно ими.

4. В последнее время в связи с активизацией международных экономических отношений возникла необходимость в совершенствовании и интенсификации международного нормотворческого процесса. Большой

вклад в этот процесс вносят международные экономические организации. Не исключено, что в ближайшем будущем международные организации будут играть заметную роль в международном правотворчестве, а их решения будут признаны источником международного публичного права.

5. Правотворческая функция международных организаций и их органов вытекает из учредительного договора, в связи с этим обязательность принятых организацией правовых норм для государств вытекает из их обязательств по данному договору. При этом очевидно, что при принятии юридически обязательных решений международные организации обязаны соблюдать как положения учредительного акта, так и соответствующие правила процедуры.

6. В современных международных отношениях в связи с активным участием международных организаций в решении международных проблем глобального характера возникла необходимость в совершенствовании и легитимации их правотворческой деятельности.

## **Список использованных правовых источников и литературы**

### **Международные правовые акты и иные официальные документы**

1. Венская Конвенция о праве международных договоров (заключена в Вене 23.05.1969 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 67-87.
2. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.) // Система КонсультантПлюс.
3. Декларация о территориальном убежище (Принята в 1977 г. Комитетом министров Совета Европы) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 546-547.
4. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 8-12.
5. Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (заключена в г. Токио 14.09.1963 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 439-445.
6. Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации (вместе со Списком приложений). Заключено в г. Марракеше 15.04.1994 г. // Система КонсультантПлюс.
7. Решение № 31 Межгосударственного Совета Евразийского Экономического Сообщества «О финансировании сметы расходов Интеграционного Комитета за 2001 год». Алматы, 14 сентября 2001 г. // Система КонсультантПлюс.
8. Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах (Заключено 05.12.1979 г.) // Борьба СССР за мирное

- использование космоса. Т. 2. М.: Политическая литература, 1985. С. 165-176.
9. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. М., 1956. С. 14 -47.

### **Специальная литература**

- 10.Актуальные проблемы деятельности международных организаций: Теория и практика / под ред. Г.И. Морозова. М.: Международные отношения, 1982.
- 11.Бекашев К.А., Моисеев Е.Г. Международное публичное право в вопросах и ответах. М.: Проспект, 2011.
- 12.Бобров Р.Л. Современное международное право (объективные предпосылки и социальное назначение). Л.: ЛГУ, 1962.
- 13.Волова Л.И., Папушина И.Э. Международное инвестиционное право. Ростов-на-Дону: Эверест. 2001.
- 14.Зайцева О.Г. Международные организации: принятие решений. М., 1989.
- 15.Каженев А.Б. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Российская юстиция. 2002. № 5.
- 16.Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010.
- 17.Ким Док Чжу Концепция «мягкого права» и практика межправительственных организаций системы ООН: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 1995.
- 18.Ковалёва Т.М. Правотворческая деятельность межгосударственной организации как способ реализации учредительного акта: Дис. ... докт. юрид. наук. Калининград, 1999.
- 19.Курс международного права. Т. 1. М., 1989.

20. Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988.
21. Лукашук И.И. Нормы международного права. М.: Спарк, 1997.
22. Лукашук И.И. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8/9.
23. Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1898.
24. Маргиев В.И. Внутреннее право международных организаций: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 1999.
25. Маргиев В.И. Правотворчество международных организаций. Майкоп, 1998.
26. Между народное публичное право / под ред. К.А. Бекашева. М., 2003.
27. Международное право / отв. ред. В. И. Кузнецов. М.: Юристъ, 2001.
28. Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2001.
29. Международное право / отв.ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2007.
30. Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2000.
31. Международное право / отв. ред. Г.И. Игнатенко, О.И. Тиунов. М.: Норма, 2005.
32. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М.: Дело, 1999.
33. Нешатаева Т. Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права: автореф. дис. д.ю.н. М., 1993.
34. Талалаев А.Н. Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций. М.: Междунар. отношения, 1989.
35. Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970.
36. Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000.

37. Шibaева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988.
38. Шibaева Е.А. Юридическая природа и правовое положение специализированных учреждений ООН: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1969.
39. Шibaева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. Монография. М.: Международные отношения, 1986.
40. Шумилов В.М. Международное экономическое право. М.: НИМП. 2001.
41. Шумилов В. М. Международное право: учебник. М.: Велби, 2008.