

Концепция международной организации

Аннэ Петерс*/Анжело Голиа**

* Аннэ Петерс – доктор права, профессор, Директор Гейдельбергского Института Макса Планка иностранного публичного и международного права

** Анжело Голиа - доктор права, научный сотрудник указанного института

"*Дайджест публичного права*" Гейдельбергского Института Макса Планка выражает благодарность авторам за разрешение перевести и опубликовать данный материал. Оригинал см. **Angelo Jr. Golia, Anne Peters: *The Concept of International Organization***. в: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-27.

Содержание:

I. Введение: концептуализация понятия.....	41
II. «Классические» определения.....	43
1. Традиционная триада.....	43
2. Международная правосубъектность как условие sine qua non?	44
3. Дополнительные признаки	45
III. Становление концепции	47
1. Реализм.....	47
2. Функционализм	48
3. Конституционализм и публично-правовые подходы.....	48
4. Критические подходы	49
5. Необходимость серьезного отношения к нормативным целям.....	50
IV. Центральная основа концепции.....	51
1. Международная правосубъектность.....	51
2. Автономия.....	55

3. Пределы и значение автономии	57
V. На перифериях концепта	60
1. Договорные органы как "международные организации в миниатюре"	61
2. Частноправовая форма, но функция публичного интереса	63
3. Межправительственные акторы с незначительной степенью автономии	65
VI. Заключение: на пути к концепту, отвечающему требованиям глобального управления.....	67

Резюме

В данной статье рассматриваются проблемы правовой концепции международной организации. В ней, прежде всего, освещается дискуссия вокруг традиционных определяющих элементов и более широких теоретических парадигм, в которые традиционно укладывалась эта концепция. Автор одновременно показывает, что относительно устоявшиеся теоретические рамки больше не соответствуют реальности. Поэтому необходима правовая концепция международной организации, которая была бы одновременно достаточно конкретной, чтобы иметь аналитическое значение для юридической экспертизы и достаточно широкой, чтобы не упускать из виду действующих акторов, способных формировать нормативную ситуацию индивидов, а также оказывать существенное прямое или косвенное правовое воздействие на судьбу целых наций и сохранность нашей планеты. Феномен "международной организации" понимается как кластерный концепт, который не зависит от набора фиксированных критериев. Некоторые организации занимают центральное место в концептуальной системе, другие – находятся скорее более на периферии. Помимо акторов, которые по форме своей являются межгосударственными, другие структуры, имеющие различные правовые основания (государственные и частные, международные и национальные) и различный состав членов (государства, акторы гражданского общества, и даже коммерческие структуры) могут квалифицироваться как международные организации, если они наделены полномочиями по выполнению задач в глобальных публичных интересах и характеризуются определенной степенью автономии. Эта концепция должна соответственно также охватывать субъекты, не обладающие правосубъектностью, если они достаточно структурированы и стабильны в такой степени, чтобы их можно было отличить от форм и структур, обеспечивающих всего лишь сотрудничество *ad hoc*. В более категоричной и радикальной форме можно

утверждать, что международное право, как неотъемлемая часть и элемент глобального правового ландшафта, требует концепции глобальной организации.

I. Введение: концептуализация понятия

Концептуализация понятия международной организации красной нитью прошла сквозной темой путь от системы конференций, совместных комиссий и административных органов XIX века через ООН, её "семью" и Бреттон-Вудские институты, созданные в середине XX века, до новейших современных форм международного и транснационального сотрудничества. Обсуждавшиеся в этих рамках вопросы варьировались от предупреждения инфекционных заболеваний до защиты интеллектуальной собственности, от сохранения исторически-памятных мест до безопасности продуктов питания, от банковского надзора до регулирования интернета. В конце XIX века этот феномен в целом анализировался как "правовая организация международного общества",¹ или даже "мира".² В дальнейшем деятельность и модели превратились в то, что сейчас называется глобальным управлением.³ В качестве действующих акторов выступают межправительственные организации, договорные органы, надзорные и экспертные органы, постоянные секретариаты, субъекты гражданского общества, транснациональные корпорации и различные гибридные или "мягкие" акторы, каждый из которых имеет свою определённую собственную "правовую жизнь". В рамках традиционного межгосударственного права эти акторы, естественно, не могли быть "оригинальными" субъектами международного права (каковыми являются государства).

Но эти рамки больше не соответствуют реальности - если они вообще когда-либо соответствовали ей. С одной стороны, даже государства не обладают - даже потенциально – полной совокупностью всех статусных правовых позиций, возможных в международном праве. Например, они не могут быть носителями и пользоваться правами человека. С другой стороны, разнообразные акторы являются не только конечным результатом и следствием, но и сами предстают движущими силами глобального

¹ P. Fiore, 'L'organisation juridique de la société internationale', (1899) 2 *Revue de droit international et de législation comparée*, 105-126 и 209-242.

² W. Schücking, 'Die Organisation der Welt', в W. van Calker and P. Laband (eds), *Staatsrechtliche Abhandlungen* (Tübingen: Mohr, 1908), 533-617.

³ К вопросу о концепции Комиссии по глобальному управлению см. *Our Global Neighborhood* (Oxford University Press 1995), 2-3; M. Zürn, *A Theory of Global Governance* (Oxford University Press, 2018), 3-4.

правового процесса. В историческом плане они предстают изначальными, а в логическом плане необходимыми акторами глобального управления; они являются "естественными" субъектами глобального права,⁴ наряду с государствами. На этом фоне традиционное фокусирование дисциплины "право международных организаций" (или "международное институциональное право", как его часто называют) кажется чрезмерно узким. Такие правовые вопросы, как вклад в международное правотворчество, толкование правовой базы или оснований, объём иммунитетов и правовой режим персонала организаций, рассматриваемых здесь, не обязательно зависят от (наличия или отсутствия) правосубъектности (что будет обсуждаться в разделе IV.1).

Часто они регулируются не только международным правом, но и нормами из других правовых порядков, например, правом принимающего государства или же соглашениями, заключенными в соответствии с выбранным правом, а часто и через одновременное задействование этих различных норм. Переплетение различных правовых порядков, которые в целом образуют "глобальную" правовую среду, и внутренняя правовая жизнь акторов, рассматриваемых здесь, наталкивают на мысль о необходимости отказа от строго ограниченной концепции международной организации. Скорее, нам нужна правовая концепция международной организации, которая была бы одновременно достаточно конкретной, чтобы иметь аналитическую ценность для юридической экспертизы, и достаточно широкой, чтобы не упустить из виду субъекты, способные формировать нормативную ситуацию индивидов или оказывать существенное прямое или косвенное правовое воздействие на судьбы государств и целостность нашей планеты. Столкнувшись с этой проблемой, ученый-юрист, стремящийся концептуализировать международные организации, оказывается перед определённой дилеммой: метод юридического позитивизма не позволяет ему интегрировать фактическую реальность объекта исследования в общие правовые рамки, но политическое и социальное измерение этого феномена являются настолько сложными и важными, что его невозможно втиснуть в рамки "чистого" текстуального анализа.

Исходя из вышесказанного, мы предполагаем, что правовая концептуализация должна осуществляться индуктивно и с пониманием и учётом значения социологических факторов. Поэтому мы представляем "международную организацию" как общее кластерное и открытое

⁴ В данном контексте под этим термином понимается нормативное сочетание государственных и негосударственных правил, на внутреннем, местном, региональном и международном уровнях.

понятие.⁵ Не существует единого общего знаменателя или показателя, который "делает" международную организацию таковой. Не существует даже набора фиксированных критериев. Хотя вокруг типичных признаков велась активная полемика, точное содержание и соответствующее значение этих признаков менялись и продолжают меняться во времени и пространстве. Некоторые акторы и субъекты (такие как Организация Объединенных Наций) занимают центральное место в концепции, поскольку они обладают многими или всеми наиболее признанными признаками с высокой степенью выраженности и интенсивности, другие (такие как Международный союз охраны природы - МСОП⁶) находятся скорее на периферии. Входит ли тот или иной соответствующий актор в ту или иную группу, зависит от того, с какой научной или практической целью проводится концептуализация и от того, на фоне каких конкурентных моделей она осуществляется.

II. «Классические» определения

1. Традиционная триада

Термин "организация" впервые был использован для обозначения межправительственной/межгосударственной институции в мирных договорах, заключенных по итогам Первой мировой войны.⁷ В международных документах, принятых в период с 1960-х по 1980-е годы, атрибут "межправительственный" упоминался как общий знаменатель

⁵ M. Goldmann, *Internationale öffentliche Gewalt* (Heidelberg: Springer 2015), в частности с. 328, 381). Фундаментальные размышления об этой открытой концепции см: C. Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law: International Organisations and the Law of Treaties* (Oxford: Hart, 2007), 16-22, 23. Ввиду трудности определения чётких контуров, было предложено сместить доктринальную матрицу от акторов к результату, сосредотачиваясь на "международной публичной власти", кем бы она ни осуществлялась (например, M. Goldmann, *Internationale öffentliche Gewalt* (Heidelberg: Springer 2015), 328, 381).

⁶ МСОП – Международный Союз Охраны Природы (*IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*) является ассоциацией в соответствии со статьей 60 Гражданского кодекса Швейцарии. Её членами являются правительственные учреждения и органы, например, агентства по охране окружающей среды (не сами государства) и неправительственные организации, такие как Всемирный фонд дикой природы (*World Wildlife Fund*).

⁷ Статья 23 (а) Пакта Лиги Наций; Часть XIII Версальского договора (создание "Международной организации труда"); Статья 67 Устава Постоянной палаты Международного Правосудия.

международных организаций.⁸ В частности, в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями говорится, что «для целей настоящей Конвенции (...) "международная организация" означает межправительственную организацию».⁹

Смысл этого традиционного определения заключался прежде всего в том, чтобы исключить неправительственные организации. Современные определения в учебниках обычно устанавливают три совокупных (кумулятивных) критерия: учредительный документ, регулируемый международным публичным правом, межправительственный характер (членство государств) и наличие собственной воли, отличной от воли членов организации.¹⁰ С этой точки зрения, конкретно данное образование является международной организацией, только если оно создано (1) на основании документа, регулируемого международным правом, если (2) его учредителями и членами являются государства (или в исключительных случаях другие международные юридические лица), и (3) если оно способно генерировать, по крайней мере через какой-либо свой орган, "автономную волю", отличную от воли его членов (*volonté distincte*).

2. Международная правосубъектность как условие *sine qua non*?

В некоторых более поздних правовых определениях третий элемент "наличие автономной воли" заменяется на "международную правосубъектность", и она рассматривается как необходимый определяющий элемент "собственно" международных организаций.¹¹ В частности, ст. 2 (а) Статей Комиссии международного права об ответственности международных организаций 2011 года определяет

⁸ См. статью 2 (1) (i) Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года; статью 1(1)(1) Венской конвенции 1975 года о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера; статью 2 (1) (n) Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров.

⁹ Статья 2 (1) (i) Венской Конвенции 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (не вступила в силу).

¹⁰ K. Schmalenbach, 'International Organizations or Institutions: General Aspects', в: Rüdiger Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2014), 3-11; J. Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*, 3rd edn. (Cambridge University Press, 2015), 9-14; H.G. Schermers and N. Blokker, *International Institutional Law*, 6th edn. (Leiden: Martinus Nijhoff, 2018), 41.

¹¹ См. Ph. Sands, P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 6th edn. (London: Sweet & Maxwell, 2009), 15.

международную организацию как "организацию, учрежденную международным договором или иным документом, регулируемым международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов, помимо государств, и другие образования".¹² Впрочем, это определение дается только для узких целей проекта о международно-правовой ответственности.¹³ Аналогичным образом, в Резолюции Института международного права (ИМП) 1995 года указано, что данный документ относится к регулированию деятельности организаций, обладающих международной правосубъектностью, отличной от правосубъектности ее членов.¹⁴ Правосубъектность, упомянутая ИМП в качестве единственного признака, не является чрезмерно рестриктивной, поскольку она рассматривается не как производная от государств или требующая их признания, а как "объективный" статус.¹⁵ Определение ИМП является с практической точки зрения одновременно вполне универсальным (всеобъемлющим) и гибким, и забыто оно незаслуженно. Однако, в конечном итоге, международная правосубъектность - по основаниям, обсуждаемым ниже (раздел IV.1) - не должна рассматриваться как условие *sine qua non* для международной организации.

3. Дополнительные признаки

Традиционные три элемента являются в практическом плане вполне приемлемыми и обоснованными критериями. Многочисленные организации, имеющие значение для глобального управления, в большинстве случаев выполняют большинство из них. Однако эти элементы не следует использовать в качестве своего рода типового контрольного перечня признаков, поскольку они не являются ни строго необходимыми, ни достаточными. В частности, следует принимать во внимание еще два фактических элемента.

¹² UN GA Res. 66/100 of 9 December 2011; (2011) Yearbook International Law Commission vol. II, Part Two, 39-104.

¹³ Статья 2 Проекта Статей (цитированный выше).

¹⁴ The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties, Fifth Commission, Rapporteur Rosalyn Higgins, 66-I Annuaire de l'Institut de droit international (Резолюция ИМП «Юридические последствия невыполнения международными организациями их обязательств по отношению к третьим сторонам» от 1 сентября 1995 г., http://www.idi-il.org/app/uploads/2017/06/1995_lis_02_en.pdf).

¹⁵ См. ст. 2 первоначального проекта Резолюции, октябрь 1994, Annuaire de l'Institut de droit international 66-I (1995), 465. См. подробнее об "объективной" международной правосубъектности ниже в разделе IV.1.

Во-первых, важной особенностью международных организаций является выполнение ими задач в глобальных общественных интересах или глобальной публичной значимости, которые ни одно государство не может решить в отдельности.¹⁶ Эта отличительная черта наиболее точно отражает историческую эволюцию феномена международных организаций, которые на рубеже двадцатого века в основном выросли из промышленных, профессиональных, академических организаций и организаций гражданского общества или в тесном симбиозе с ними, и таким образом, изначально были частными или гибридными по форме.¹⁷ Глобальные общественные интересы можно приблизительно описать как интересы, не связанные с частными, личными интересами или интересами извлечения прибыли.¹⁸ Хотя определение абстрактного характера не является необходимым, мы можем опираться на распространенные (и, конечно, меняющиеся) представления о сферах деятельности и функциях, которые являются настолько базовыми для людей, что их нельзя отдавать на откуп рыночных структур. Глобальный общественный интерес является ключевым критерием, поскольку он выходит за рамки (иногда чисто случайной и меняющейся) правовой формы соответствующего актора. Поэтому в качестве примера уместно привести и те организации, которые впоследствии были «приватизированы», в частности, ранее существовавшие межправительственные организации по спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ, ЕВТЕЛСАТ и ИНМАРСАТ). Они были распущены в начале XXI века, и с тех пор их деятельность осуществляется частными коммерческими предприятиями, что является логическим следствием приватизации соответствующих задач в самих государствах-членах.

Во-вторых, важным является наличие постоянной инфраструктуры. Образования вряд ли могут называться международными организациями, если у них нет штаб-квартиры, функционирующей инфраструктуры и бюджетных средств. Организационные структуры международных

¹⁶ M. Virally, 'Definition and Classification: A Legal Approach', (1977) 39 *International Social Sciences Journal* 58-72, 61-62; M. Ruffert, Ch. Walter, *Institutionalised International Law* (München: C.H. Beck, 2015), 5; E. Lagrange, 'La catégorie 'organisation internationale'', в: E. Lagrange, J.-M. Sorel (eds.), *Droit des Organisations Internationales*, (Paris: LGDJ, 2013), 25-70 (83-85). Обстоятельный анализ см. G. Burdeau, 'Les organisations internationales: Entre gestion publique et gestion privée', в: J. Makarczyk (ed.), *Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski* (The Hague: Kluwer, 1996), 611-624.

¹⁷ A. Peters, S. Peter, 'International Organizations: Between Technocracy and Democracy', в: B. Fassbender, A. Peters (eds.), *Oxford Handbook of the History of International Law* (Oxford University Press, 2012), 170-197, 186-188 с дальнейшими ссылками.

¹⁸ См. фундаментальное исследование J. Delbrück (ed.), *New Trends in International Lawmaking: International 'Legislation' in the Public Interest* (Berlin: Duncker & Humblot, 1997).

организаций варьируются, но обычно они имеют постоянный секретариат, пленарный орган, в котором участвуют все члены, специальный исполнительный орган, а иногда дополнительно и ассамблею. Инфраструктура и бюджет обеспечивают длительность и постоянство её существования во времени. Они обеспечивают и необходимую "институционализацию" организации в фактологическом смысле и отличают ее от периодически проводимых конференций и совещаний *ad hoc*.

III. Становление концепции

Концептуализация международных организаций традиционно встраивается в более широкие парадигмы, объединяя теорию права и связанные с ней политологические подходы и гипотезы. Юристы-теоретики и практики, похоже, сознательно или неосознанно принимают их (что объясняет противоречивые тенденции в международном прецедентном праве), как представляется, в поисках способа справиться с разнообразием и политической окраской фактов, которые иначе трудно интегрировать в "чистый" юридический анализ.

1. Реализм

Реализм утверждает, что международные отношения (МО) главным образом отражают борьбу за власть государств, рассматриваемых как рационально стратегические акторы. С этой точки зрения, международные организации являются (если использовать современную терминологию МО), не "акторами", а в лучшем случае "форумами", и по преимуществу "инструментами" в руках государств-членов. Реализм подчеркивает, что отдельно взятые международные организации "могут быть не более чем игрушками политики с позиции силы и подручным средством реализации национальных амбиций".¹⁹ Однако реализм не в состоянии охватить нормальное функционирование международных организаций, их нормативный результат и тот факт, что государства обычно выполняют обязательства, вытекающие из их членства в организации, даже если они противоречат их собственным стратегическим интересам.

¹⁹ I.L. Claude, *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization* (New York: Random House, 1956), 449. Claude добавляет, что "международная организация, рассматриваемая как исторический процесс", тем не менее, может сделать мир более безопасным (*id.*).

2. Функционализм

Функционализм был наиболее важной парадигмой для понимания природы и сущности феномена международных организаций.²⁰ Основная идея функционализма заключается в том, что смысл существования международных организаций заключается в выполнении конкретных задач (функций), необходимых для решения проблем, которые касаются более чем одного государства. Функции, приписываемые организации, как указывается, одновременно устанавливают пределы её полномочий и дают возможность их расширять. Однако функционализм в определенной степени превратился в риторический и даже идеологический инструмент, задним числом оправдывающий расширение функций организаций и, соответственно, их полномочий.²¹ И поскольку функционализм заиклен на отношениях между организацией и её членами, его "белым пятном" является внешняя среда и окружение организации, в частности, индивидуальные субъекты, на которые деятельность организации может оказывать негативное воздействие.²² Поэтому функционализм не способен внести вклад в ответственность международных организаций по отношению к внешним субъектам. В своей совокупности, рост власти международных организаций, поддерживаемый, и собственно отнюдь не сдерживаемый функционализмом как теоретическим приемом, способствовал кризису легитимности международных организаций.

3. Конституционализм и публично-правовые подходы

Различные публично-правовые подходы²³ исходят из того, что любое осуществление "публичной" власти (или "полномочий") является

²⁰ См. J. Klabbers, Chapter XX в: Jan Klabbers (ed.), *Cambridge Companion to International Organizations Law*, Cambridge: CUP, 2022.

²¹ См. J. Klabbers, 'Notes on the Ideology of International Organizations Law: The International Organization for Migration, State-Making, and the Market for Migration', (2019) 32 *Leiden Journal of International Law*, 383-400.

²² J. Klabbers, 'The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law', (2015) 26 *European Journal of International Law*, 9-82, 10.

²³ С большой долей упрощения, мы ссылаемся здесь на три концепта, а именно "глобальный конституционализм", "глобальное административное право" и "международная публичная власть". J. Klabbers, A. Peters and G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law* (Oxford University Press 2009); специально по вопросу о «конституционализации» организаций см. A. Peters, 'Constitutionalisation', в: J. d'Aspremont and S. Singh (eds), *Concepts for International Law: Contributions to Disciplinary Thought* (Cheltenham, Edward Elgar 2019), 141-153; B. Kingsbury, N. Krisch and R. Stewart, 'The Emergence of Global Administrative Law', (2005) 68 *Law and*

легитимным только в том случае и в той мере, в какой оно учреждено, ограничено и направляется (конституционным и/или административным) правом. В рамках подобных подходов также формулируются материальные стандарты для институционального дизайна и реформ - от системы сдержек и противовесов в организациях по защите прав человека, транспарантности и гарантий участия в процессе принятия решений вплоть до определённых форм независимого контроля.

Публично-правовые подходы демонстрируют два важных достоинства. Во-первых, они фокусируются не только на структурах, подпадающих под ключевое понятие международной организации, но и на менее формализованных институтах. Во-вторых, в частности, конституционализм выводит на сцену индивида - актора, оказавшегося между международными институтами и государствами, которым больше всего жертвует теория.

Однако основания для предполагаемых конституционных и административных требований и обязательств, якобы лежащих на международных организациях, едва ли можно проследить в традиционных источниках международного права, и публично-правовые подходы до сих пор не объяснили должным образом весь спектр правовых стандартов, на которые они опираются.

4. Критические подходы

В рамках критических подходов отмечается, что формирование права и практики международных организаций находилось под сильным влиянием сначала колониализма, а затем - после Второй мировой войны - деколонизации.²⁴ Здесь выражается сожаление, что в этих процессах были проигнорированы интересы азиатских и африканских государств. Особенно такие международные финансовые институты, как Всемирный Банк (ВБ) и Международный Валютный Фонд (МВФ), обвиняются в проведении политики, направленной на удержание постколониальных

Contemporary Problems, 15-61; S. Cassese, 'Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation', (2005) 37 *New York University Journal of International Law and Politics*, 663-694; A. von Bogdandy et al. (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law* (Heidelberg: Springer, 2010).

²⁴ См. G.F. Sinclair, 'Toward a Postcolonial Genealogy of International Organizations Law', (2018) 31 *Leiden Journal of International Law*, 841-869; B.S. Chimni, 'International Organizations, 1945-Present', в: J. Cogan, I. Hurd and I. Johnstone (eds.), *Oxford Handbook of International Organizations* (Oxford University Press, 2016), 113-130.

государств в состоянии экономической и культурной зависимости.²⁵ Аналогично этому, и Международный Уголовный Суд (МУС) упрекают в том, что он является нео-колониальным инструментом.²⁶

Отказ различных африканских государств выдать МУСу суданского президента *Аль-Башира (Al Bashir)* оправдывался Африканским Союзом осуждением "непродуманных, подчинённых собственным интересам решений МУСа" и "двойных стандартов, которые становятся очевидными из расследований, следствий и решений МУСа, касающихся ситуаций в Африке".²⁷ Достоинством критических подходов является выявление евроцентризма в праве и практике международных организаций. Однако они несут в себе риск преувеличить это значение и предлагают крайне мало рекомендаций в том, что касается правовой политики и реформ.

5. Необходимость серьезного отношения к нормативным целям

В целом, аналитическая сила различных парадигм для решения правовых вопросов, таких как юридическое толкование, правовая ответственность, пересмотр учредительного документа и тому подобное, ограничена. Однако их нормативные целеустановки имеют значение для концептуализации международных организаций. Для достижения этих нормативных целей (например, обеспечения надлежащего учёта прав и свобод человека для лиц, на которых деятельность международных организаций оказывает существенное влияние, или меньшего протектирования и фаворитизма в отношении европейских интересов) необходима более всеобъемлющая правовая концепция международной организации, которая может использоваться в качестве общей и единой точки отсчета как международными, так и национальными судами и другими заинтересованными субъектами. Попробуем теперь в общих чертах сделать набросок такой концепции.

²⁵ См. A. Anghie, 'Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World', (2000) 32 *New York University Journal of International Law and Politics*, 243-290.

²⁶ См. заявление Руанды, Statement of Rwanda, UN SC, 7060th meeting 'Peace and Security in Africa', 15 November 2013 (UN Doc. S/PV.7060), 11; см. также заявление Кении, *ibid.*, 14.

²⁷ African Union, Press release No. 002/2012 of 9 January 2012, 3.

IV. Центральная основа концепции

"Автономная воля" упоминается в стандартных определениях учебников как "фундаментальная" характеристика международной организации.²⁸ Этот термин появился примерно в начале двадцатого века в литературе об административных союзах и Лиге Наций, и был заимствован из национального коммерческого законодательства о корпорациях. Автономная воля рассматривается как решающий фактор, поскольку (только) орган, формирующий и выражающий такую автономную волю, представляет собой "больше, чем совокупность его членов".²⁹ Автономная воля отличает организацию от соглашений, в которых договаривающиеся стороны устанавливают "общую волю", которая остается "волей" сторон (в современных терминах: приводит к присвоению или вменению правовых решений всем им совместно).³⁰ Мы предлагаем заменить устаревший, неясный и даже "метафизический"³¹ лексикон воли более современными понятиями автономии и правосубъектности. В сочетании с такими дополнительными (или альтернативными) характеристиками, как выполнения задач в глобальных общественных интересах и длительность организационного существования во времени, как упоминалось выше (в разделе II.3), это приемлемые критерии для построения (кластерной) концепции международной организации, аналитически и нормативно адекватной в контексте процессов глобализации и деглобализации.

1. Международная правосубъектность

Статус юридического лица либо правосубъектность (или также "субъектность"- *subjecthood*³²) лишь полуиронически называют "душой" международных организаций.³³ Идея субъектности в праве весьма

²⁸ Schermers, Blokker, *International Institutional Law*, 48.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, 49. См. основополагающее различие между "международными" органами, созданными самими организациями, и "общими органами" государств G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen* (Aalen: Scientia, 1969 [1882]), 171.

³¹ Brölmann, *The Institutional Veil*, 21.

³² Международный Суд ООН использует понятия "международное юридическое лицо" ("international (legal) person") и "субъект международного права" ("subject of international law") как синонимы (ICJ, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, [1949] ICJ Rep. 174, 179.

³³ D. Bedermann, 'The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel', (1996) 36 *Virginia Journal of International Law*, 275-378.

комплексна.³⁴ Различные правовые порядки имеют различные метаправила в отношении правового акта персонификации (инкорпорации). В международном праве нет кодифицированной нормы, регулирующей определение и присвоение международной правосубъектности, и это является одной из причин наличия противоречий и неясности в отношении правосубъектности международных организаций.³⁵

Широкая функция правосубъектности заключается в определении и ограничении членства в правовом сообществе. С юридической точки зрения, юридическая субъектность создает своеобразную "точку вменения" (*a point of imputability*) для юридических прав и обязанностей.³⁶ Международная правосубъектность является решающим критерием для ответа на доктринальные вопросы о том, какие права и обязанности, основанные на международном праве, имеет данный конкретный актор и когда он несет юридическую ответственность за нарушения международного права. Поскольку признание или отказ в правосубъектности предопределяет ответ на данные вопросы, это чрезвычайно важное решение.³⁷ "Операционализация международной правосубъектности"³⁸ лежит в основе концепции международной организации.

Мы не разделяем мнение о том, что вопрос о "субъектности" не имеет значения, поскольку, с практической точки зрения, важны индивидуальные права и обязанности (которые могут быть верифицированы в эмпирическо-правовом плане). Субъектность - является скорее предварительным условием для обладания ими (в отличие от того, чтобы быть зависимой от объективного международного права или быть юридически несущественной). Поэтому правосубъектность также обозначается как "правоспособность" (*legal capacity*). В дебатах о международных организациях термин "правоспособность" чаще используется для

³⁴ См., например, детальный анализ N. Naffine, 'Who are Law's Persons? From Cheshire Cats to Responsible Subjects', (2003) 66 *Modern Law Review*, 346-367; см. также R. Portmann, *Legal Personality in International Law* (Cambridge University Press, 2010).

³⁵ Portmann, *Legal Personality*, 9.

³⁶ H. Kelsen, *Reine Rechtslehre* (Vienna: Deuticke, 1934), 53. Во втором издании Кельзен изменил формулировку (Tübingen: Mohr Siebeck, 1960) 313-314.

³⁷ Naffine, 'Law's Persons', 347.

³⁸ N. Blokker, R. Wessel, 'Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: the Interplay Between Law, Politics and Practice', в: M. Steinbrück Platise, C. Moser and A. Peters (eds.), *The Legal Framework of the OSCE* (Cambridge University Press, 2019), 135-164, 149.

обозначения внутреннего правового статуса организаций,³⁹ и поэтому мы будем избегать его.

Наиболее известным судебным прецедентом, в рамках которого был решён принципиальный вопрос о том, могут ли международные организации вообще обладать международной правосубъектностью, является консультативное заключение Международного Суда по делу «О компенсации за ущерб, понесенный на службе в Организации Объединенных Наций». Вопрос заключался в том, может ли ООН подать иск о компенсации ущерба против Израиля (который в то время не был государством-членом) при отсутствии какого-либо упоминания о такой компетенции в Уставе ООН. Сначала Международный Суд рассмотрел вопрос о том, обладает ли ООН международной правосубъектностью, которая также не была прямо упомянута в Уставе ООН. Рассмотрев различные элементы (наделение правоспособностью во внутреннем праве, привилегии и иммунитеты на территории государств-членов, способность заключать договоры), Суд заключил, что члены ООН возложили на ООН ряд функций, выполнение которых было бы невозможно, если бы ООН не являлась международным юридическим лицом.⁴⁰ Эта (подразумеваемая) правосубъектность, в свою очередь, включает в себя право предъявлять требования о компенсации.⁴¹

Международная правосубъектность не подразумевает и не влечет за собой автоматически и сама по себе конкретных прав или обязанностей. Скорее это контейнер; он может быть загружен сразу или поэтапно только отдельными правами или различными комплексами прав или обязанностей. Действительно, международные юридические лица могут иметь очень разный материальный объём прав и обязанностей. Поэтому

³⁹ См. например, ст. 104 Устава ООН и ст. 4 проекта Конвенции о международной правосубъектности, правоспособности и привилегиях и иммунитетах ОБСЕ Draft Convention on the International Legal Personality, Legal Capacity, and Privileges and Immunities of the OSCE (Приложение к MC.DD/28/07 от 29 ноября 2007).

⁴⁰ *Ibid.*, 179: ООН "не могла бы осуществить намерения своих основателей, если бы она была лишена международной правосубъектности. Следует признать, что ее члены, возложив на нее определенные функции с сопутствующими обязанностями и ответственностью, наделили ее компетенцией, необходимой для эффективного выполнения этих функций. Соответственно, Суд пришел к выводу, что Организация является международным лицом" («*The UN "could not carry out the intentions of its founders if it was devoid of international personality. It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged. Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person.*»)

⁴¹ *Ibid.*, 182. Ряд комментаторов отметили обтекаемость и своего рода «*circulus in probando*» этих рассуждений, см. например, Sands and Klein, *Bowett's Law*, 476.

нередко утверждается, что только государства являются международными юридическими лицами, обладающими "полной" правосубъектностью, в то время как правосубъектность международных организаций является "частичной". Терминологически правильной было бы говорить, что компетенции/полномочия международных организаций ограничены.⁴²

Правовые основы международно-правового статуса международных организаций и сфера его действия по кругу лиц (по отношению к кому?) являются спорными. Многие авторы по-прежнему считают, что правосубъектность вытекает (явно или неявно) из учредительного договора. Поэтому правовой статус не может иметь силу в отношении субъектов, не являющихся членами, если только последние не признают впоследствии правосубъектность прямо или косвенно. Подобный «волонтаристский» подход приводит к относительности правового статуса организации.

Противоположная точка зрения, находящая всё большее признание, заключается в том, что правосубъектность является "объективной": статус юридического лица не создается учредительным договором, а вытекает из общей нормы международного права, в частности, из обычного права.⁴³ Подразумеваемая здесь общая норма гласит, что организация становится юридическим лицом уже при наличии определенных "объективных" обстоятельств и факт(ор)ов.⁴⁴ Логическим следствием такого подхода является то, что правовой статус международной организации как юридического лица создаёт юридические последствия в отношении субъектов, не являющихся членами, независимо от признания ими этого статуса; любое признание (если оно имеет место) будет чисто "декларативным". В свете налаживания и консолидации феномена международных организаций и в целях избежать нежелательной ситуации, когда организации предстают юридическими лицами по отношению к одним субъектам и не являются таковыми по отношению к другим, обоснованно предположить международную правосубъектность

⁴² О принципе наделения полномочиями см. ниже, раздел V.3.

⁴³ Аналогично Finn Seyersted, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing Them?* (Copenhagen 1963).

⁴⁴ R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Clarendon 1995), 47-48. Эта позиция находит все большее распространение в специальной литературе: P. d'Argent, 'La personnalité juridique internationale', в: Lagrange and Sorel (eds.), *Droit des organisations internationales*, 439-464, 452; D. Akande, 'International Organizations', в: M. Evans (ed.), *International Law*, 5th edn. (Oxford University Press, 2018), 227-258, 233.

межправительственных организаций, если только исключительные или проблематичные обстоятельства не говорят против этого.⁴⁵

Тем не менее, принимая во внимание все соображения, акторы, не обладающие правосубъектностью, не должны оставаться вне поля зрения по причинам, указанным во введении, в частности, ввиду того, что они также способны формировать нормативные ситуации, имеющие важные правовые последствия для индивидов. И поскольку атрибуция правосубъектности всегда является внутренним для данного правопорядка делом (актор или образование может быть юридическим лицом в международном правопорядке и не являться таковым в конкретно данном национальном правопорядке),⁴⁶ международную правосубъектность не следует рассматривать как решающий маркер в нынешней ситуации переплетения правопорядков, каким является глобальное управление. Хотя акторы с международной правосубъектностью являются в целом организациями-прототипами, можно утверждать, что акторы, не обладающие субъектностью (особенно межправительственные), являются международными организациями, если они обладают достаточной степенью автономии. Примером может служить Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).⁴⁷ Таким образом, автономия является ключевым элементом, к которому мы переходим.

2. Автономия

Говоря о Всемирной Организации Здравоохранения, Международный Суд ООН констатировал, что целью учредительных договоров организаций является создание "новых субъектов права", "наделенных определенной автономией".⁴⁸ Понятия "воля" и "автономия" во многом совпадают, но не являются полностью идентичными. В то время как

⁴⁵ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of international organizations*, 2nd edn. (Cambridge University Press, 2005), 91; A. Peters, A. Petrig, *Völkerrecht.*, 5th edn. (Zürich: Schulthess, 2020), ch. 8, para. 20. Эта презумпция не должна применяться к образованиям в форме частного права, хотя они могут стать международными юридическими лицами на основании четкой (не обязательно явной и письменной) нормы. Это относится к МККК.

⁴⁶ G. Radbruch, 'Rechtsphilosophie', 3rd ed. 1932, in G. Radbruch, *Gesamtausgabe Band 2: Rechtsphilosophie II* (Heidelberg: Müller, 1987/1993), 363 и далее.

⁴⁷ По данному вопросу см. Steinbrück Platise, Moser and Peters, *Legal Framework of the OSCE*. Другой случай - ЕС до того, как Лиссабонский договор прямо наделил его международной правосубъектностью. Однако на тот момент времени уже можно было обоснованно презюмировать наличие у него правосубъектности.

⁴⁸ ICJ, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* [1996] ICJ Rep. 66, para. 19.

volonté distincte может быть в действительности лишь номинальной, автономия (что буквально означает самоорганизация) присутствует только тогда, когда эта "воля" может быть фактически реализована и привести к изменениям в реальности. Чтобы быть автономной, организация должна не только "хотеть", но и "мочь".

Важно отметить, что "автономия" международных организаций является аналогом суверенитета государств.⁴⁹ Как и суверенитет, она имеет центральное место и значение как наиболее важное свойство соответствующего актора. И, как и суверенитет, автономия лучше всего понимать не как компонент, действующий по принципу "включено-выключено", а как градационный параметр с переменным содержанием и объёмом, который имеет не только формальную/юридическую сторону, но и нуждается для его реализации в достаточной фактической политической опоре.

"Автономия" не может быть должным образом измерена путем рассмотрения только формальной международной правосубъектности, предусмотренной в учредительном документе, а только путем дополнительного изучения правил функционирования организации (не только в книгах, но и в действии). Это касается сферы компетенции, типа полномочий, особенно правотворческих полномочий, процедур принятия решений (особенно голосования большинством или требования единогласия), процедур внесения изменений в учредительный акт, вариантов выхода государств-членов и т.д.⁵⁰

Таким образом, соответствующие нормы и их применение на практике следует исследовать по этим пунктам, и это предполагает учёт не только установленных норм, но и совокупность факторов и фактических обстоятельств, обусловленных, например, доминантным положением некоторых государств-членов, степенью независимости штатного персонала и финансовыми средствами организации.

Автономия отсутствует, когда рассматриваемый субъект вообще не является коллективным актором (понимаемым как актор, который может заставить вещи происходить или происходить по-другому).⁵¹ При таком

⁴⁹ A. Peters, 'Membership in the Global Constitutional Community', в: Klabbers, Peters and Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, 153-262, 209.

⁵⁰ A. Peters, 'The Constitutionalisation of International Organisations', в: N. Walker, J. Shaw and S. Tierney (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic* (Oxford: Hart 2011), 253-285, 258.

⁵¹ A. Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (Cambridge: Polity, 1984), 9, 14-15.

понимании «режимы»⁵² и «сети»⁵³ не подпадают под нашу концепцию международной организации. Но и те, и другие могут способствовать процессам институциональной "консолидации" относительно слабых или изолированных образований; процесс прогрессивной правовой автономизации может привести к (потенциально непреднамеренному) созданию международной организации в широком смысле, предложенном здесь (см. ниже, раздел V).

Мы предполагаем, что "автономия" является ключевой характеристикой международных организаций. Тем не менее, ее не следует возводить в ранг единственного отличительного признака (*differentia specifica*). Расплывчатый, многомерный и дифференцированный характер этого концепта снижают его аналитическую ценность. Но он имеет огромное нормативное значение: чем более автономной является международная организация, тем сильнее нормативные требования, обращенные к ней. Говоря языком конституционализма: чем более автономна организация, тем больше она нуждается в конституциональных директивных основаниях и ограничениях.⁵⁴

3. Пределы и значение автономии

Хотя автономия и правосубъектность обычно идут рука об руку и хотя правосубъектность может быть важным компонентом автономии, обе эти характеристики не являются полностью совпадающими и взаимозаменяемыми. В то время как правосубъектность является концептом, действующим по принципу "включено/выключено" и, как было показано, пустым «сосудом», автономия, как уже говорилось, является самосуществующей субстанцией с гибким и меняющимся содержанием. Конкретное образование может обладать правосубъектностью, но пользоваться очень малой автономией или вообще не пользоваться ею. И наоборот, организация может быть вполне

⁵² В литературе по международным отношениям определяется как "принципы, нормы, правила и процедуры принятия решений, в отношении которых сходятся ожидания акторов в данной тематической области": см. S. Krasner, 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables', in S. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca NY: Cornell University Press, 1983), 1.

⁵³ Определяется как "схема регулярных и целенаправленных отношений между квазиправительственными единицами, действующими через границы, которые разделяют страны друг от друга и отделяют "внутреннюю" сферу от "международной": A.-M. Slaughter, *A New World Order* (Princeton University Press, 2004), 14.

⁵⁴ Peters, 'The Constitutionalisation of International Organisations', 260-261.

автономной, даже не имея международной правосубъектности, как, например, ОБСЕ.

Исходя из традиционной посылки, что суверенная воля государств является исключительной основой всех юридически значимых актов международных организаций, последние не могут расширять свою деятельность за пределы первоначально возложенных на них задач. Этот принцип наделения компетенцией ("compétence d'attribution" или "принцип специализации"), кодифицирован, например, в статье 5(1) Договора о Европейском Союзе и применяется как Постоянной палатой международного правосудия,⁵⁵ так и Международным Судом ООН. Хотя этот принцип можно понимать по-разному, в зависимости от лежащих в его основе общих посылок - реалистических, функционалистских, конституционалистских - Международный Суд объяснил его следующим образом: "Международные организации подчиняются "принципу специализации", (...) учреждающие их государства наделяют эти организации полномочиями, объем которых определяется кругом обязанностей, выполняемых в общих интересах, содействии достижению которых государства возлагают на организации". На этом основании Международный Суд отклонил просьбу ВОЗ о вынесении консультативного заключения о законности применения ядерного оружия. Мандат ВОЗ касается вопросов здравоохранения и, таким образом, охватывает последствия применения ядерного оружия для здоровья населения, но они не зависят от правомерности его применения.⁵⁶

Следствием принципа специализации является доктрина *ultra vires*. Согласно этой доктрине не допускаются акты и действия организации, выходящие за рамки её компетенции, но правовые последствия такого нарушения определяются нечетко. Когда она применяется национальными судами, правовые последствия заключаются в том, что оспариваемый правовой акт не является обязательным для государства-члена или его национальных органов. В соответствии с этим Федеральный Конституционный суд Германии постановил, что решение Европейского Центрального Банка о создании Программы закупок для государственного сектора и постановление Суда Европейского Союза, поддержавшее это решение, были "явно непропорциональными" (*manifestly disproportionate*) и, следовательно, *ultra vires*. На этом основании Федеральный

⁵⁵ PCIJ, *Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila*, advisory opinion of 8 December 1927, PCIJ Ser. B 14, 4, at 64.

⁵⁶ ICJ, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons* (note 48), para. 25. См. ст. 96(2) Устава ООН, которая позволяет «специализированным учреждениям» запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам, «возникающим в пределах их круга деятельности» (выделение авторов).

Конституционный суд установил, что данное решение не является обязательным для Германии.⁵⁷ Или, в качестве другого примера, можно привести ситуацию, когда администрация США упрекнула Апелляционный орган ВТО в том, что он действует *ultra vires*, и отказалась участвовать в назначении членов Апелляционного органа, что привело к прекращению его деятельности.⁵⁸ Однако группа членов объединилась и сформировала альтернативный механизм обжалования (через ст. 25 Соглашения об урегулировании споров), который создал новую вторую инстанцию и таким образом заменил неработающий Апелляционный орган.⁵⁹ Эти примеры иллюстрируют также общее положение о том, что организация не может легко доминироваться одним, даже могущественным, государством-членом, что в некотором смысле является проявлением автономии организации и отрицанием реалистической парадигмы.

Исторически терминологические и концептуальные споры о субъектности и автономии международных организаций вращались вокруг одной ключевой проблемы, а именно возможные противоречия в отношениях между организацией и ее членами. С этой точки зрения, автономия "обратно пропорциональна контролю и влиянию, которые члены могут осуществлять над их организацией".⁶⁰ Соответственно, государства-члены рассматриваются либо как "хозяева" (*masters*),⁶¹ либо как "слуги" (*servants*)⁶² (учредительного) договора.

В действительности отношения между организацией и её членами зависят от конкретной организации и от контекста. Они имеют различные измерения и могут меняться с течением времени благодаря практике самой организации. Важно отметить, что распределение власти не является

⁵⁷ Федеральный Конституционный суд (BVerfG), постановление Второго Сената от 5-го мая 2020 года - 2 BvR 859/15 -, paras 117-163.

⁵⁸ К вопросу о критике США в отношении "судебного активизма" и "чрезмерного влияния" Апелляционного органа см. the US 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (March 2019), 6 и 148.

⁵⁹ «Временный апелляционный порядок по спорам ВТО», вступивший в силу 30-го апреля 2020 года.

⁶⁰ M. Steinbrück Platise, 'Legitimate Governance as a Privilege and Price for the Autonomy of International Organisations', в Steinbrück Platise, Moser and Peters (eds), *The Legal Framework of the OSCE*, 297-330, 300.

⁶¹ German Constitutional Court, *Lisbon Treaty*, judgment of 30 June 2006, 2/BvE 2/08, para. 334.

⁶² "Diener der Verträge". См. U. Everling, 'Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht', в R. Bernhardt et al. (eds.), *Völkerrecht als Rechtsordnung: Festschrift für Hermann Mosler* (Berlin: Springer, 1983), 173-191, 178.

«игрой с нулевой суммой». Поэтому организация может быть (в разное время или даже в одно и то же время) и орудием, и действующим актором. Этот факт отражается в квалификации учредительного документа и как договора, и как конституции, или - если цитировать Международный Суд ООН - как "конвенционного и в то же время институционального".⁶³

Во-вторых, и это особенно важно, мы предлагаем рассматривать автономию не только в отношениях между организацией и её членами, но и в отношении отдельных лиц и третьих сторон, которые могут пострадать от действий или бездействия организации. Принципиальным нормативным основанием для того, чтобы выйти за пределы парадигмы членства, является тот факт, что любой акт организации создает военные, экономические или финансовые последствия внешнего характера для индивидов, часто независимо от их гражданства в соответствующем государстве-члене. Поэтому индивиды могут быть «заинтересованными игроками» организаций («*stakeholders*»), помимо государств-членов, рассматриваемых как «участники-учредители» («*shareholders*»). Для того чтобы очертить в конкретном контексте круг заинтересованных сторон, нам нужны критерии. Не стремясь однозначно установить здесь такие критерии,⁶⁴ мы предполагаем, что, как минимум, те лица, чья нормативная ситуация формируется коллективным актором, являются его заинтересованными сторонами.⁶⁵ Это означает, что сопутствующим образом решающее значение имеет эта формирующая власть актора.

И эта нормативная формирующая власть является ключевым проявлением автономии, а именно - власти создавать нормы права. В заключение следует отметить, что автономия является ключевой характеристикой международных организаций не только как маркер независимости от государств-членов, но и как маркер их полномочий и власти по управлению индивидами.

V. На перифериях концепта

Нечеткость концепции международной организации затрудняет проведение внешних границ данного феномена. В этом разделе мы

⁶³ *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons*, para. 19. Правовые последствия такой квалификации как договора или как конституции являются спорными.

⁶⁴ См. R. Goodin, 'Enfranchising All Subjected, Worldwide', (2016) 8 *International Theory*, 365-389.

⁶⁵ См. в этом же направлении G. Teubner, "Quod Omnes Tangit: Transnational Constitutions Without Democracy?", (2018) 45 *Journal of Law and Society*, 5-29; Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 360.

рассмотрим случаи, в которых отсутствует один или несколько из трех стандартных элементов (договорная база, членство государств-участников, автономия) или они представлены слабо, но которые, тем не менее, могут считаться международными организациями на основе дополнительных критериев, которые мы предлагаем здесь.

1. Договорные органы как "международные организации в миниатюре"

Как насчет разнообразных постоянных секретариатов, комитетов экспертов, других специализированных органов и регулярных встреч делегатов государств-участников (обычно называемых конференциями или совещаниями сторон (КС и СС)), которые так или иначе связаны с международными договорами? Состав этих органов варьируется от официальных представителей государств до независимых экспертов. Их юридически значимые функции охватывают широкий диапазон от производства и распространения информации и знаний, установления стандартов и разработки правил до контроля за соблюдением обязательств и разрешения споров. Примерами подобного разнообразия являются Венский секретариат по озону (*Vienna Ozone Secretariat*) и Международная китобойная комиссия (*International Whaling Commission*), комитеты по правам человека, созданные в соответствии с основными универсальными договорами по правам человека, а также "вспомогательные органы по осуществлению" (*subsidiary bodies for implementation*), например, в соответствии со ст. 10 Конференция ООН по вопросам изменения климата.

Правовая природа такого договорного органа была спорной в деле Целлюлозные заводы на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая).⁶⁶ Дело, рассмотренное Международным Судом ООН, касалось Административной комиссии по реке Уругвай (АКРУ), созданной в 1975 году в соответствии с двусторонним договором между Аргентиной и Уругваем для содействия оптимальному использованию реки Уругвай. Уругвай утверждал, что АКРУ является всего лишь договорным органом, т.е. "механизмом, созданным для содействия сотрудничеству между сторонами",⁶⁷ Аргентина же утверждала, что договор создал собственную "институциональную основу для тесного и постоянного сотрудничества прибрежных государств".⁶⁸ Международный Суд сосредоточился на автономии

⁶⁶ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, ICJ Reports 2010, 14.

⁶⁷ *Ibid.*, para. 84.

⁶⁸ *Ibid.*, para. 85.

комиссии и установил, что "АКРУ не просто является посредническим механизмом связи между сторонами, она имеет постоянное собственное существование; она пользуется правами и выполняет обязанности при осуществлении функций, которыми она наделена согласно Статуту 1975 года",⁶⁹ и имеет "секретариат, сотрудники которого пользуются привилегиями и иммунитетами".⁷⁰ Исходя из этих особенностей, Международный Суд квалифицировал Комиссию как "международную организацию, обладающую правосубъектностью".⁷¹

В отличие от этого, историческому "управляющему органу власти" на территории Науру, созданному на основании Соглашения об опеке, которое было заключено в 1965 году между Австралией, Новой Зеландией и Великобританией и которое действовало до обретения Науру независимости в 1968 году, Международный Суд отказал в "международной правосубъектности, отличной от правосубъектности назначенных таким образом государств".⁷² Это было сделано без дополнительных обоснований, вероятно, потому что ни одна из сторон в деле не утверждала обратного.

Все упомянутые органы находятся - или предполагается, что находятся - на неясной границе между собственно реализацией договора и "нормальной" международной организацией. Одной из причин сомнений в их статусе является отсутствие специально предусмотренного учредительного документа. Но наиболее важным источником неопределенности является их сомнительная автономия. Когда прецедентное право исследует стабильность их инфраструктуры и их задач, оно воспринимает их как косвенные признаки, говорящие за или против их автономии. Особенно важным проявлением автономии является право нормотворчества, которое отличает коллективного актора не только от его членов, но и имеет решающее значение для формирования нормативного статуса затронутых лиц.⁷³ В зависимости от степени автономии от участников соответствующего договора, некоторые из этих образований следует квалифицировать как международные организации, другие - нет.⁷⁴

⁶⁹ *Ibid.*, para. 87 (выделение добавлено).

⁷⁰ *Ibid.*, para. 88.

⁷¹ *Ibid.*, para. 89.

⁷² *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Nauru v. Australia), preliminary objections, [1992], ICJ Rep. 240, para. 47.

⁷³ Brölman, *The Institutional Veil*, 24.

⁷⁴ К вопросу о квалификации Conference of the Parties как организаций, см. R. Churchill and G. Ulfstein, 'Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral

2. Частноправовая форма, но функция публичного интереса

Предложенный критерий выполнения глобальных задач публичного интереса (раздел II.3) позволяет нам выделить организации, участниками которых не являются государства и которые были созданы в соответствии с национальным (в основном частным) правом, и на основании международного соглашения, которое если оно вообще присутствует, то только на заднем плане. Например, Банк международных расчетов (БМР) был зарегистрирован как швейцарское общество с ограниченной ответственностью центральными банками шести государств и финансовым институтом США.⁷⁵ Поскольку задача БМР заключается в "содействии сотрудничеству центральных банков и предоставлении дополнительных возможностей для международных финансовых операций; а также в выполнении функций доверительного управляющего или агента в отношении международных финансовых урегулирований",⁷⁶ в публичных интересах, он по праву квалифицируется как международная организация, несмотря на свою частноправовую форму.⁷⁷

Существуют и другие глобальные акторы, которые имеют форму ассоциаций согласно статье 60 Гражданского кодекса Швейцарии:⁷⁸ например, Международный комитет Красного Креста (МККК),⁷⁹ Международный олимпийский комитет (МОК),⁸⁰ Международный Союз

Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law', (2000) 94 *American Journal of International Law*, 623-659.

⁷⁵ Учредительный устав Банка международных расчетов от 20 января 1930 года, который является неотъемлемой частью так называемого "Гарантийного соглашения" между шестью государствами с одной стороны и Швейцарией с другой.

⁷⁶ Статья 3 Устава Банка международных расчетов от 20 января 1930 года, с изменениями от 7 ноября 2016 года.

⁷⁷ Partial Award on the lawfulness of the recall of the privately held shares on 8 January 2001 and the applicable standards for the valuation of the shares, award of 22 November 2002, paras 104-118; см. Permanent Court of Arbitration, Case 2000-4.

⁷⁸ Гражданский кодекс Швейцарии от 10 декабря 1907 года (по состоянию на 1 января 2020; AS 24 233).

⁷⁹ Статья 2 Устава Международного комитета Красного Креста от 21 декабря 2017 года, вступил в силу 1 января 2018 года: "Статья 2. Юридический статус

1. МККК является ассоциацией, деятельность которой определяется статьей 60 и последующими статьями Гражданского кодекса Швейцарии.

2. Для выполнения своего гуманитарного мандата, целей и задач МККК наделяется статусом, аналогичным статусу международной организации, и обладает международной правосубъектностью при осуществлении своей деятельности."

⁸⁰ Его уставом является Олимпийская Хартия от 26 июня 2019 года. Пункт 15 (1) Хартии гласит: "МОК является международной неправительственной организацией,

Охраны Природы (МСОП),⁸¹ и Международная организация по стандартизации (ИСО, *International Organization for Standardization*).⁸²

Международная организация по стандартизации является ярким примером participatory разработчика норм в области стандартов. Хотя большинство из 164 институциональных участников ИСО входят в правительственные структуры своих государств или уполномочены соответствующими правительствами, другие участники имеют свой базис исключительно в частном секторе и были созданы национальными партнерствами промышленных ассоциаций.⁸³ Стандарты ИСО, хотя и не являются юридически обязательными, на них ссылаются международные и национальные правовые инструменты, а также и органы по урегулированию споров в многочисленных областях регулирования. Хотя они не доступны бесплатно и предоставляются на возмездной основе, они глубоко укоренились в нормативно-регулятивной инфраструктуре экономической глобализации.⁸⁴ Поэтому справедливо сказать, что ИСО, функционируя в автономном режиме, выполняет задачи, представляющие глобальный общественный интерес.

Поскольку решающее значение имеет функция, а не форма, межгосударственные акторы, основанные на международных договорах, но преследующие в основном коммерческие цели, не являются международными организациями, а скорее представляют собой транснациональные корпорации. Примером может служить аэропорт *Базель-Мюлуз (Airport Basel Mulhouse)*, созданный на основе межгосударственного договора о строительстве и эксплуатации аэропорта.⁸⁵ Такая категоризация, однако, не меняет фундаментальных обязательств участвующих правительств. Если участниками-основателями

созданной не для извлечения прибыли в форме ассоциации со статусом юридического лица, признанной указом Швейцарского федерального совета 1 ноября 2000 года".

⁸¹ Как обсуждалось выше, сноска 6.

⁸² Статья 22.1 Устава ИСО (1946, 19th ed. 2018): «Организация представляет собой ассоциацию, основанную на членстве, с гражданской правосубъектностью в соответствии со Статьей 60 и последующими положениями Гражданского кодекса Швейцарии. Организация является некоммерческой и неправительственной.»

⁸³ G. Sander, 'International Organization for Standardization (ISO)', в Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia*, para. 37.

⁸⁴ На сайте ИСО соответствующий раздел обозначен как "store" и включает "catalogue". ВТО, несмотря на эту коммерческую особенность, признала стандарты ИСО "международными стандартами" (см. правовое определение в ст. 1.1 Соглашения о технических барьерах в торговле от 1 апреля 1994 года и Приложение 1 к нему).

⁸⁵ *Convention franco-suisse relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse*, of 4 July 1949.

являются государства, они не могут избежать обязательств в области прав человека, прибегая к форме частного права.⁸⁶

3. Межправительственные акторы с незначительной степенью автономии

Третий тип субъектов полностью или в основном носит межправительственный характер, но они не имеют формального договора в качестве учредительного документа и слабо институционализированы. В зависимости от степени их автономии, структуры и длительности существования, их также следует квалифицировать как международные организации. ОБСЕ находится, как уже упоминалось, на одном конце спектра организаций, не обладающих правосубъектностью.⁸⁷ На другом конце спектра находятся т.н. "коалиции заинтересованных сторон", наиболее характерной чертой которых является взаимодействие между формальной и неформальной структурой, процессом и результатом.⁸⁸ Это можно сказать и о других межгосударственных группах, таких как G20. Здесь принятие решений возлагается на участников, и ни об одном реальном решении, даже на микроуровне, нельзя сказать, что оно "принято" самой организацией. G20 работает без постоянного секретариата или персонала, а председатель ежегодно ротируется среди членов и выбирается из другой региональной группы стран. Предложения о создании постоянного секретариата до сих пор отклонялись.⁸⁹ Отсутствие автономии и отсутствие формальной и стабильной инфраструктуры являются главными основаниями того, что группа G20, как и "коалиции заинтересованных сторон", не признаются международными организациями.⁹⁰

Межправительственная комиссия по финансовому мониторингу (Financial Action Task Force on Money Laundering - ФАТФ) и Базельский

⁸⁶ См. принцип 4 Резолюции, принятой Советом по правам человека ООН от 6 июля 2011 года № A/HRC/RES/17/4 «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.»

⁸⁷ См. сноску 47 и соответствующий текст.

⁸⁸ A. Rodiles, *Coalitions of the Willing and International Law* (Cambridge University Press, 2018).

⁸⁹ F. Amténbrink and R. Repasi, 'G7, G20 and Global Summits', в R. Wessel and J. Odermatt (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations* (Cheltenham: Edward Elgar, 2019), 338-359.

⁹⁰ См. P. Holcombe Henley and N. Blokker, 'The Group of 20: A Short Legal Anatomy from the Perspective of International Institutional Law', (2013/14) 14 *Melbourne Journal of International Law*, 550-607.

комитет по банковскому надзору (Basel Committee for Banking Supervision, БКБН). ФАТФ возникла после саммита G7 в 1989 году. Сегодня ФАТФ основана на "бессрочном мандате" ("open-ended Mandate"), принятом в 2019 году министрами финансов стран-членов.⁹¹ Она называет себя "межправительственным органом" (§ 1 мандата), в настоящее время в нее входят 38 государств и две региональные организации. Функции её постоянного секретариата приняла на себя ОЭСР. ФАТФ поручено установить международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Хотя в мандате прямо указано, что он "не предназначен для создания каких-либо юридических прав или обязательств",⁹² участники ФАТФ, безусловно, принимают коллективные решения, имеющие общественное значение на глобальном уровне.

В свою очередь, "Постоянный комитет экспертов по банковскому и валютному регулированию и практике надзора" (Базельский комитет по банковскому надзору, БКБН) был создан в 1974 году "управляющими Центральными банками стран Группы десяти и Швейцарии", как отмечалось в пресс-коммюнике Банка международных расчётов в то время.⁹³ Потребовалось 40 лет, чтобы принять Устав, который теперь составляет его правовую основу.⁹⁴ Согласно разделу 1 Устава, Комитет "является основным глобальным разработчиком стандартов пруденциального регулирования банков и обеспечивает форум для сотрудничества по вопросам банковского надзора", а его членами являются "организации с прямыми полномочиями банковского надзора и центральные банки".⁹⁵ Согласно разделу 3 Устава "БКБС не обладает какими-либо формальными наднациональными полномочиями. Его решения не имеют юридической силы". Скорее, БКБС полагается на "гарантии своих членов (...) по выполнению его мандата".

Возможно, такие субъекты, как ФАТФ и БКБС, обладают определенной долей автономии не столько в смысле независимости от участников, сколько в смысле способности принимать нормы, которые могут существенно влиять на индивидов. Хотя правовой эффект их деятельности не может быть формально приписан им самим, он может быть вменён

⁹¹ Financial Action Task Force Mandate, approved by the Ministers and Representatives of the Financial Action Task Force, 12 April 2019, Washington D.C. (<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf>) (посещение страницы 7 июля 2020).

⁹² *Ibid.*, § 48.

⁹³ Пресс-коммюнике от 12 февраля, <https://www.bis.org/press/p19750212.pdf> (посещение страницы 7 июля 2020). Решение от 8 октября 1974 года не обнародовано.

⁹⁴ Basel Committee on Banking Supervision Charter of 2013, с изменениями от 5 июня 2018. <https://www.bis.org/bcbs/charter.htm> (посещение страницы 7 июля 2020).

⁹⁵ *Ibid.*, section 4.

всему коллективу участников, которые, следовательно, могут быть привлечены и к совместной ответственности. Если использовать термин *Еллинека*, развитый далее *Анцилотти* (*Anzilotti*), и недавно открытый заново во французской теории, они являются "общим органом" участников.⁹⁶ Поэтому их можно отнести к международным организациям в широком смысле.

VI. Заключение: на пути к концепту, отвечающему требованиям глобального управления

В этой работе предпринята попытка выявить и показать необходимость в более комплексной концепции международной организации, которая охватывала бы широкий круг субъектов, как по аналитическим, так и по нормативным причинам. С аналитической точки зрения, концепция должна быть способна охватить все соответствующие явления диахронически, охватывая, например, такие разные структуры, как Дунайская комиссия⁹⁷ и Международная организация комиссий по ценным бумагам (*International Organization of Securities Commissions, IOSCO*).⁹⁸ Более важно, что универсальная, всеохватывающая концепция необходима, поскольку глобализация и глобальное управление основаны на самом факте существования этих акторов.⁹⁹ Они встроены в политико-правовую инфраструктуру глобализации и поэтому являются следствием любого возникающего глобального права. В нормативном плане желательна более универсальная и всеобъемлющая концепция как идентифицируемая цель или как ориентир нормативных требований, охватывающий различные уровни управления.

С учётом вышесказанного мы предполагаем, что помимо акторов, которые являются межгосударственными по форме, другие образования, имеющие различные правовые основания (государственными и частными, международными и внутренними) и гибридное членство (государства,

⁹⁶ Jellinek, *Die Lehre*; Lagrange, 'La categorie', §§ 87-89; R. Rivier, *Droit international public*, 2nd edn. (Paris: PUF, 2013) 343-348; C. Santulli, "Retour à la theorie de l'organe commun", (2012) 116 *Revue Générale de Droit International Public*, 565-578.

⁹⁷ В свое время его квалифицировали как "самостоятельное международное образование, обладающее суверенитетом над водами Дуная": G. Blackburn, 'International Control of the River Danube', (1930) 32 *Current History and Forum*, 1154-1159, at 1154.

⁹⁸ Основана в 1987 году в соответствии с гражданским правом Квебека; мандат определен в документе "Цели и принципы регулирования рынков ценных бумаг" (*IOSCO Principles*), последние обновления в мае 2017.

⁹⁹ B. Auby, *Globalisation, Law and the State* (Oxford: Hart, 2017), 14-27, 106-107.

гражданское общество, даже коммерческие организации) могут быть квалифицированы как международные организации, если они наделены компетенцией выполнять задачи в глобальных публичных интересах и характеризуются определенной степенью автономии.

Можно, конечно, возразить, что предложенный концептуальный подход может обернуться против первоначальных намерений, что в итоге приведет к избытку в правовой защите и легитимности организаций, деятельность которых не соответствует материальным стандартам верховенства права и не может восходить или быть увязана с определёнными политическими (в идеале демократическими, взвешенными, публичного) решениями или процессами. Однако игнорирование таких образований не способствует достижению теоретического результата. Концентрация на межгосударственных источниках легитимности, уходящих корнями в Вестфальский мировой порядок, служит щитом против чрезмерной легитимации публичной де-факто власти лишь в той мере, в какой реальность этой власти может быть "приручена" правовыми категориями, структурами и институтами. В противном случае привязка к публичному (международному) праву становится опасным заблуждением: нормативное стремление - что только субъектам, легитимированным посредством публичного права, должно быть позволено осуществлять власть и затрагивать права человека - оборачивается концептуальным допущением, что только они на самом деле могут это делать. Только признание того, что и эти субъекты могут обладать правовыми качествами, характерными для собственно международных (или глобальных) организаций, приведет к тому, что и они могут быть привлечены к ответственности.

Новая и более широкая правовая концепция международной организации не может и не должна дать ответ на все правовые вопросы, связанный с ней. Но она должна охватывать субъекты, хотя и лишённые правосубъектности, но достаточно структурированные, стабильные и, главное, автономные, что отличает их при этом от простых сетевых структур и форм сотрудничества *ad hoc*. Если международному праву не удастся придать юридический статус этим субъектам, оно проигнорирует реальное положение дел и свои собственные амбиции - способствовать правопорядку и обеспечивать нормативное руководство. В конечном итоге, что более радикально, международное право, как неотъемлемая часть глобального правового ландшафта, требует концепта глобальной организации. Необходимы дальнейшие исследования, вдохновленные институционалистскими и неинституционалистскими подходами, которые пока неоправданно игнорируются международно-правовой

теорией, чтобы найти концепцию, соответствующую возникающей реальности глобального права и управления.