



# Правовой статус международных организаций в условиях экономической глобализации

*А.А. Моисеев*

*Кандидат юридических наук, доцент  
(Дипломатическая академия МИД России)*

Историческое начало процесса экономической глобализации государств было положено несколько веков тому назад, когда преобладали колониальные державы и быстро развивалась торговля колониальными товарами. Однако после Первой Мировой войны процесс глобальной интеграции существенно замедлился. В экономике многих стран стала преобладать политика протекционизма, начался всеобъемлющий контроль за международным движением капитала. Процесс экономической интеграции государств был приостановлен. Считалось, что государства смогут обеспечить своим гражданам лучшую жизнь, изолировав национальные хозяйства и поддерживая лишь минимальные экономические контакты с другими государствами, особенно если они придерживались иных социальных и политических ценностей. В 30-е годы XX века практически во всех государствах преобладали национализм и политика экономической агрессии, ставшие основой развития тоталитаризма и милитаризма в одних странах, и изоляционизма - в других. Экономический кризис между двумя мировыми войнами показал, что отказ государств от идеи взаимозависимости приводит к разрушительными последствиям.<sup>1</sup>

На исходе Второй Мировой войны лидеры ведущих держав, осознав важность международной интеграции, собрались вместе с целью восстановить устойчивый международный порядок. Международное сообщество ушло уроки истории, когда закрытая взаимозависимая экономика ослабевала, прежде чем завершилась полным провалом и кризисом 1914

года и выбрало курс на открытость и сотрудничество. Результатами, достигнутыми в то время, международное сообщество пользуется до настоящего времени, несмотря на глобальные изменения.

В послевоенные годы США использовали преимущества сильного положения в мире<sup>2</sup>, чтобы инициировать появление новых основ международной экономической системы, включающих меры по созданию кредитно-финансовой системы<sup>3</sup>, либерализации торговли<sup>4</sup>, и финансированию восстановления Западной Европы<sup>5</sup>. В экономической сфере на международном уровне до настоящего времени действует система, заложенная на Бреттонвудской конференции, где преобладает и усиливается влияние трех крупнейших международных объединений - Международного валютного фонда, организаций группы Всемирного банка, а также Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), впоследствии вошедшее во Всемирную торговую организацию (ВТО)<sup>6</sup>. Трехединая структура - Всемирный банк, МВФ, ВТО - является существенным фактором глобализации в процессе проведения переговоров об изменении правовых норм, лежащих в основе торговли, структурных преобразований и финансов. Организации группы Всемирного банка и МВФ, являясь специализированными учреждениями ООН, мало зависят в принятии своих решений от ООН, прежде всего, благодаря своим финансовым возможностям, а также отличным от всей системы ООН принципам управления<sup>7</sup>. Всемирная торговая организация не является специализированным учреждением ООН.



Некоторые авторы считают, что "после второй мировой войны на международной арене шло создание межгосударственных организаций двух типов: а) межправительственных (координационных)<sup>8</sup> и б) наднациональных (властно ориентированных)<sup>9</sup>. Различие между этими двумя типами связано главным образом с объемом компетенции, передаваемой государством международному органу. Являясь производными субъектами международного права с делегированными полномочиями, специализированные учреждения ООН не обладают суверенитетом и универсальной правоспособностью. В межправительственных организациях имеет место совместная компетенция организации и государства-члена. В наднациональных организациях некоторые вопросы передаются только в ведение международного учреждения"<sup>10</sup>. Вряд ли можно согласиться и найти логичные обоснования того, что основатели ООН преследовали своей целью создание двух разных типов международных организаций. Однако, очевидно, на практике, явление надгосударственности в деятельности международных организаций возникало в тех сферах межгосударственного сотрудничества, где международные проблемы могли представлять угрозу для всей цивилизации или региона в целом, которые "затрагивали интересы всего человечества, имели всемирный или всеобъемлющий региональный характер и требовали для своего решения объединенных усилий государств"<sup>11</sup>.

Создание множества других организаций в рамках учрежденной на смену Лиге Наций ООН было нацелено на обеспечение функционирования всей системы международных отношений<sup>12</sup>. В компетенцию каждой международной организации системы ООН входит решение какой-либо проблемы, как правило, имеющей глобальный масштаб и значение. Так, активность самой ООН направлена на многостороннюю деятельность по поддержанию мира и безопасности; у МВФ - стабилизацию финансовой деятельности государств и развитие производительных ресурсов, посредством регулирования и координация валютно-денежных отношений; у МБРР - содействие реконструкции и развитию экономик государств-членов путем создания благоприятных условий для стимулирования потоков долгосрочных инвестиций; у МАР - поощрение развития и экспорта капитала в развивающиеся страны, осуще-

ствление контроля за льготным многосторонним кредитованием через предоставление беспроцентных займов беднейшим странам мира; у МФК - поддержка частного и смешанного сектора экономики в развивающихся государствах, посредством стимулирование частного предпринимательства, с целью становления рыночных отношений; у МАГИ - привлечение и гарантирование частных инвестиций в государствах-заемщиках на случаи некоммерческих внутригосударственных рисков; у ЮНИДО - содействие промышленному развитию развивающихся стран и установлению нового международного экономического порядка; у МСЭ и ВПС - стимулирование создания и усовершенствованию глобальных коммуникационных систем обмена информации, электросвязи и оборудования, прежде всего в развивающихся государствах с привлечением частного сектора; у ВОИС - содействие промышленному и культурному развитию через защиту авторских прав и интеллектуальной собственности; у ИМО - решение глобальных экологических проблем путем предотвращения загрязнения моря с судов и борьба с таким загрязнением; у ИКАО - содействие глобальным процессам перемещения различных категорий граждан государств, а также установление единых технических и административных требований для перевозчиков; у МОТ - защита стандартов в отношении трудящихся и урегулирование вопросов международной миграции; у ВМО - содействие применению метеорологии для решения экологических проблем, в том числе связанные с водными ресурсами; у ВОЗ - обеспечение продовольствием и питанием в развивающихся государствах, охрана здоровья матери и ребенка, включая планирование семьи; у ФАО и МФСР - содействие развитию сельских районов развивающихся государств и улучшение условий жизни сельского населения и ликвидация голода; у ЮНЕСКО - содействие делу мира и безопасности в мире через поддержку и развитие культуры государств мира; у новейшей ЮНВТО - содействие всемирным миграционным процессам; а также у ВТО (ГАТТ) - развитие торговых связей путем содействия проведению торговых переговоров, соблюдению и эффективному выполнению торговых соглашений, наблюдение за торговой политикой государств, урегулирование торговых споров и др.<sup>13</sup>



Послевоенные международные организации были основаны исходя из понимания, что мир состоит из отдельных независимых субъектов международного права, участвующих во внешних сношениях. Сейчас все активней можно встретить рассуждения о том, что процесс взаимообусловленности международной экономической интеграции, перед которым стоит международное сообщество, противоречит этим исходным международно-правовым элементам. Несмотря на то, что в институциональном плане Организация Объединенных Наций создана из расчета на эпоху межгосударственного сотрудничества, в эпоху формирования и упрочения глобализации она продолжает сохранять свою эффективность, хотя и сталкивается с системными проблемами и подвергается объективной критике. Не обошлось без неудач и недостатков, но значение ООН и сейчас трудно переоценить. ООН на протяжении всей своей истории являлась международным инструментом для улаживания разногласий, а не просто форумом для заявлений о разногласиях. Но не следует забывать, что именно послевоенная межгосударственная система сделала возможным появление глобализации, но при этом сама постепенно устарела. Иными словами, система ООН создавалась под послевоенный многосторонний мир, а сейчас, объективно, утверждается глобализирующийся мир.

В условиях формирования новой международной глобальной системы важно учитывать весь существующий потенциал семьи международных организаций ООН. В системе ООН изначально закладывались возможности и потенциал способный обеспечить потребности всего международного сообщества. Международные организации располагают компетенцией, отличающейся от компетенции государств или, другими словами, ее расширяющей. Межправительственные организации системы ООН основываясь на международном праве обладают уникальным потенциалом. Они взаимно связаны не только через непосредственное сотрудничество на местах и пересекающиеся членства государств-участников, но и через официальные международные консультации в рамках ООН и неформальные межгосударственные контакты на разных дипломатических уровнях.

Посредством универсальных и региональных международных организаций государства имеют возможность добиваться целей, которые им было бы затруднительно достичь самостоятельно, а также, очевидно, что многие вопросы эффективнее решать именно через международные организации. К числу таких потребностей государств и международного сообщества следует, например, отнести: экономическую стабильность, в частности, в валютной и инвестиционной областях; урегулирование конфликтов в сфере многосторонней торговли; регулирование глобальных коммуникационных систем и установление общих стандартов в сфере связи, воздушного сообщения, морских и железнодорожных путей сообщения в целях предупреждения их перегруженности и катастроф; решение экологических проблем, включая проблемы изменения климата, загрязнения атмосферы и океанов, сохранения Антарктики и др.

В рамках ООН глобальные вопросы мира, безопасности и развития могут решаться всеми государствами-членами совместно, причем за короткое время. Известны многочисленные случаи, когда Генеральная Ассамблея созывала крупные конференции и встречи на высшем уровне, которые приводили к всеобщим решениям задач международного уровня. Кроме этого, поскольку цели ООН пользуются большой поддержкой в мире, организация способна мобилизовать общественное мнение в пользу важных решений. Эти возможности делают ООН эффективным и важным форумом для ведения переговоров, выработки международно-правовых норм, обмена информацией, координации поведения государств и других субъектов международных отношений, формирования общих планов действий, отстаивания глобальных интересов человечества.

Всеобъемлющая система ООН представляет собой основу многостороннего управления и имеет все необходимое, чтобы эффективно направлять процесс глобализации для достижения общечеловеческих ценностей. Опираясь на исторический опыт, уникальную информацию и широкие знания, приобретенные в течение более 60 лет, многосторонняя система ООН до настоящего времени представляет собой стержень всей международной системы сотрудничества и глобального управления.



ООН обладает значительным потенциалом стимулирования развития глобализации. Специализированные учреждения системы ООН служат многосторонним интересам государств-членов и активно устанавливают международно-правовые принципы и нормы. Большинство многосторонних институтов системы ООН, включая специализированные учреждения, с момента своего образования действует в глобальном контексте, потенциально являясь основополагающим фактором в процессе формирования и изменения международно-правовых норм и содействия в деле поддержания мира и безопасности, ускорения экономического и социального развития, защиты экологии и прав человека.

Институциональной задачей, стоящей перед ООН и всем мировым сообществом, является эффективное содействие процессам глобализации. Успешное реформирование ООН предусматривает решение задач развития глобализации, что, в конечном счете, призвано обеспечить удовлетворение нужд всех государств<sup>14</sup>. Процессы экономической глобализации направлены на повышение безопасности, укрепления мира и благосостояния всего международного сообщества, а не части государств, чтобы ее возможности были доступны для всех государств, разных по своей мощи, культуре, размерам и интересам.

Очевидно, что игнорирование основополагающих принципов международного права ставит под угрозу безопасность всего международного сообщества. Также как и отказ учитывать реальное распределение экономического влияния государств в мире, делают международную систему отношений неустойчивой и подверженной мировым кризисам. В этой связи, изменение масштаба и характера задач, решаемых организациями системы ООН, в глобальном направлении, действия отдельных международных организаций все больше приобретают надгосударственные черты. На наш взгляд, было бы правильным поддержать точку зрения, согласно которой необходимо активнее наделять международные организации надгосударственными элементами и развивать их<sup>15</sup>. Следует признать, что многие международные организации системы ООН становятся надгосударственными организациями по характеру решаемых задач, которые все больше приобретают глобальный характер.

Как известно, права и обязанности международной организации носят функциональный характер и зависят от ее целей и задач, зафиксированных в учредительном документе. Г.Кельзен верно указывает, что "международная организация обладает правом заключать международные договоры, лишь в случаях, ограничительно предусмотренных конкретными постановлениями ее устава"<sup>16</sup>. В отличие от суверенных государств, обладающих универсальной полнотой прав и обязанностей, правосубъектность международных организаций, носит производный характер, а также не исключает возможности наделения их так называемой "подразумеваемой компетенцией"<sup>17</sup>, выявляемой, как правило, в результате практической деятельности международной организации. Международная правосубъектность международной организации включает в себя, в частности, договорную правоспособность, право обмениваться дипломатическими представительствами, право выступать в Международном Суде и отвечать по своим обязательствам и т.д.

Отечественная доктрина международного права исходит из возможности расширения правоспособности международной организации за счет наделения ее "подразумеваемой компетенцией". В современной трактовке под "подразумеваемой компетенцией" понимают вспомогательные полномочия международной организации, которые следуют из уставных полномочий и направлены на достижение основных целей и задач организации. Практически, определение наличия и объема подразумеваемой компетенции сводится к толкованию учредительного договора международной организации в соответствии с общими правилами толкования международных договоров.

Наличие международной правосубъектности международной организации подчеркивает тот факт, что международная организация автономна в определенной степени по отношению к государствам-членам, которые ее создали. Организация имеет свои органы, через которые выражается воля международной организации. Традиционно решения международных организаций носят рекомендательный характер и юридически не обязательны для членов организации. Реализация воли международной организации, пишет П.Рейтер, "подразумевает орган, которому могут быть пере-



даны полномочия и который может осуществлять их от своего собственного имени; этим может заниматься международная организация<sup>18</sup>. Как правило, главными органами международных организаций являются всеобщие форумы представителей конкретных государств-членов, которые принимают решения большинством голосов, в том числе, в отдельных случаях, обязательные для государств. При этом важно подчеркнуть, что в соответствии с принципом суверенного равенства, органы международных организаций, обладающие правом принимать консолидированные решения, состоят из представителей государств-членов, которые действуют согласно инструкциям своих национальных правительств. "Сохранение каждым членом международной организации своего суверенитета выражается, в частности, в том, что отношения между ними регулируются международным правом"<sup>19</sup>.

Полноправными членами международной организации, как правило, могут быть только суверенные государства: они не передают и не могут передать организации право осуществлять суверенитет, а лишь уполномочивают ее действовать от их имени в строго определенных рамках. Строго определенные рамки выражаются в передаче государствами-членами определенных полномочий международной организации, в том числе полномочий по регламентации поведения самих государств-членов. Согласно известному тезису Р.Биндженера: "передача полномочий международным организациям не влияет на положение государств-членов в международном праве вследствие неделимости суверенитета как государственной власти"<sup>20</sup>. Для достижения задач международной организации государства-члены предоставляют ей те полномочия, которые считают необходимыми<sup>21</sup>.

В настоящее время государства и международные сообщества подошли к такому этапу развития, когда для реализации глобальных задач посредством института международных организаций, все чаще приводит к качественно иному уровню взаимоотношений, как более эффективному - к наделению международных организаций надгосударственными функциями.

Определенные государствами-членами в учредительном договоре международной организации полномочия могут получить над-

государственную силу, позволяющую "принимать решений, имеющие обязательную силу для государств-членов, даже если они с ним не согласны"<sup>22</sup>. В большинстве современных международных организаций есть определенные категории резолюции их органов, которые имеют обязательный юридический статус не только для структур самой международной организации, но и для ее государств-членов. Прежде всего, это относится к правилам внутренних процедур, резолюциям по вопросам бюджета организации и некоторые другие. Речь идет о резолюциях, регламентирующих функционирование органов данной организации и являющихся, частью внутреннего права организации<sup>23</sup>.

Помимо норм внутреннего права международной организации, решениями специализированных учреждений системы ООН создаются нормы обязательного характера, подпадающих под контроль этих международных организаций в определенных сферах международных отношений. В частности, имеются в виду регламенты организации, положениями которых государства должны руководствоваться, при осуществлении деятельности в сфере компетенции международной организации. В качестве примера можно упомянуть регламенты Всемирного почтового союза, Международного валютного фонда, Всемирной организации здравоохранения, организаций группы Всемирного банка или Международной организации гражданской авиации и некоторые другие.

Конечно, в случае надгосударственности, ни о каком "пересмотре норм, не соответствующих общепризнанным нормам современного международного права"<sup>24</sup> речи не идет, хотя бы потому, что по своей природе полномочия, переданные международной организации, обеспечивают производную от государственной, а не саму суверенную власть. Решение государства об участии в надгосударственных организациях формируется с учетом сопоставления дополнительных возможностей, которое оно может приобрести от участия в такой международной организации и определенных правил и ограничений, которые государству необходимо будет принять. Очевидно, что ограничения не связаны с изменением суверенного статуса государства, но с принятием конкретных условий.



Даже если обязательные решения международной организации затрагивают "не в силу абстрактных критериев теории, а вполне ощутимо для каждого государства содержание его суверенитета"<sup>25</sup>, очевидно, что такие решения объективно лежат в сфере национальных интересов государств. Несмотря на то что явление надгосударственности, как правило, выявляется на стадии реализации задачи международной организацией, а не ее постановки государствами-членами, бесспорно, что если цели международной организации не соответствовали бы национальным интересам государства, последнее не принимало бы "суверенного" решения об участии в такой международной организации или вышла бы из нее.

Важным выводом из последнего утверждения считаем то, что именно международная организация, как многосторонний межгосударственный институт, принимает решение о целесообразности применения надгосударственных механизмов, как наиболее эффективных и соответствующих задаче. Однако для самих международных организаций вопрос соотношения между их возможностями управлять глобальными экономическими процессами, в соответствии с их полномочиями и поставленными в учредительном договоре задачами, и государственным суверенитетом государств-членов, не может не беспокоить и быть актуальным. Проблема сводится к "простому" вопросу: Кто и почему принимает надгосударственные решения в рамках международных организациях?

### Примечания:

<sup>1</sup>По информации МВФ - в период кризисов 1913-1950 годов темпы роста дохода на душу населения упали ниже 1%. // Потенциал и опасности глобализации. Доклад МВФ, 12.04.2000

<sup>2</sup>Уже к 1947 году объемы производства в США на 9,6% превышали уровень 1944 года. К концу войны в 1945 году 37,0 % ВВП были связаны с выпуском военной техники. В мирных условиях к 1947 году эта цифра была снижена до 7,4 %.

<sup>3</sup>Бреттон-Вудская Конференция (МВФ-МБРР), 1944 г. Моисеев А.А. Международные финансовые организации. Правовые аспекты деятельности.- М., 2006, С.11, 294 с.

<sup>4</sup>Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), 1947 г. Моисеев А.А. Указ. соч. С.11.

<sup>5</sup>План Маршалла, 1948 г. Моисеев А.А. Указ. соч. С.11.

<sup>6</sup>Дж. Стиглиц. Глобализация: тревожные тенденции.- М., 2002; R. Guttman. How Credit-money Shapes the Economy. The United States in a Global System.- N.Y., 1994, 564 p.

<sup>7</sup>См. Моисеев А.А. Международные финансовые организации. Правовые аспекты деятельности.- М., 2006, с.42.

<sup>8</sup>Шибалева Е.А. Право международных организаций. Вопросы теории.- М., 1986, с.63.

<sup>9</sup>E. Haas. Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization.- Stanford, 1964

<sup>10</sup>Нешатаева Т.Н. Мировой Банк и Международный валютный фонд: правовая идея и реальность.// "Московский журнал международного права", № 2, 1993, с.86.

<sup>11</sup>Там же.

<sup>12</sup>Уместно отметить, что в отличие от России до Второй Мировой войны в США уже существовали базовые рыночные институты, несмотря на то что во время Войны многие из них не функционировали и были заменены командными методами управления.

<sup>13</sup>Международные организации системы ООН. Справочник.- М., 1990, с.137-162.

<sup>14</sup>M.R. Lucas. Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations.- Hamburg, 1999, p. 16.

<sup>15</sup>Кривых О.В. Правовая модель международных организаций универсального характера по решению глобальных проблем. Канд. дисс. - М., 1996, с. 79.

<sup>16</sup>H. Kelsen. The Law of the United Nations.- L., 1950, p. 109.

<sup>17</sup>Юмашев Ю.М., Юмашев Ю.М. Правовая эволюция Европейских сообществ: до и после Маастрихта.// "Московский журнал международного права", №3, 1992, с.73.

<sup>18</sup>P. Reuter. International Institutions.- L., 1958, p. 45.

<sup>19</sup>Гречко Л.В., Шинкарецкая Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ// "Московский журнал международного права", № 2, 1994, с. 63.

<sup>20</sup>Цит. по.: Иванов М.К. Правовая система европейских сообществ и международное право. Канд. дисс.- М., 1987, с.41.

<sup>21</sup>Гречко Л.В., Шинкарецкая Г.Г. Указ. соч.



<sup>22</sup>Hoof Van G.J.H. Rethinking the Sources of International Law.- Utrecht, 1983, p.63.

<sup>23</sup>Шатуновский С.В. Организационно-правовой механизм развития международного права.// "Московский журнал международного права", № 2,

1997, с.65.

<sup>24</sup>Иванов М.К. Правовая система европейских сообществ и международное право. Канд. дисс.– М., 1987, с.79.

<sup>25</sup> Там же.

---

## **Главы G8 приняли декларацию об ответственности в мировой экономике**

В Хайлигендамме прошла встреча глав государств и правительств стран «Группы восьми». Лидеры стран G8 обсудили актуальные проблемы мировой экономики. Это обсуждение включало и дискуссию по проблеме изменения климата. В дискуссии по климату В. Путин высказался в пользу необходимости совместных действий после 2012 года (когда заканчивается действие Киотского протокола). При этом Президент РФ отметил, что к этим действиям должны быть причастны и другие страны - крупнейшие эмитенты углекислого газа.

Все участники утреннего заседания подчеркивали позитивное развитие мировой экономики при том понимании, что определенный дисбаланс имеет место и нуждается в исправлении. В. Путин в этой части отметил, что, в то время как в развитых странах растет дефицит средств, Россия занимает третье место по резервам и инвестированию за рубежом.

По итогам встречи главы государств и правительств стран «большой восьмерки» приняли экономическую декларацию «Рост и ответственность в мировой экономике».

В документе констатируется, что после прошлогоднего саммита в Санкт-Петербурге был достигнут большой прогресс в повышении эффективности использования энергии, диверсификации «энергетической корзины», обеспечении безопасности энергетической инфраструктуры, снижении уровня «энергетической бедности». Государства «восьмерки» намерены сотрудничать в деле обеспечения энергетической безопасности, повышении прозрачности, предсказуемости и стабильности глобальных энергетических рынков. Лидеры также договорились о «мягком выравнивании глобальных дисбалансов» в экономической сфере, которое должно осуществляться в контексте устойчивого роста, говорится в декларации.

В документе констатируется, что экономическая обстановка эволюционирует в направлении, благоприятствующем корректировке глобальных дисбалансов. Экономический рост сейчас более сбалансирован по регионам. В частности, как отмечается в документе, в России в течение семи лет подряд отмечается интенсивный экономический рост, в основе которого лежит увеличение внутреннего потребления, инвестиционный подъем и дисциплинированная макроэкономическая и финансовая политика.

«Россия привержена проведению разумной макроэкономической и рациональной финансовой политики наряду с рядом структурных реформ, направленных на содействие переходу к самодостаточному, основанному на инвестициях и инновациях экономическому росту», - говорится в документе.

*Соб. инф.*