

Резюме

Данная статья является попыткой автора провести анализ имеющихся нормативных правовых актов Республики Казахстан в соответствии с Орхусской конвенцией.

Summary

Given article is attempt of the author to carry out the analysis of available standard legal certificates of Republic Kazakhstan with conformity with the Orhuzsky convention.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА И СПОСОБЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ООН МИРОТВОРЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ

А.Б.Мусин –

к.полит.н.

Характерной особенностью современного международного миротворчества является тенденция расширения участия в нем международных межправительственных организаций. Примером ее проявления может, в частности, служить деятельность ООН по выработке и принятию нормативных актов о правах человека. Вместе с тем по своей природе она довольно существенно отличается от соответствующих действий, предпринимаемых государствами вне рамок ММПО. Поэтому прежде чем приступить к анализу содержания деятельности органов и организаций системы ООН в данной сфере необходимо предварительно рассмотреть вопрос о природе нормотворческой функции ММПО в целом.

“Своеобразие международных организаций как субъектов международного права, проявляется, прежде всего, в отсутствии у международной организации такого свойства, как суверенитет”[1]. Каждая ММПО создается для выполнения конкретных задач и наделяется для этого строго определенными полномочиями. Поэтому, “ в отличие от государства, миротворческая деятельность которого основывается на суверенитете, юридическая природа правотворчества международной организации представляет собой делегированное выполнение части правотворческих полномочий государств-членов”[2].

ММПО, как производные субъекты международного права, не обладают в этом отношении полной свободой действий и достаточно жестко ограничены предписаниями собственных учредительных документов, которые определяют объем их компетенции и, следовательно, границы миротворческих возможностей. Такие ограничения касаются как содержания актов, принимаемых международными организациями, так и их правовой природы и юридической силы.

Тем не менее, ряд зарубежных авторов отрицают наличие четкой взаимосвязи между положениями уставов ММПО и объемом их полномочий, отстаивая идею о наличии у международных организаций так называемой “имманентной” компетенции, в соответствии с которой любая ММПО может предпринимать действия, необходимые для достижения ее целей, независимо от конкретных постановлений устава организации.

В качестве отправной точки зарождения данной теории в современной доктрине международного права следует, видимо, рассматривать решение Международного Суда ООН от 20 июля 1962 г. по вопросу о некоторых расходах Организации Объединенных Наций. В нем, в частности, говорилось, что “когда Организация предпринимает действие, которое может рассматриваться как целесообразное с точки зрения выполнения одной из целей Объединенных Наций, то такое действие не выходит за пределы полномочий...Организации”[3].

Концепция “имманентной” компетенции была подвергнута убедительной критике Г.И. Туркиным и поэтому здесь вряд ли стоит еще раз обращаться к детальному анализу ее основных положений. Отметим лишь, что, на наш взгляд, ее очевидная слабость состоит в игнорировании единства содержания уставов ООН и других ММПО, не только определяющих цели деятельности конкретной международной организации, но и регламентирующих основные способы и средства их осуществления. Представляется, что указанное решение Международного Суда ООН следует толковать именно с этих позиций. С другой стороны, сугубо нормативистский подход к проблеме определения объема полномочий ММПО также нельзя признать отвечающим современным реалиям развития международных отношений. В уставах международных организаций практически невозможно предусмотреть постановления на все возможные случаи ее будущей деятельности. Поэтому при выработке учредительных документов ММПО государства неизбежно “резервируют” за организациями возможность самостоятельного решения некоторых вопросов их функционирования.

“По международному праву должно предполагаться, подчеркивалось в консультативном заключении Международного Суда ООН от 11 апреля 1949 г., что Организация имеет такие полномочия, которые, хотя и не предусмотрены Уставом, но предоставлены ей в силу логики вещей как существенно необходимые для выполнения ее обязанностей”[4].

Однако, в любом случае их конкретный перечень должен иметь в качестве своей основы не абстрактную норму общего международного права, как это пытаются доказать сторонники широкой трактовки теории “подразумеваемой компетенции” ММПО, а вытекать из положений учредительных документов данных международных организаций.

Вопрос о наличии и объеме подразумеваемой компетенции в каждой отдельной ситуации есть вопрос толкования устава соответствующей ММПО. При этом речь не идет о компетенции изменять устав, а о

компетенции действовать на основании устава.

Указанное обстоятельство также не позволяет использовать концепцию “подразумеваемой компетенции” для обоснования правомерности перераспределения функций между структурными подразделениями ММПО, так как при разработке устава “государства не только определяют компетенцию организации, но и договариваются о распределении ее между органами международной организации”[5].

“Подразумеваемая компетенция” международной организации действительно существует в том случае, когда для осуществления ее компетенции, ясно представленной организации в целом или ее органу (а не вообще для осуществления целей и функций организации), необходимо прибегнуть к действиям, которые не противоречат уставу организации, но и являются обычными в международной практике.

Так, например, хотя в Уставе ООН не содержится конкретной нормы о праве Генеральной Ассамблеи на созыв международных конференций, ее соответствующие полномочия объективно вытекают, в частности, из ст. 62 и 66 Устава Организации, предоставляющих аналогичные права ЭКОСОС, действующего под руководством Ассамблеи.

То же самое можно сказать о некоторых функциях ММПО в миротворческой сфере. “Международные организации, не всегда прямо уполномочены своим уставом участвовать в создании международного договорного права, а в особенности утверждать международные конвенции. Тем не менее, отсутствие четких уставных положений не помешало многим и разнородным организациям осуществлять на практике такого рода функции регулирования. Представляется, что в целом можно сделать вывод о существовании подразумеваемого полномочия международных организаций выступать с инициативой подготовки проектов, разрабатывать проекты или даже утверждать тексты международных конвенций...”[6].

Аналогичный подход следует использовать и при определении объема полномочий ММПО в области заключения договоров с государствами и иными субъектами международного права или принятия ими собственных нормативных актов внутренней и внешней регламентации. Подтверждением этому, например, могут служить положения Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г., в преамбуле которой установлено, что “международная организация обладает такой правоспособностью заключать договоры, которая необходима для выполнения ее функций и достижения ее целей”. В качестве источников указанной правоспособности ст. 2 Конвенции называет не только учредительные акты ММПО, но и “принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации”[7].

Не менее важным для определения природы миротворческой функции ММПО является решение вопроса о наличии у международных организаций собственной воли, безусловно, необходимой для осуществления такого рода

деятельности. Большинство ученых склоняются к тому, что ММПО обладают относительно автономной волей, которая представляет собой сложное коллективное выражение согласованных государственных волей. Некоторые зарубежные авторы пошли в этом отношении еще дальше, пытаясь обосновать полную самостоятельность ММПО в их отношениях с учредителями. П.Рейтер, например, еще в 1958 г. отмечал: “Отличительной чертой международной организации является то, что в области права она обладает своей собственной волей, отличной от воли государств-членов”[8].

С другой стороны, производный характер правосубъектности ММПО позволил усомниться определенной части российских и зарубежных ученых в жизнеспособности международных организаций как новых правообразующих субъектов международного права. Их главный довод состоял в том, что международная организация не образует общности своих членов, достаточной для того, чтобы выступать самостоятельным участником нормотворческого процесса.

По мнению В.М.Шуршалова, межправительственная организация не имеет никакой автономной воли и лишь выражает волю стран-участниц ММПО, являясь их органом[9]. Г.М. Вельяминов также считает, что “правотворчество принципиально чуждо природе международной организации, как таковой, а нормы, исходящие от организации, всегда выражают, в конечном счете, волю государств-членов”[10]. “Это же с очевидностью относится, продолжает он, и к решениям организации (резолуциям, рекомендациям, и т.п.), которые могут иметь значение правовых норм, применимых к государствам-членам. Такие решения по своей правовой природе представляют собой наряду с договорной особую форму согласования волей государств”[11]. Вместе с тем, Г.М.Вельяминов не отрицает наличие собственной автономной воли ММПО в тех случаях, когда она исходит от их непредставительных органов секретариатов и должностных лиц.

С приведенной точкой зрения можно согласиться в том смысле, что источником принимаемых ММПО решений, в конечном счете, действительно является воля государств. Однако это обстоятельство нельзя абсолютизировать, так как полное отрицание собственной волевой основы функционирования международных организаций или признание наличия таковой только в отдельных случаях с неизбежностью ставит под сомнение международную правосубъектность ММПО в целом.

Создавая международную организацию, государства с самого начала в ее уставе, как правило, дают согласие на выполнение органами ММПО некоторых функций регулирования. Эти функции, совершенно справедливо отмечает Г.И.Морозов, “уже не принадлежат отдельному государству-члену организации, а составляют прерогативу самой организации, ее органов, и их действие определяется членами организации в порядке, предусмотренном уставом данной ММПО”[12].

Международная организация, таким образом, представляет собой

нечто большее, чем простую арифметическую сумму стран-участниц, имеет собственный голос в международных делах и способна, как и прочие субъекты международного права, выступать в качестве стороны в договорном процессе или издавать нормативные акты от своего имени. В основе этих действий лежит волеизъявление ММПО как таковой.

Говоря о самостоятельной правовой воле международной организации, следует иметь в виду, что “нельзя смешивать ее с “верховой” (“суверенной”) волей, которой международные организации не обладают и не могут обладать, так как в отличие от государств не являются суверенными образованиями... Воля международной организации, как и ее международная правосубъектность, имеет ограниченный и специальный характер”[13]. Это обстоятельство, однако, не лишает ММПО возможности выполнять функции регулирования в объемах и в порядке, определяемых или подразумеваемых ее уставом.

Практика показывает, что миротворческая деятельность осуществляется международной организацией, во-первых, посредством заключения соглашений с другими правообразующими субъектами международного права и, во-вторых, путем принятия органами ММПО собственных решений и резолюций. При этом речь не идет о тех документах, которые определяют способ поведения применительно к одноразовым ситуациям, так как подобные акты имеют исполнительный, а не нормативный характер.

Косвенно право ММПО выступать в качестве стороны в международном договорном процессе было закреплено в международном праве еще в 1969 г. с принятием Венской конвенции о праве международных договоров. В ее третьей статье подчеркивалось, что хотя положения Конвенции не затрагивают соглашений, заключаемых между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, Конвенция не лишает эти соглашения юридической силы.

Тем самым была подтверждена легитимность актов, принимаемых ММПО совместно с другими международными организациями, государствами и иными субъектами межгосударственных отношений в широком смысле этого слова.

Позднее, в 1986 г. был одобрен специальный международно-правовой договор, прямо закрепивший указанные полномочия ММПО. К настоящему времени он еще не вступил в законную силу, однако многие международные организации применяют его положения при заключении соглашений, рассматривая их в качестве обычных международно-правовых норм.

К числу нормативных актов, принимаемых международными организациями от своего имени, в первую очередь необходимо отнести так называемые резолюции-рекомендации ММПО. В них организации высказывают свое мнение относительно событий, происходящих в мире, дают рекомендации государствам по поводу методов разрешения кризисных

ситуаций, а также определяют перспективные пути и средства развития межгосударственного сотрудничества в различных областях. В своих резолюциях ММПО оценивают поведение государств с точки зрения его соответствия международному праву и тем самым легитимируют или делегитимируют их действия[14]. Кроме того, резолюции-рекомендации ММПО уточняют содержание общих норм международного права, служат средством их осуществления в конкретных случаях.

Помимо разработки и принятия указанных документов внешней регламентации, любая международная организация осуществляет большую внутреннюю нормоустановительную деятельность. Речь идет о резолюциях и решениях, содержащих нормы, которые определяют порядок функционирования отдельных органов ММПО и составляют часть ее внутреннего права. К их числу относятся, например, правила процедуры органов ММПО; решения о создании и статусе вспомогательных подразделений; правила рассмотрения сообщений, направляемых в международные организации; решения о распределении взносов в бюджет ММПО и т.д. Эти акты по своей сути являются внутриорганизационными, так как направлены на регулирование отношений внутри организации. Однако нельзя не заметить их значительного влияния на внешнерегламентационную и контрольную деятельность ММПО. Внутриорганизационные акты, по существу, являются ее процессуальной основой.

Роль ММПО в международном правотворчестве не ограничивается принятием собственных нормативных актов или заключением соглашений с другими участниками международных отношений. Все более широкое распространение получает практика “разработки в рамках международных организаций проектов общих многосторонних договоров в завершенном виде с передачей их для подписания государствам, минуя дипломатические конференции”[15].

В данном случае нельзя сказать, что ММПО осуществляют полноценную миротворческую деятельность. Их усилия носят лишь вспомогательный характер и являются частью договорного процесса государств. Именно поэтому в литературе по международному праву эту деятельность принято именовать квазимиротворческой функцией международной организации. Однако, как совершенно справедливо отмечает Н.Б.Крылов, “вспомогательную роль межсистемных международных организаций было бы неправильно сводить к чисто служебной. Она активная и целеустремленная”[16].

ММПО довольно часто сами выступают в качестве инициаторов разработки тех или иных международных договоров. Консультации между государствами-членами в рамках организации, указывает В.Моравецкий, позволяют... хорошо изучить сферу будущего соглашения в политическом плане, выявить общие потребности и соответствие интересов, правильно оценить, насколько проблемы созрели для их решения, а в связи с этим

осуществить в подходящее время правильный выбор содержания и пределов действия конвенции, для заключения которой должна быть начата подготовительная работа.

Использование организационных возможностей ММПО помогает государствам быстрее находить согласованные решения и, следовательно, значительно ускорять процедуру принятия соглашений. Многие международные организации располагают специальным механизмом, подразделения которого занимаются подготовкой и экспертизой нормативных актов, выносимых впоследствии на рассмотрение и утверждение либо самой международной организации, либо специально созываемой для этой цели межгосударственной конференции. Причем, в последнем случае, ММПО обычно предоставляют такой конференции различного рода услуги, осуществляемые их вспомогательными органами и секретариатами.

Рассмотренные выше особенности природы и форм миротворчества присущи практически всем ММПО. Однако его содержание различно для каждой из них и зависит от направления деятельности и объема полномочий органов конкретной международной организации. Соответственно специфичной для каждой ММПО является совокупность принимаемых ею актов. Этот вывод в целом применим и к миротворческой деятельности органов и организаций системы ООН в области прав человека.

1. Шибаетова Е.А., Поточный М. *Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций*. - М., 1988.- С.56.
2. Крылов Н.Б. *Миротворческая деятельность международных организаций*. - М., 2001.- С.37.
3. *International Court of Justice. Reports. 1962.- P. 168.*
4. *International Court of Justice. Reports. 1949.- P. 182.*
5. В качестве наиболее яркого примера попыток практической реализации такой политики можно привести Резолюцию ГА ООН 377 (V) "Единство в пользу мира" от 3 ноября 1950 г.
6. Моравецкий В. *Функции международной организации*. - М., 2006. -С. 129.
7. Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. // *Международное публичное право. Сборник документов. Том 1*. - М., 2006.- С. 87-88.
8. *Reuter P. International institutions. - London, 2001. P. 215.*
9. Шуршалов В.М. *Международные правоотношения*. - М., 2001.- С.63.
10. Вельяминов Г.М. *Международная правосубъектность* // *Советский ежегодник международного права, 1986*. - М., 2003.-С. 79.
11. Там же.-С. 79.
12. Морозов Г.И. *Международные организации (некоторые вопросы теории)*. - М., 2004.- С. 122.

13. Шибаева Е.А., Поточный М. Указ. соч.- С. 55.
14. Лукашук И.И. Функционирование международного права. - М., 2002.- С. 56.
15. Игнатенко Г.В., Калинин С.А. Новые тенденции в международном нормотворчестве // Советский ежегодник международного права, 1986. - М., 2001.- С. 40.
16. Крылов Н.Б. Указ. соч.- С.43.

Түйін

Мақалада БҰҰ бейбітшілікті орнату қызметінің құқықтық негізі мен оны іске асыру әдіс-тәсілдері қарастырылады. Автор бұл ұйымның халықаралық қатынастарда алатын орны мен рөлін де баяндап өтеді.

Summary

In article legal bases and their ways of realization as the United Nations on world strengthening are considered. The author tells about a pole and about a position of this organization in the international relations.

ЕҚЫҰ ЖӘНЕ ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ АРАСЫНДАҒЫ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ ЫНТЫМАҚТАСТЫҒЫНЫҢ НЕГІЗГІ БАҒЫТТАРЫ

А.К.Бапаева –

*Абай атындағы ҚазҰПУ, «Халықаралық құқық» кафедрасының
оқытушысы*

Қазақстанның 2010 жылы ЕҚЫҰ – да төрағалық ету шешімі жас республика үшін үлкен сыртқы саяси жетістік болды. Біздің республика кандидатурасын ұйымға мүше барлық 56 мемлекет бір ауыздан қолдады, сонымен қатар олар Қазақстанның демократиялық қоғам құру және либералды нарық аясында шынайы жетістіктерін мойындады. Мадридтағы миссия жетістігін Қазақстан халқы, қазақстандық дипломатия және мемлекет көшбасшысы Н. Ә. Назарбаев бөліседі.

Жиырма жылдай бұрын Қазақстанның Еуропалық құрылымға қатысу идеясының өзі дұрыс қабылданбауы мүмкін еді. Тек тәуелсіз және егеменді болғаннан кейін, өз алдына мақсат қоя – бүкіләлемдік қауымдастыққа кіру – және осы мақсатқа қарқынды жылжи отырып, біздің мемлекет мүмкін емес жетістіктерге жетті. Қазіргі таңда ол БҰҰ және ЕҚЫҰ мүшесі болып табылады, ТМД, ЕврАзЭҚ, ШЫҰ және ҰҚКҰ негізін салушылардың бірі болды, ОИК және ОЭС қызметіне қатысады, НАТО- мен өзара қарым – қатынаста, СДҰ-ға кіру туралы келіссөздер жүргізеді, СВМДА- ға қатысты өзінің пікірін жүзеге асырады.