

Тарасова Людмила Николаевна

### **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОМЕРНОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

В работе рассматриваются актуальные вопросы, связанные с вкладом международных организаций в процесс создания норм международного права. Автор выделяет и анализирует критерии правомерности как правотворческой деятельности, так и самих результатов правотворчества международных организаций. В статье значительное внимание уделяется вопросам о юридической силе и соотношении решений международных организаций (актов внутреннего права, обязательных решений, резолюций-рекомендаций), а также их месте в системе источников международного права.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/12-1/43.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/12-1/43.html)

Источник

### **Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 12 (38): в 3-х ч. Ч. I. С. 181-185. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/12-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/12-1/)

### **© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 341.217

**Юридические науки**

*В работе рассматриваются актуальные вопросы, связанные с вкладом международных организаций в процесс создания норм международного права. Автор выделяет и анализирует критерии правомерности как правотворческой деятельности, так и самих результатов правотворчества международных организаций. В статье значительное внимание уделяется вопросам о юридической силе и соотношении решений международных организаций (актов внутреннего права, обязательных решений, резолюций-рекомендаций), а также их месте в системе источников международного права.*

*Ключевые слова и фразы:* правомерность; международное правотворчество; коллективная воля; решения международной организации; внутреннее право; «мягкое право»; источник международного права.

**Тарасова Людмила Николаевна***Московский финансово-юридический университет МФЮА**Tarasova.L@mfua.ru***ПРОБЛЕМЫ ПРАВОМЕРНОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ<sup>©</sup>**

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, – пишет В. И. Маргиев, – международные организации оказывают существенное влияние на ход мирового развития, осуществляя нормотворческую и связанную с ней кодификационную и контрольную функции» [9, с. 46].

Непосредственное правотворчество международных организаций, являясь, по утверждению специалистов, составной частью международного правотворчества в целом [4, с. 10], 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.

Существование 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 (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. Бекашев 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 [1, с. 71].

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» [3, с. 211-212].

В свою очередь, компетенция международной организации – юридические полномочия и сфера ее предметной деятельности – так же, как и правосубъектность международной организации, вытекает из ее уставных документов и, соответственно, ограничивается ими.

В статье 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 [19].

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» [11, с. 222].

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 ее функций и достижения ее целей» [17].

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» [Ibidem]. 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.

Отдельные аспекты проблемы правомерности результатов правотворчества международных организаций в российской юридической науке были рассмотрены Е. А. Шибаевой, Э. С. Кривчиковой, С. В. Черниченко, Г. И. Тункиным, И. И. Лукашуком, Г. И. Морозовым, А. Х. Абашидзе, В. М. Шуршаловым, Т. Н. Нешатаевой и др. Зарубежные авторы, такие как Л. Томас, Я. Клабберс, Дж. Певехаус, Т. Нордстрем, К. Ворнке и др., также проводили теоретические изыскания в данной области.

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 [10, с. 99; 14, с. 63], 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 года, определяющий порядок выполнения им своих функций по отправлению правосудия, принят во исполнение ст. 31 Статута суда.

Отдельные вопросы, касающиеся внутреннего права международных организаций, освещались Г. И. Тункиным, И. И. Лукашук, Е. А. Шibaевой, Т. Н. Нешатаевой, С. А. Малининым 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» [8, с. 13].

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.

Ряд авторов относит внутреннее право международных организаций к транснациональному, глобальному праву [16, с. 134], 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.

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, 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 [10, с. 118-120], 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» (soft law).

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.

Вопросы, связанные с решениями, относящимися к «мягкому праву», стали предметом исследования многих отечественных учёных, в частности, Г. И. Тункина, И. И. Лукашук, Л. И. Воловой, Т. Н. Нешатаевой, В. М. Шумилова.

Вместе с тем 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» [6, с. 159-163]. 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 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 [18, р. 850].

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. [7, с. 124-125].

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 (Г. И. Тункин, Н. Б. Крылов, И. И. Лукашук) утверждают, что рекомендательные нормы – это явление международной нормативной системы, а не международно-правовой ее части, и поскольку «главным критерием юридической нормы является ее обязательность» [5, с. 84], резолюции рекомендательного характера «сами по себе источником международного права не являются» [15, с. 142-159]. Другие ученые (С. В. Черниченко, Г. М. Вельяминов, Т. Н. Нешатаева, Л. И. Волова, Т. М. Ковалева) отмечают «огромное влияние рекомендательных норм на формирование и модификацию международного права» [12, с. 11] и по этой причине рассматривают «мягкое право» как «источник права международных организаций и часть международного права в целом» [2, с. 64].

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 года), 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 года).

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, ВТО, за соблюдением норм рекомендательного характера установлен жесткий контроль и санкции за невыполнение требований рекомендаций [13, с. 33].

Более того, в международно-правовой науке неоднократно отмечалось, что нормы «мягкого права», не имея юридической силы, обладают большой морально политической силой [11, с. 12].

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.

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.

#### *Список литературы*

1. **Бекашев К. А., Моисеев Е. Г.** Международное публичное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. 224 с.
2. **Волова Л. И., Папушина И. Э.** Международное инвестиционное право. Ростов н/Д: Эверест, 2001. 191 с.
3. **Капустин А. Я.** Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010. 320 с.
4. **Ковалёва Т. М.** Правотворческая деятельность межгосударственной организации как способ реализации учредительного акта: автореф. дисс. ... д.ю.н. Калининград, 1999. 52 с.
5. **Крылов Н. Б.** Правотворческая деятельность международных организаций. М.: Наука, 1988. 170 с.
6. **Лукашук И. И.** Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 159-163.
7. **Лукашук И. И.** Нормы международного права. М.: Спарк, 1997. 322 с.
8. **Маргиев В. И.** Внутреннее право международных организаций: автореф. дисс. ... д.ю.н. Казань, 1999. 26 с.
9. **Маргиев В. И.** Правотворчество международных организаций. Майкоп: Изд-во Адыгейского университета. 1998. 46 с.
10. **Международное право:** учебник / отв. ред. Г. И. Игнатенко, О. И. Тиунов. М.: Норма, 2005. 624 с.
11. **Международное право:** учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2000. 720 с.
12. **Нешатаева Т. Н.** Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права: автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 1993. 89 с.
13. **Нешатаева Т. Н.** Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М.: Дело, 1999. 272 с.
14. **Талалаев А. Н., Тункин Г. И., Шестаков Л. Н. и др.** Международное право: учебник. М.: Юридическая литература, 1999. 560 с.
15. **Тункин Г. И.** Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. 416 с.
16. **Шумилов В. М.** Международное право: учебник. М.: Велби, 2008. 488 с.
17. **Charter of the United Nations. 26 June 1945** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/en/documents/charter> (дата обращения: 05.10.2013).
18. **Chinkin C.** The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law // The International and Comparative Law Quarterly. 1989. Vol. 38. P. 850-866.
19. **Treaty Establishing the European Economic Community (TEEC). 25 March 1957** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echo.lu/legal/en/treaties/ec/ectreaty.html> (дата обращения: 05.10.2013).

#### **PROBLEMS OF LEGITIMACY IN LAW-MAKING OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS**

**Tarasova Lyudmila Nikolaevna**

*Moscow University of Finance and Law (MFUA)*

*Tarasova.L@mfua.ru*

The article considers topical questions related to the contribution of international organizations to the process of creating the norms of international law. The author reveals and analyzes the criteria of the legitimacy of both law-making activity and the results of law-making activity of international organizations. The paper pays considerable attention to the questions of the validity and correlation of international organizations decisions (acts of domestic law, obligatory decisions, resolutions-recommendations), as well as their place in the system of international law sources.

*Key words and phrases:* legitimacy; international law-making; collective will; decisions of international organizations; domestic law; “soft law”; source of international law.