
ДОГОВОРНАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Х.М. Джантаев

Центр исследований экономических проблем СНГ
Совет по изучению производительных сил (СОПС) РАН
ул. Вавилова, 7, Москва, Россия, 117997

На основе анализа соответствующих международно-правовых документов, положений общей теории права, обширной договорной практики с участием международных и национальных неправительственных организаций (МНПО и НПО), с учетом мнений отечественных и зарубежных публицистов автор исследования убедительно доказывает наличие у рассматриваемых институций такого важного для их деятельности качества, как договорная правоспособность.

Ключевые слова: международные межправительственные организации (ММПО), международные неправительственные организации (МНПО), национальные неправительственные организации (НПО), международная правосубъектность, договорная правоспособность, Венские конвенции по праву международных договоров, Европейская конвенция о правосубъектности неправительственных организаций.

Соглашения неправительственных организаций давно и хорошо известны международной договорной практике [20] и ни в коей мере не являются чем-то необычным, из ряда вон выходящим. Счет соглашений публично-правового характера с участием МНПО идет уже на тысячи. И хотя многие отечественные ученые по сей день отрицают как договорную правоспособность, так и международную правосубъектность неправительственных организаций [2. С. 46; 8. С. 34; 18. С. 883], отдельные отечественные ученые еще в середине минувшего века отмечали наличие «определенных признаков международной правосубъектности и ограниченной договорной правоспособности у неправительственных организаций» [9. С. 91–96; 14. С. 11–13, 25; 15. С. 153].

Более или менее полный список международных соглашений национальных неправительственных организаций, выступающих в роли органов, осуществляющих властные прерогативы своих государств, причастных к урегулированию проблем, требующих незамедлительного разрешения при отсутствии нормальных отношений между договаривающимися государствами, приведен в нашей статье [6]. «Такие соглашения, если они официально не приняты правительством, не регулируются правом международных договоров», — указывал И.И. Лукашук [10. С. 111–113]. Эту точку зрения разделяет и С.В. Черниченко: «Можно представить себе ситуацию, когда субъекты внутригосударственного права различных стран заключают между собой соглашения по какому-либо

вопросу (например, неправительственные организации), но нормы такого соглашения приобретают юридический характер только в том случае, если они санкционированы соответствующим государством или сообществом государств» [19. С. 113, 129]. Мы полностью разделяем точку зрения указанных ученых, поскольку все приведенные примеры касались случаев, когда национальные НПО при заключении международных соглашений выступали как уполномоченные органы своих государств, которые впоследствии придавали этим соглашениям законную силу. То есть все перечисленные соглашения были по сути соглашениями между государствами, которые, в силу определенных причин, возложили свои функции на национальные НПО. В этих случаях последние действовали не от своего имени, действовали не как самостоятельные субъекты международного права.

Иное дело — договорная практика вненациональных НПО, которые принято обозначать аббревиатурой МНПО.

Соглашения этой категории неправительственных организаций, в отличие от перечисленных ранее, не нуждаются (и мы покажем это) в последующем одобрении правительством или иными высшими органами государственной власти.

Соглашения этих организаций утверждаются пленарным органом самой МНПО (подобно тому, как это имеет место в практике межправительственных организаций), когда заключенные МНПО международные соглашения утверждаются «актом официального подтверждения». Процедура подобной «ратификации» международных соглашений регулируется сложившейся международной практикой и положениями документов, составляющих «внутреннее право» МНПО. И государства, даже те, на территории которых находится штаб-квартира МНПО, не имеют никакого отношения к соглашениям, заключаемым подобными МНПО.

Как власти США не могут повлиять на процесс заключения соглашений ООН (чей главный офис находится в Нью-Йорке), как власти Франции не имеют отношения к соглашениям ЮНЕСКО (чья штаб-квартира находится в Париже), так и власти страны пребывания МНПО не имеют отношения к договорному процессу этих организаций. Они могут иметь отношение разве что к соглашению о размещении штаб-квартиры МНПО на своей территории или документам, касающимся регистрации МНПО в органах власти своих стран. МНПО в этом смысле ближе к ММПО, чем к национальным НПО, каждый шаг которых отслеживается и контролируется национальным законодательством, особенно в государствах с авторитарным режимом, где их время от времени причисляют к «агентам иностранных держав».

Сошлемся, в качестве хрестоматийного примера, на договорную практику такой известной МНПО, как Международный Комитет Красного Креста (МККК).

Общеизвестно, что МККК, являясь крупнейшей и авторитетнейшей МНПО, состоит (это требование его Устава) исключительно из граждан Швейцарии. Будучи учрежденной в конце XIX в. в этой стране, имея свой главный

офис в Женеве, являясь по форме (и физически) швейцарской национальной НПО, МККК выступает даже по отношению к своей собственной стране (!) как абсолютно независимый субъект международного права.

19 марта 1993 г. между МККК и правительством Швейцарии заключено соглашение о статусе и деятельности МККК на территории данной страны. В Соглашении признается, что МККК является субъектом международного права, и подтверждается его независимость от властей этой страны [13. С. 34]. Таким образом, Швейцария, уравнивая Комитет с межправительственными организациями, предоставила ему соответствующие иммунитеты и привилегии, какие обычно предоставляются руководителям представительств ММПО и государств в стране их пребывания.

Аналогичным образом поступило и Правительство России, подписавшее 24 июня 1992 г. Соглашение с МККК о статусе Комитета и его делегации (представительства) на территории Российской Федерации [16. С. 3–8].

Число подобных соглашений, заключенных МККК с различными государствами, сегодня уже приближается к сотне [6].

«Такие соглашения, — отмечают авторы издания, посвященного Комитету, — безусловно, относятся к сфере международного публичного права. Подписавшие их государства тем самым признают, что МККК является субъектом международного права и предоставляют ему все привилегии, подобающие этому статусу» [13. С. 37].

Соглашение, подобное тому, что заключено им с МККК, правительство Швейцарии не так давно заключило с другой авторитетной МНПО — Международным Олимпийским Комитетом (МОК), которая ныне управляет всем мировым спортом, включая спортивные состязания в рамках национальных, континентальных и мировых чемпионатов по различным видам спорта, а также Олимпийские (и Паралимпийские) игры.

Деятельность МОК базируется на Олимпийской Хартии, положения которой давно вошли в конституции многих стран мира, в международные конвенции, в том числе принятые в рамках и под эгидой ООН, безукоризненно и со всей скрупулезностью соблюдается всеми государствами [17. С. 78].

Безусловно, обладая международной правосубъектностью, МОК обладает и международной договорной правоспособностью. Иначе ему бы было невозможно осуществлять функции по управлению всем мировым «спортивным хозяйством». Реализуя свою договорную правоспособность, МОК заключает соглашения публично-правового характера с государствами и межправительственными организациями.

Так, МОК заключает «письменное соглашение с городом-организатором Олимпийских игр и Национальным Олимпийским Комитетом страны-организатора Игр». Организация Игр не может быть поручена городу, «если последний не предоставит в МОК документ, подготовленный в правительстве своей страны, в котором данное правительство гарантирует МОК, что страна будет строго и неукоснительно соблюдать все положения Олимпийской Хартии» [5. С. 135–146].

В контексте наших рассуждений о договорной правоспособности МНПО такая гарантия правительства дорогого стоит, поскольку подобным документом правительство соответствующей страны выражает согласие на обязательность для него договора, подписанного руководством города-организатора Игр и Национальным Олимпийским Комитетом. Именно такую ситуацию имел в виду И.И. Лукашук, отмечая, что «соглашение неправительственной организации (в нашем случае — Национального Олимпийского комитета), если оно ратифицировано или утверждено правительством, и *фактически и юридически* (курсив мой — *Х.Д.*) носит характер межгосударственного соглашения» [9. С. 93]. Приведенный случай не исчерпывает всего многообразия способов заключения МОК договоров и их категорий. Как отмечает Ю.Г. Сохин, «только в системе Организации Объединенных Наций МОК имеет договоры о сотрудничестве с целым рядом Специализированных учреждений ООН» [17. С. 78].

Спору нет, правоспособность (в том числе и договорная) МНПО и по объему, и по содержанию значительно уже, чем у межгосударственных международных организаций. Но соглашения МНПО в большинстве случаев имеют форму обычных международных договоров со всеми их атрибутами.

Международная договорная практика, в том числе и с участием Российской Федерации, дает все основания для того, чтобы признать за соглашениями МНПО «право на жизнь» в сфере международного публичного права, при всей их специфике, при всем их своеобразии и отличии от соглашений, бывших предметом рассмотрения двух Венских конвенций по праву международных договоров.

Учитывая сказанное, сегодня не совсем корректно «с порога отметить» публично-правовой характер этих соглашений, даже принимая во внимание то обстоятельство, что в отечественной доктрине международного права еще не устоялось мнение о рассматриваемых институциях как о бесспорных, наряду с ММПО, субъектах международного права.

С другой стороны, вряд ли даже самым непримиримым противникам признания рассматриваемых качеств за соглашения МНПО требуются более весомые аргументы, чем неуклонно растущее число случаев, когда высшие органы государственной власти ратифицируют соглашения, заключаемые ими с МНПО наравне с соглашениями, заключаемыми с государствами [7. С. 60], подтверждая тем самым их международно-правовой характер и их особую значимость.

Процесс заключения рассматриваемых соглашений почти неотличим от классического: переговоры, подписание соглашений уполномоченными представителями договаривающихся сторон и их одобрение или утверждение пленарным органом МНПО. С другой стороны, в случае с государством, — подтверждение договора правительством или ратификация парламентом страны. Хотя и здесь имеет место специфика, вызванная своеобразием одного из субъектов правоотношения.

Но при всей специфике и возможных отличиях от классической процедуры заключения международных договоров главной компонентой, цементирующей

обоюдную волю сторон рассматриваемых соглашений, остается их согласительная природа, обусловленная юридическим равенством сторон. При этом не имеет значения, насколько «могущественным» является контрагент МНПО по договору, будь то государство или межправительственная организация. Как справедливо отмечали классики: «договариваться могут только равные» [4. С. 106].

При заключении соглашения с государствами или иными субъектами международного права МНПО в пределах своей компетенции выступают равной стороной. Иначе бы сам механизм регулирования их двусторонних отношений имел не международно-правовой, а некий иной характер... В данном же случае налицо безупречное международное соглашение, выработанное в ходе взаимного согласования позиций сторон, их волеизъявлений. И коль скоро это согласование состоялось, в нем в равной мере были заинтересованы обе стороны, не ставящие под сомнение ни международную правосубъектность друг друга, ни договорную правоспособность [4. С. 106].

Если бы даже международные соглашения МНПО и государств ограничились только приведенными соглашениями с участием МККК и МОК, то и в этом случае возможные ссылки противников договорной правоспособности МНПО на то, что данные соглашения составляют «исключение из правил», были бы изначально и заведомо несостоятельны.

В сфере охраны природы, правоохранительной деятельности и др. действуют не менее (если не более) авторитетные МНПО, включая международные неправительственные организации смешанного членства (ИНМАРСАТ, АЛАМАР, РИОСЮТ, МСОП и др.) учредителями и членами которых (наряду с физическими и юридическими лицами) являются суверенные государства. Международная договорная практика этой категории МНПО необъятна.

Подводя итог сказанному, отметим, что соглашения с участием национальных и вненациональных НПО — перманентное, динамично развивающееся явление международной жизни второй половины XX — начала XXI столетий. Заинтересованное государство (или сообщество государств) своей санкцией придает юридическую силу подобным соглашениям, признавая тем самым за МНПО международную правосубъектность, договорную правоспособность и равные права как стороны в международном договоре.

Количество международных соглашений различных МНПО и многообразие регулируемых ими вопросов достигли сегодня такого уровня (такой «критической массы»), что они позволяют в своей совокупности совершенно по-иному взглянуть на юридическую природу этих актов.

Творческая, адекватная интерпретация этого опыта подтверждает наш тезис о том, что рассматриваемое явление протекает в рамках международного публичного права [7. С. 50–51].

Таким образом, обширная международная договорная практика МНПО, положения международных многосторонних договоров (включая учредительные документы различных межправительственных организаций, включая ООН, касающиеся их взаимоотношений с МНПО, как и приведенные мнения отечест-

венных и зарубежных ученых) приводят нас к однозначному выводу о том, что международные соглашения с участием МНПО являются международными договорами, к которым применимы как положения двух Венских конвенций по праву договоров, так и положения национальных законов, касающихся заключения и исполнения международных договоров (Закона «О международных договорах Российской Федерации», к примеру).

Завершая наши рассуждения о договорной правоспособности МНПО, зададимся вопросом, из какого же источника проистекает эта правоспособность:

- из общих начал международного права, из его духа,
- из учредительных документов МНПО,
- из факта регистрации неправительственной организации,
- из ее «внутреннего права» или
- из функций, необходимость исполнения которых вызвала к жизни неправительственные организации?

Ни в общей теории права, ни в теории международного права мы не находим запрета на наделение этим качеством рассматриваемых (или иных) субъектов. Что же касается МНПО как субъектов международного публичного права, то они «создаются с целью непосредственного участия в международных правоотношениях, решения международно-правовых проблем... Признание международной правосубъектности нетрадиционных субъектов международного права исходит из презумпции многообразия субъектов в современном международном праве. В нем отсутствует запрет наделять международной правосубъектностью любые образования, правомочные вступать в международные публичные правоотношения» [3. С. 31].

Наличие или отсутствие в Уставе, документах «внутреннего права» МНПО положений, касающихся ее договорной правоспособности, не является определяющим критерием при решении указанного вопроса. Большую ценность имеет международно-правовой документ, наделяющий МНПО соответствующей правоспособностью. Хотя и он не решает всех проблем.

Возьмем, к примеру, Европейскую конвенцию «О правосубъектности неправительственных организаций», подписанную министрами стран-участниц Совета Европы 24 апреля 1986 г. в Страсбурге. В п. 1 ст. 3 данной Конвенции подчеркивается, что «доказательством приобретения правосубъектности и правоспособности НПО является представление Устава или других учредительных документов» в орган регистрации неправительственных организаций соответствующего государства. При подписании или сдаче на хранение соответствующим государством документа о ратификации указанной Конвенции оно сообщает название своего национального органа власти, производящего регистрацию неправительственных организаций, Генеральному Секретарю Совета Европы [11. С. 710–712].

«С целью упростить осуществление пункта 1, — гласит второй пункт рассматриваемой статьи Конвенции, — государство-участник может предусмотреть систему факультативного публичного признания (правосубъектности и правоспособности МНПО — *Х.Д.*), освобождающего неправительственные ор-

ганизации от необходимости представлять документы, указанные в предыдущем пункте» [11. С. 710–712].

Как видим, Совет Европы во всем идет навстречу МНПО, когда появляется необходимость подтверждения искомых качеств у этих неправительственных организаций. Впрочем, если бы дело обстояло иначе и МНПО изначально оказались «мертворожденным ребенком» без претензий на какой-либо правовой статус, думается, и Совет Европы не стал бы утруждать себя принятием соответствующей Конвенции о правосубъектности и правоспособности этих неправительственных организаций.

И все же ответ на вопрос об источнике договорной правоспособности МНПО следует, по нашему мнению, искать в объективном характере появления «на свет» неправительственных организаций. «На деятельность всех международных общественных организаций, — отмечалось отечественными авторами еще в 1967 г., — наложили отпечаток важнейшие проблемы, стоящие перед человечеством» [12. С. 17].

Неправительственные организации объективно «вызваны к жизни», на них возложены и соответствующие функции. Иначе бы в их появлении и самой потребности не было. Неслучайно Я. Броунли полвека назад отмечал: «Там, где не существует конституционной системы для официального признания и регистрации ассоциации в качестве юридических лиц, *главным критерием их правосубъектности являются их функции*» (курсив мой — Х.Д.) [1. С. 408].

Мы полностью разделяем это мнение. Главным и первоочередным (первичным) для нас является наличие у МНПО правосубъектности. При однозначном подтверждении наличия правосубъектности МНПО (посредством исполняемых функций) — легко обнаружится и ее правоспособность. В том числе и договорная. Это две стороны одного явления, согласно азам формальной логики и общей теории права, не могут существовать раздельно.

Международная договорная практика неправительственных организаций, в том числе и приведенная нами, неопровержимо подтверждает эту истину.

Что же касается договорной правоспособности неправительственных организаций, то они, как мы показали, вполне обладают ею и реализуют ее в достижение своих уставных целей. Этот факт (как и в приведенном нами случае с длительным временем не признававшейся правосубъектностью межправительственных организаций) неминуемо будет признан в недалеком будущем всеми юристами, имеющими отношение к деятельности МНПО. Так, во всяком случае, нам представляется.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Броунли Я. Международное право (в двух книгах). Книга вторая. — М.: Прогресс, 1977.
- [2] Галенская Л.Н. Энциклопедия международных организаций. — СПб., 2006. — Т. 2.
- [3] Гельман-Павлова И.В. Международное право: Конспект лекций. — М., 2009.

- [4] *Джантаев Х.М.* Международно-правовые аспекты деятельности неправительственных организаций // *Международное право — International Law.* — 2007. — № 4.
- [5] *Джантаев Х.М.* Международный Олимпийский Комитет и его регламенты в системе международного права // *Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки».* — 2011. — № 1.
- [6] *Джантаев Х.М.* Опыт классификации международных соглашений НПО // *Международное право — International Law.* — 2008. — № 3. — С. 44–64.
- [7] *Джантаев Х.М.* Правовая природа международных соглашений с участием НПО // *Международное право — International Law.* — 2008. — № 1.
- [8] *Кудинов О.А.* Международное публичное право. Курс лекций. — М.: Изд-во «Ось-89», 2007.
- [9] *Лукашук И.И.* К вопросу о соглашениях, подобных международным договорам // *Советское государство и право.* — 1960. — № 12.
- [10] *Лукашук И.И.* Современное право международных договоров. В 2 т. Том I. Заключение международных договоров / Рос. Акад. наук, Ин-т государства и права. — М.: Волтерс Клувер, 2004.
- [11] *Международное публичное право: Сб. документов в 2-х частях / Сост. и авт. вступит. статьи К.А. Бекашев. Ч. I.* — М.: 2006.
- [12] *Международные неправительственные организации (Справочник) / Гл. ред. А.С. Беляков.* — М.: Наука, 1967.
- [13] *Международный Комитет Красного Креста.* — М.: Изд-во МККК. 1999.
- [14] *Морозов Г.И.* Международные организации. Некоторые вопросы теории. — М., Изд. «Мысль», 1974.
- [15] *Пашуканис Е.* Очерки по международному праву. — М., 1935.
- [16] *Соглашение с МККК о статусе Комитета и его делегации (представительства) на территории Российской Федерации // Бюллетень международных договоров РФ.* — 2006. — № 3. — С. 3–8.
- [17] *Сохин Ю.Г.* Олимпийская хартия как правовая основа функционирования МОК // *Вестник. РУДН. Сер. «Юридические науки».* — 2003. — № 2.
- [18] *Федоров В.Н.* Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XII веке. — М.: Логос, 2007.
- [19] *Черниченко С.В.* Теория международного права. В 2 т. — Т. I. — М., 1999.
- [20] *Wengler W.* Agreements of States other Parties than States in International Relations // *Revue hellenique de droit international.* — 1955. — № 24.

TREATY CAPACITY OF INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Kh.M. Dzhantaev

The Center for Research into Economic Problems of the RAS
Council for the Study of Productive Forces (CSPF) of RAS
7, Vavilova st., Moscow, Russia, 117997

Proceeding from the analysis of corresponding international legal documents, provisions of the general theory of law, extensive contractual practice with the participation of international and national non-governmental organizations and taking into account opinions of domestic and foreign publicists,

the author of this research convincingly demonstrates that the above institutions possess the contractual capacity as an important quality of their activity.

Key words: international intergovernmental organizations (IO), international non-governmental organizations (INGO), national non-governmental organizations (NNGO), international legal personality, contractual capacity, Vienna conventions on the law of treaties, European Convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organizations.

REFERENCES

- [1] *Brounli Ya.* Mezhdunarodnoe pravo (v dvukh knigakh). Kniga vtoraya. — M.: Progress, 1977.
- [2] *Galenskaya L.N.* Entsiklopediya mezhdunarodnykh organizatsiy. — SPb., 2006. — T. 2.
- [3] *Gel'man-Pavlova I.V.* Mezhdunarodnoe pravo: Konspekt lektsiy. — M., 2009.
- [4] *Dzhantaev Kh.M.* Mezhdunarodno-pravovye aspekty deyatel'nosti nepravitel'stvennykh organizatsiy // Mezhdunarodnoe pravo — International Law. — 2007. — № 4.
- [5] *Dzhantaev Kh.M.* Mezhdunarodnyy Olimpiyskiy Komitet i ego reglamenti v sisteme mezhdunarodnogo prava // Vestnik RUDN. Ser. «Yuridicheskie nauki». — 2011. — № 1.
- [6] *Dzhantaev Kh.M.* Opyt klassifikatsii mezhdunarodnykh soglasheniy NPO // Mezhdunarodnoe pravo — International Law. — 2008. — № 3. — S. 44–64.
- [7] *Dzhantaev Kh.M.* Pravovaya priroda mezhdunarodnykh soglasheniy s uchastiem NPO // Mezhdunarodnoe pravo — International Law. — 2008. — № 1.
- [8] *Kudinov O.A.* Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Kurs lektsiy. — M.: Izd-vo «Os'-89», 2007.
- [9] *Lukashuk I.I.* K voprosu o soglasheniyakh, podobnykh mezhdunarodnym dogovoram // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1960. — № 12.
- [10] *Lukashuk I.I.* Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov. V 2 t. Tom I. Zaklyucheniye mezhdunarodnykh dogovorov / Ros. Akad. nauk, In-t gosudarstva i prava. — M.: Volters Kluver, 2004.
- [11] Mezhdunarodnoe publichnoe pravo: Sb. dokumentov v 2-kh chastyakh / Sost. i avt. vstupit. stat'i K.A. Bekyashev. Ch. I. — M.: 2006.
- [12] Mezhdunarodnye nepravitel'stvennye organizatsii (Spravochnik) / Gl. red. A.S. Belyakov. — M.: Nauka, 1967.
- [13] Mezhdunarodnyy Komitet Krasnogo Kresta. — M.: Izd-vo MKKK, 1999.
- [14] *Morozov G.I.* Mezhdunarodnye organizatsii. Nekotorye voprosy teorii. — M., Izd. «Mysl'», 1974.
- [15] *Pashukanis E.* Ocherki po mezhdunarodnomu pravu. — M., 1935.
- [16] Soglasheniye s MKKK o statuse Komiteta i ego delegatsii (predstavitel'stva) na territorii Rossiyskoy Federatsii // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov RF. — 2006. — № 3. — S. 3–8.
- [17] *Sokhin Yu.G.* Olimpiyskaya khartiya kak pravovaya osnova funktsionirovaniya MOK // Vestnik. RUDN. Ser. «Yuridicheskie nauki». — 2003. — № 2.
- [18] *Fedorov V.N.* Organizatsiya Ob'edinennykh Natsiy, drugie mezhdunarodnye organizatsii i ikh rol' v XII veke. — M.: Logos, 2007.
- [19] *Chernichenko S.V.* Teoriya mezhdunarodnogo prava. V 2 t. — T. I. — M., 1999.
- [20] *Wengler W.* Agreements of States other Parties than States in International Relations // Revue hellenique de droit international. — 1955. — № 24.