

Э. Г. кызы АСКЕРОВА

**РОЛЬ «ВНУТРЕННЕГО ПРАВА»
МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНЫХ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

In the article were represented establishments, notions, main features, structure, duties, activities direction of international non – governmental organization were guided diversity of

© АСКЕРОВА Элнара Габил кызы – аспирант Бакинского государственного университета

available idea in international law and international practice. The differing features between NGO's and the traditional participants of international law states were broadly analyzed.

В системе норм, определяющих правовой статус международных неправительственных организаций (МНПО), наряду с международными договорными нормами и нормами, устанавливаемыми в рамках международных межправительственных организаций (ММПО), особое место занимают нормы, созданные самими МНПО, и нормы, закрепленные в актах, принятых МНПО. Подобные нормы называются организационными (местными) или корпоративными нормами¹. Особенность указанных норм заключается в том, что они самостоятельно устанавливаются МНПО в рамках своих полномочий и вступают в силу без утверждения со стороны государств или ММПО. Именно с учетом этих особенностей можно согласиться, что регулирование, осуществляемое на основе таких норм, является полунормативным регулированием или саморегулированием.

Деятельность любой международной организации невозможна без внутреннего регулирования. Внутреннее регулирование МНПО осуществляется на основе корпоративных норм, составляющих «внутренний слой» права МНПО. В данном случае понятие «внутреннее» указывает на то, что регулирование относится непосредственно механизма деятельности организации. Однако «внутреннее право» МНПО и внутреннее право ММПО – разные понятия². Так, каждая ММПО формирует свою собственную систему права, в рамках которой существуют нормы, связанные с МНПО и их правовым статусом. Но эти последние нормы являются нормами внутреннего права не для МНПО, а для ММПО.

Несомненно, внутреннее право ММПО и «внутреннее право» МНПО отличаются друг от друга, и полное включение последнего в право международной организации невозможно *de lege lata*, и мы не ставим такую цель. В данном случае просто можно проводить параллели по определенным схожим аспектам. В частности, в обоих случаях нормы внутреннего права закрепляются в актах, принятых данной организацией – международных соглашениях (учредительных актах) и решениях (резолуциях). В обоих случаях основой нормативной системы внутреннего права служит учредительный акт. Так, любой внутренний акт, принятый организацией, должен соответствовать ее учредительному акту – уставу. Последний документ можно назвать конститутивным актом по отношению к внутригосударственному праву. Кроме того, учредительные акты МНПО по своей структуре, содержанию и другим характеристикам практически совпадают с учредительными актами ММПО. В обоих случаях права и обязанности, закрепляемые в учредительных актах, по своей правовой природе имеют договорное происхождение и являются результатом согласования воли учредителей.

Однако если в случае ММПО учредителями, воли которых согласовываются, являются суверенные государства, считающиеся основными субъектами международного права, то учредителями МНПО являются физические и юридические лица, принадлежащие тому или иному государству. Несмотря на схожесть структуры и содержания учредительных актов, являющихся результатом согласования воли учредителей, правовая природа их не одинакова. Например, учредительные акты МНПО, по сути, являются многосторонними (условно международными) соглашениями, но с точки зрения правовой природы они не являются международными договорами. В то же время учредительные акты ММПО с точки зрения правовой природы суть международные договоры. ММПО, созданные на основе

учредительных актов, непосредственно приобретая международные права и обязанности, с момента своего создания попадают в сферу регулирования международного права, а учредительные акты, на основе которых создаются МНПО, не влекут возникновение международных прав и обязанностей, и создание МНПО, а также предоставление им первоначального правового статуса возлагается на внетригосударственное право.

Несмотря на то, что «внутреннее право» МНПО определяется в соответствии с законодательством государства, на территории которого учреждается или находится МНПО, источником ее юридической силы является учредительный акт – Устав МНПО. С этой точки зрения, учредительный акт, самостоятельно определяя правовые рамки статуса МНПО, вместе с тем, обуславливает индивидуальность приобретения ею международно-правового статуса, так как индивидуальные цели и полномочия каждой МНПО определяются учредительным актом, а объем ее статуса советника на международном уровне определяется теми полномочиями, которыми она наделена. Именно с этой точки зрения, объем международно-правового статуса Международного Комитета Красного Креста (МККК), Международной Торговой Палаты (МТП) или Международной организации журналистов (с 1970 года обладает статусом специального советника при ECOSOS) отличается от объема международно-правового статуса Международной Молодежной Палаты (с 1954 года обладает статусом специального советника при ECOSOS).

Учредительный акт, являясь правовыми рамками статуса МНПО, сочетает в себе родовые (общие) признаки (структура, наличие постоянных органов и др., обуславливающие схожесть с ММПО), видовые (частные) признаки (характер деятельности, источник финансирования, наличие статуса советника и др.), которые отличают МНПО от ММПО и других организаций, например, от транснациональных компаний (ТНК), политических партий и др.) и внутривидовые (индивидуальные) признаки (например, название, сфера деятельности, место учреждения, высшие органы и др.), которые отличают отдельные МНПО, и обуславливают деятельность МНПО в качестве субъекта международного права.

Уместно отметить, что, несмотря на наличие определенных общих правил, связанных с некоторыми элементами, относящимися к учредительному акту, в любом учредительном акте могут содержаться индивидуальный подход, связанный с данным элементом, в частности, с названием учредительного акта. В практике в основном применяется понятие «Устав», но вместе с тем иногда пользуются понятием «Конституция». Например, Международная Конфедерация свободных профсоюзов (штаб-квартира находится в Брюсселе, с 1950 года обладает статусом главного советника при ECOSOS).

Одним из вопросов, подлежащих обязательному и индивидуальному разрешению в учредительном акте, является вопрос об определении законодательства, регулирующего деятельность организации. Это осуществляется путем выбора реального места нахождения самой организации или ее штаб-квартиры и оговаривается в учредительном акте. В частности, в соответствии с Уставом Международной Морского Комитета (ММК, с 1997 года обладает статусом специального советника при ECOSOS) (ст. 2), местом нахождения Комитета является Бельгийский город Антверпен.

Учредительные акты, составляя основу «внутреннего права» МНПО, отражают цели и задачи организации, ее функции и полномочия, членство в организа-

ции, ее структуру, финансирование, внутреннее регулирование и др. В частности, цель ММО заключается в содействии обобщению морского и торгового права, в том числе морских обычаев и практики (Устав, ст. 1). Цель Международной ассоциации социального обеспечения (основана в 1927 г., штаб-квартира находится в Женеве, с 1979 г. обладает общим статусом при ECOSOS) состоит в повсеместном содействии всем формам социального обеспечения и приведении его в соответствие к национальным, региональным и международным экономическим и социальным реальностям, помощи учреждениям, занятым вопросами социального обеспечения в разных странах и т.д.³.

Положения, закрепленные в учредительном акте МНПО, определяют цели организации, выполняемые задачи, направления деятельности, функции, права и обязанности, в целом – объем ее полномочий. Вопрос о полномочиях МНПО имеет очень большое значение при приобретении ею международно-правового статуса, поскольку объем статуса МНПО в международных отношениях определяется в зависимости от полномочий, которыми она наделена согласно учредительному акту. МНПО и ММПО схожи и с точки зрения решения вопроса о полномочиях. Иными словами, как отмечает Г.И.Тункин, разница между предметными полномочиями и полномочиями юрисдикции международных организаций и их органов могут быть распространены и на МНПО⁴.

Предметные полномочия (или, проще говоря, компетенции⁵) определяют круг вопросов, которые вправе решить МНПО. Так, наличие у МНПО статуса советника разных категорий при ММПО определяется именно предметом ее полномочий. А полномочия юрисдикции, которыми наделена организация, означают ее способность принятия решений обязательного характера по вопросам, которые она «вправе решать или обязана решать». В отношении МНПО предметные полномочия можно квалифицировать как внутренние, а полномочий юрисдикции – как внешние полномочия⁶. К внутренним полномочиям можно отнести методы выполнения задачи членства в организации, структуры организации, взаимодействия членов организации между собой и с третьими лицами, сферу деятельности организации и другие вопросы. К внешним полномочиям относятся вопросы о характере решений, принятых организацией по вопросам, относящимся к ее внутренним полномочиям, и вопросы о юридической силе таких решений.

Акты, принятые МНПО как по вопросам внутреннего полномочия, так и по вопросам внешнего полномочия, не должны противоречить учредительному акту и закрепленным в нем принципам. Аналогично, положения учредительного акта организации, не должны противоречить законодательству страны, в которой учреждена данная МНПО. В противном случае это приводит к недействительности учредительного акта. Изменения в учредительный акт МНПО могут быть внесены на заседании руководящего органа (Генеральной Ассамблеи, Конгресса и т.д.) в порядке, установленном Уставом МНПО. Ни содержание самого учредительного акта, ни содержание внесенных в него изменений не должны противоречить принципам и нормам международного права. Если противоречие между учредительным актом и национальным законодательством приводит к признанию учредительного акта недействительным, то противоречие между учредительным актом, с одной стороны, и принципам и нормам международного права – с другой, может привести к утрате международно-правового статуса организации.

Источником юридической силы решений, принятых МНПО, является учредительный акт организации. В зависимости от сферы обязательности, акты МНПО

могут быть распределены в несколько групп. Акты первой группы принимаются по вопросам, относящимся к внутренним полномочиям МНПО, и обладают обязательной силой для участников организации. Сюда относятся акты по вопросам принятия в члены организации, регулирование деятельности внутренних органов и др.

Вторую группу составляют акты, регулирующие деятельность организации по вопросам, относящимся к полномочиям МНПО. К числу таких актов могут быть отнесены основные принципы деятельности Международного Комитета Красного Креста (МККК) в случаях нарушения международного гуманитарного права, определенных МККК. В некоторых случаях акты принимаются с участием нескольких организаций, и регулирует деятельность МНПО по конкретному вопросу. В качестве примера подобных документов можно назвать Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО по оказанию помощи при стихийных бедствиях и авариях⁷.

К третьей группе актов относятся решения рекомендательного характера, адресованные государствам и ММПО, отражающие позицию общественности по конкретному вопросу, связанному с конфликтными ситуациями в мире. Разумеется, в подобных актах закрепляются нормы, имеющие юридическую силу. Такие акты обладают морально-политической силой. Вместе с тем, они могут значительно влиять на политику государства (или государств) по конкретному вопросу. В качестве подобного примера можно назвать Стокгольмскую декларацию 1977 года организации Международной амнистии (основана в 1961 году, штаб-квартира организации находится в Лондоне, с 1964 года имеет статус специального советника при ECOSOS). В соответствии с этой декларацией предусматривается отмена смертной казни в законодательстве государств. К последней группе актов можно отнести Резолюцию МККК о мерах, принимаемых государствами по выполнению принципов международного гуманитарного права⁸.

Большинство актов, принимаемых в рамках МНПО, отражают результаты научно-исследовательских работ, проводимых в рамках организации, и называются по-разному – заключительный акт, декларация, доклад, резолюция и т.д. Иногда эти результаты закрепляются в актах, принятых на международных форумах с участием МНПО. Например, в разработке 39 соглашений по образованию, сельскому хозяйству, энергетике, сохранению биологической разновидности и другим вопросам, принятых на Всемирном экологическом форуме в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, принимали участие тысячи НПО. На основе этих соглашений в ближайшем будущем предполагается заключение «Договора о глобальном сотрудничестве НПО».

К четвертой группе относятся акты, содержащие нормы рекомендательного характера, предусматривающие регулирование международных частных отношений. В сущности, нормы, закрепленные в этих актах, можно отнести к сфере «внешнего» регулирования «внутреннего права» МНПО. Потому, что предмет регулирования этих норм составляют отношения вне МНПО, но с участием членов организации. Например, одна из задач Балтийского и Международного морского совета (БММС), обладающего статусом советника при Международной Морской организации (ММО), состоит в подготовке и издании разных документов, применяемых в международном судоходстве (чартер, коносамент и др.). За время своей деятельности БММС разработал проформы свыше 150 чартеров, коносаментов, Букингтон и других документов. Примерами таких документов могут быть при-

нятые в 1971 г. консоаменты «Конбил», «Кембиконбил», чартеры «Балткон», «Медкон», «Лайнертайм» и др.⁹.

Принятие таких актов, конечно, не характерно для всех МНПО. Соответствующее полномочие организации устанавливается ее учредительным актом. Так, установление разных правил и стандартов по вопросам международной коммерции является формой реализации цели, закрепленной в Уставе Международной Торговой Палаты (МТП) – содействия международной торговой деятельности. В результате реализации этой цели, МТП разработала такие акты нормативного характера, широко применяемые в сфере международных частных отношений, как международные правила классификации торговых терминов (ИНКОТЕРМС-2000), Общие правила Инкассо (1995) и др. Нормативный характер этих актов определяется тем, что во многих случаях в законодательствах государств содержатся ссылки на эти акты. Например, в законодательстве Украины, Испании и ряда других государств закреплен нормативный характер ИНКОТЕРМС. Нормативный характер указанных документов подтверждается также тем, что они сочетают частноправовое обобщение¹⁰. Это может быть предусмотрено в учредительном акте организации¹¹. Например, в соответствии со статьей 1 Устава ММО, цель данной организации заключается в сочетании морского и торгового права.

Особенность норм, содержащихся в отмеченных актах, состоит в том, что они носят рекомендательный характер. В этом смысле, они считаются «мягким правом» (soft law). Однако в случае ссылки на них в законодательстве государства (например, в Кодексе торгового судоходства Азербайджанской Республики 2001 г. (ст. 224) содержится ссылка на Йорк-Антверпенские Правила, связанные с общими авариями (в настоящее время применяется издание 2004 г. этих Правил¹²)) и в контрактах, заключенных участниками частных отношений, эти рекомендательные нормы приобретают характер юридически обязательных норм. Иногда на эти нормы ссылаются и в международных договорах. В частности, в преамбуле Конвенции 1970 г. «О мерах по охране культурных ценностей» закреплено следующее положение: «Музеи, библиотеки и архивы должны стремиться к тому, чтобы их коллекции были созданы на основе общепризнанных нравственных принципов». Этот же принцип предусмотрен в Этическом кодексе, сочетающем в себе рекомендации экспертов Международного Совета Музеев по предотвращению незаконной торговли произведениями искусств.

Таким образом, «внутреннее право» МНПО состоит, как правило, из корпоративных норм рекомендательного характера, закрепленных в различных актах, принятых данной организацией. Обязательность этих норм вытекает из учредительного акта МНПО. Любые акты, принятые данной организацией, должны соответствовать ее учредительному акту и вытекать из полномочий, закрепленных в учредительном акте. В этом смысле, «внутреннее право» каждой МНПО отличается от «внутреннего права» любой другой МНПО.

Учредительные акты, будучи правовой рамкой статуса МНПО, и сочетая в себе наиболее общие, частные и индивидуальные признаки, обуславливают индивидуальность правового статуса организации. Одновременно, учредительный акт МНПО должен соответствовать принципам и нормам, закрепленным в законодательстве страны, где данная МНПО была учреждена, или фактически находится, в международных договорах, Уставе ООН, в том числе во внутреннем праве ММПО.

1. Лукашук И.И. Международное право. В 2 т. – Т. 1. – М., 1996. – С. 152–153.
2. Schermers H. International institutional Law. – Leyden, 1972. – Vol. 2. – P. 485–491.
3. Энциклопедия международной организации. – М., 2004. – Т. 2. – С. 39–40.
4. Тункин Г.И. Теория международного права. – М., 2006. – С. 292.
5. Современное международное морское право / Отг. ред. М.И. Лазарев. – М., 1984. – С. 65–66.
6. Моравецкий В. Функции международной организации. – М., 1976. – С. 88.
7. Международный журнал Красного Креста. – 1996. – № 8. – С. 118–127.
8. Меры принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права: Сб. статей и документов. – Женева, 1991. – С. 117–118.
9. Бекяшев К.А. Морское рыболовное право. – М., 2001. – С. 68.
10. Розенберг М.Г. Международная купля-продажа товаров (Комментарий к правому регулированию и практике разрешения споров). – М., 2003. – С. 22–24.
11. Функ Я.И. Право международной торговли: договоры международной купли-продажи товаров и международного правового посредничества. В 3 кн. Кн. 2. Частно-правовая унификация международной купли-продажи товаров. – Минск, 2005. – С. 5–98.
12. Гуцуляк В.Н. Международное морское право (публичное и частное): Учеб. пособие. – Ростов п/Д, 2006. – С. 396–397.