

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ НПО

Х. М. Джантаев,
кандидат юридических наук

Международные соглашения, заключаемые неправительственными организациями, не были предметом рассмотрения двух Венских конференций (1969 и 1986 гг.) по праву договоров как, впрочем, и соглашения с участием наций¹, международная правосубъектность которых (как *первичных, наряду с государствами*, субъектов международного права) традиционно никем не оспаривалась. Между тем, рассматриваемые соглашения, безусловно, подпадают под действие обеих конвенций: и соглашения неправительственных организаций с государствами, в лице их различных органов, и их соглашения с другими международными организациями, как неправительственными, так и межправительственными. Тот факт, что указанные конвенции прямо не упоминают рассматриваемые соглашения, ни в коей мере не затрагивает их юридической силы, как не затрагивает и применения к ним норм этих конвенций, под действие которых они подпадали бы в силу международного права, независимо от них. Соответствующие разделы каждого из этих двух международно-правовых документов недвусмысленно постулируют это важное, в контексте рассматриваемого вопроса, положение. В Венских конвенциях о праве договоров сказано, что они применяются к договорам между государствами, между государствами и межправительственными организациями и — между последними, и не применяются к международным соглашениям, заключаемым государствами и межправительственными организациями с другими субъектами международного права. «Обе конвенции имеют в виду таких участников правоотношений, которые обладают договорной правоспособностью, однако важно отметить констатацию множественности субъектов международного права без их точного обозначения и отсутствия преград применительно к нетрадиционным субъектам»².

¹ Имеются в виду нации и народы, вставшие на путь создания собственного государства.

² См.: Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2007. С. 70-71.

Количество соглашений различных НПО и многообразие регулируемых ими вопросов достигли сегодня такого уровня, такой «критической массы», которые позволяют в своей совокупности совершенно по-иному взглянуть на юридическую природу этих актов. Творческая, адекватная интерпретация эмпирического опыта сотрудничества НПО с основными и производными субъектами международных правоотношений подтверждает наш тезис о том, что рассматриваемое явление протекает в рамках международного публичного права. Разумеется, мы ведем речь о соглашениях, заключаемых НПО по инициативе и с одобрения своих правительств, или соглашениях международных НПО с правительствами государств, на территории которых осуществляет свою деятельность их делегации и представительства (соглашения о статусе, иммунитетах и привилегиях международных организаций), которыми отнюдь не исчерпывается весь спектр отношений, регулируемых соглашениями подобного рода.

Объективный характер этого явления, как нам представляется, должен привести в недалеком будущем к всеобщему признанию данного факта специалистами международно-правовой публицистики: вектор тенденции, вызревающей в недрах прежних стереотипов, судя по отдельным проявлениям, уже вполне различим. «Приводные механизмы» закона перехода количества в качество исподволь приходят в движение, о чем свидетельствует и международно-правовая договорная практика (незыблемый критерий истины), характерной особенностью которой является дальнейший неуклонный рост числа таких соглашений. Это обстоятельство, однако, не единственная и не главная причина метаморфоз, происходящих на наших глазах со статусом неправительственных организаций. Не секрет, что в последние десятилетия коренным образом изменилось отношение к НПО в ООН, в её специализированных учреждениях, в региональных ММПО, в целом — в мире. И эти изменения (в сторону повышения международно-правового статуса неправительственных организаций) нашли свое закрепление в международно-правовых документах, включая конвенционные нормы³.

В то же время, не приходится особенно удивляться позиции сторонников отнесения НПО и их соглашений к категориям меж-

³ Пример: Европейская конвенция о правосубъектности международных неправительственных организаций от 24 апреля 1986 г. См.: Международное публичное право: Сборник документов в 2-х частях / Сост. К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев. Ч. I. М., Изд-во «Проспект», 2006. С. 710-712.

дународного частного права, несмотря на очевидную ныне неправомерность подобного подхода: становление признания статуса межправительственных организаций и их соглашений в рамках международного публичного права тоже состоялось в отечественной доктрине не вдруг, а продолжалось без малого полстолетия. Между тем, неправительственным организациям, как и любому иному субъекту международного права, ничто не мешает заключать соглашения, *в том числе и в рамках международного частного права*, к «эксклюзивным» субъектам которого абсолютное большинство авторов до последнего времени склонно (по старой памяти) относить неправительственные организации. Однако не этот вид соглашений является предметом настоящего исследования, поскольку их анализ входит в исключительную компетенцию специалистов по международной цивилистике, предмет регулирования которой — имущественные и личные неимущественные отношения субъектов «с иностранным элементом» (термин, достаточно прочно утвердившийся в российской науке международного частного права).

Международная деятельность неправительственных организаций урегулирована большим количеством норм национального и международного права, а также многочисленными соглашениями, заключенными с их участием. «Нередки случаи, — отмечал профессор И.И. Лукашук в своем двухтомном исследовании, посвященном праву международных договоров, — когда соглашения между неправительственными организациями регулируют отношения, имеющие государственное значение»⁴.

Сходную позицию занимал А.Н. Талалаев, оговаривая однако, что «государства являются субъектами международного права, создающими это право. Другие субъекты могут создавать нормы международного права, включая право заключать договоры, лишь в той мере, в какой они уполномочены на это сообществом государств»⁵.

При рассмотрении соглашений данной категории вначале важно вновь упомянуть, что сами неправительственные организации имеют две разновидности, составляют, если так можно выра-

⁴ Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. I. (Заключение договоров). М., Изд-во «Волтерс Клувер», 2004. С. 110-111. Эту позицию разделяют и другие авторы. См.: *Нейштаева Т.Н.* Международные организации и право: новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., Дело, 1998. С. 87; *Прокуронова С.С.* ООН: Конспект лекций. СПб., 2000. С. 38.

⁵ *Талалаев А.Н.* Право международных договоров. М., «М/О», 1980. С. 99.

зяться, два разноуровневых класса: *национальные и международные* неправительственные организации. Представляется, что вторые являются более продвинутыми в организационном и статусном плане. Они менее стеснены в выборе средств и методов для реализации своих уставных целей. Их деятельность в гораздо меньшей степени зависит от одобрения или неодобрения национальной власти. Их жизнь протекает в более благоприятных условиях, менее идеологизированных, менее подверженных резким изменениям правовой базы, регламентирующей их деятельность⁶. В свою очередь, разница статусов рассматриваемых институций заметно отражается на процедуре заключения ими соглашений⁷. И это неудивительно: деятельность национальных НПО урегулирована нормами внутреннего национального права и без одобрения правительством (явного или презюмируемого) заключенного неправительственной организацией соглашения вряд ли оно будет иметь перспективу последующего исполнения.

Совсем иная картина наблюдается в случае заключения соглашений международными НПО, поскольку они, «вырвавшись» за рамки национального права, *падают*⁸ под действие норм международного публичного права в целом, и норм международного договорного права, в частности, что мы попытаемся продемонстрировать со ссылкой на конкретные примеры из международной договорной практики.

Рассмотрение международных соглашений данной категории нам представляется более уместным начать с их первой, наиболее простой формы — международных соглашений с участием национальных НПО.

Соглашения подобного рода нередко встречались и в практике нашей страны, особенно в первый период существования советской власти⁹. Встречались они и в дальнейшем. Так, в феврале 1958 г. Центросоюз заключил соглашение с Английским коопера-

⁶ Данный факт нашел отражение во всех работах, посвященных МНПО. Не обойден он вниманием и в соответствующих положениях учредительных документов различных межправительственных организаций, включая ст. 71 Устава ООН, посвященных их взаимоотношениям с различными МНПО.

⁷ Особенно ярко это проявляется, как мы покажем ниже, на стадии придания соглашению обязательной силы.

⁸ Выражение, удачно используемое С.В. Черниченко в его фундаментальном исследовании «Теория международного права». См.: *Черниченко С.В.* Теория международного права. В 2-х томах. М., 1999. Т. I. С. 113, 129 и сл.

⁹ Эти случаи рассмотрены в гл.3 пр иведенной работы профессора И.И. Лукашук. См.: *Лукашук И.И.* Указ. соч. С. 111-112.

тивным оптовым обществом о товарообмене¹⁰. В апреле 1958 г. подобное соглашение было заключено между кооперативными центрами СССР и Албании¹¹, в июне 1958 г. — СССР и Чехословакии¹².

Вполне очевидно, что при помощи соглашений с участием НПО решаются не терпящие отлагательства вопросы между государствами, официальные отношения которых еще не урегулированы. Именно таким образом поступили Китай и Япония, чьи национальные ассоциации содействия рыболовному промыслу заключили в апреле 1955 г. соглашение, регулирующее отношения двух стран в области рыбной ловли в их приграничных зонах. Через год стороны подписали протокол о продлении срока действия соглашения¹³. В обоих случаях неправительственные организации двух стран выступили в роли органов, реализующих властные prerogatives государств, причастных к урегулированию данной проблемы, требующей своего незамедлительного разрешения.

Выступая перед представителями японских СМИ, премьер Госсовета КНР Чжоу Энь-лай 25 июля 1957 г. говорил, что в последние годы «большое число китайских и японских народных и полуофициальных организаций заключило между собой немало соглашений, и многие из этих соглашений сейчас уже выполняются, хотя между Китаем и Японией еще не восстановлены нормальные отношения, и по международному праву еще существует состояние войны, это не является препятствием к развитию дружественных связей между народами обеих стран и заключению соглашений между народными организациями. Таким образом, с целью значительного развития отношений между двумя странами надо начать с...заключения соответствующих соглашений об этом, и тогда, в конце концов, нам останется лишь в дипломатическом порядке объявить о прекращении войны и восстановить нормальные отношения»¹⁴.

Аналогичным образом действовали в конце 1959 г. национальные общества Красного Креста Северной Кореи и Японии, подписавшие соглашения о репатриации 100 тысяч корейских

¹⁰ Правда. 1967. 27 авг.

¹¹ Правда. 1958. 15 февр.

¹² Правда. 1958. 1 июля.

¹³ Дружба. 1956. 11 мая.

¹⁴ Против американской оккупации Тайваня и происков США, направленных на создание «двух Китаев»: Сборник документов и материалов. Пекин, 1958. С. 141.

граждан¹⁵. Если приведенные соглашения являлись межправительственными по своей сути, имеется немало примеров заключения национальными НПО соглашений, мало отличимых от межправительственных по форме. Так, в конце 1980 г. тайваньская НПО (Координационный совет по делам Северной Америки) и американо-канская (Институт по Тайваню), созданные для представления интересов своих стран после нормализации отношений между США и КНР, подписали между собой соглашение, по которому сотрудники организаций даже были наделены дипломатическими привилегиями¹⁶. Сходное соглашение заключили в мае 1956 г. национальные НПО Китая и Японии в целях установления торговых отношений между двумя странами¹⁷.

Как мы отмечали выше, подобные международные соглашения заключаются национальными НПО не без ведома и одобрения своих правительств, что подтверждается примером выступления в нижней палате японского парламента премьер-министра страны с обещанием всемерного содействия исполнению японской стороной своих обязательств по последнему приведенному нами соглашению¹⁸. Степень одобрения правительством соглашений, заключенных национальными НПО, может быть существенно различной: «...такие соглашения, если они официально не приняты правительством, не регулируются правом международных договоров», — указывал профессор И.И. Лукашук¹⁹. Практике известны случаи, когда соглашения рассматриваемого вида заключались при негативной позиции правительства. Такая ситуация сложилась в 1952 г. вокруг соглашения, заключенного японской НПО, когда японское правительство официально заявило, что оно не считает себя связанным этим соглашением²⁰.

Ситуация значительно упрощается, когда национальная НПО практически выступает как представляющая соответствующее правительство. Естественно, что заключенные таким образом соглашения являются международными договорами, что неизменно подчеркивалось и отечественными специалистами международно-правовой науки²¹. Эту точку зрения разделяет, в частности, С.В. Чер-

¹⁵ Правда. 1967. 27 авг.

¹⁶ Правда. 1980. 6 окт.

¹⁷ Дружба. 1956. 11 мая.

¹⁸ См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 112.

¹⁹ Там же.

²⁰ Tokyo News. 1952. June, 2 and 5.

²¹ См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 117; Талалаев А.Н. Указ. соч. С. 99-100.

ниченко: «можно представить себе ситуацию, когда объекты внутригосударственного права различных стран заключают между собой соглашение 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»²².

Использование такого рода процедуры обычно связано с нерешенными вопросами взаимного признания. Так, руководитель российской миссии Красного Креста в Чехословакии в своем письме от 20 апреля 1921 г., адресованном МИД страны пребывания сообщал, что его правительство целиком принимает предложенный проект соглашения. По своему содержанию соглашение было таким, какое может быть заключено только между правительствами²³. Именно такие случаи, надо полагать, имел в виду Е. Пашуканис, когда писал: «Нередко договоры, заключенные государством с частными лицами, физическими или юридическими, играют не меньшую роль в политическом отношении, чем договоры между государствами»²⁴. Было время, когда соглашения, в которых стороной выступала национальная НПО, формально уравнивались с официальными международными договорами. В апреле 1931 г. было заключено соглашение между ВСНХ СССР и представителями германских промышленников. Оно обязывало к совершению определенных действий торгпредство СССР в Германии и содержало следующее положение: «Все договоры, которые будут заключены после вступления в силу настоящего Соглашения... подлежат действию настоящего Соглашения»²⁵.

И, наконец, завершая перечень примеров заключения международных соглашений национальными НПО нелишне повториться, что рассматриваемые соглашения чаще всего используются в тех случаях, когда на пути заключения обычных международных договоров возникают политические или правовые препятствия. Например, при послевоенном оккупировании Германских земель

²² См.: Черниченко С.В. Указ. соч. М., 1999. Т. I. С. 107.

²³ Документы внешней политики. Т. IV. С. 76-77. 29 марта 1920 г. делегация «Центросоюза» подписала российско-итальянское соглашение о товарообороте с представителями итальянской кооперации. Соглашение подлежало ратификации. См. об этом также: Короленко А.С. Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами. М., 1953. С. 14.

²⁴ Пашуканис Е. Очерки по международному праву. М., 1935. С. 153.

²⁵ Известия. 1931. 21 апр.

войсками стран Коалиции, когда и речи не могло быть о заключении равноправного международного договора классической формы на более высоком уровне, было заключено соглашение между немецкой землей Баден и французской НПО «Свободный порт Страсбург». Правовой характер этого соглашения был предметом рассмотрения Федерального конституционного суда ФРГ в 1953 г.²⁶

Таким образом, можно заключить, что соглашения неправительственных организаций давно и хорошо известны международной договорной практике²⁷ и ни в коей мере не являются чем-то необычным, из ряда вон выходящим. Тем не менее, следует отметить, что в юридических изданиях страны не было отмечено отдельного исследования, посвященного данной проблеме. Даже в работах, специально рассматривающих правовой статус неправительственных организаций, как и в работах по праву международных договоров, не нашлось пока места хотя бы для небольшого раздела, посвященного обобщению договорной практики многочисленных НПО, анализу юридической природы соглашений с их участием, или вопросам их классификации²⁸.

Обошли вниманием данную категорию международных договоров и работы, исследующие договорную практику межправительственных организаций²⁹, не говоря уже о современных учебниках международного права, где за НПО не признается международная правосубъектность, несмотря на целый ряд важных между-

²⁶ См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 116.

²⁷ См.: Wengler W. Agreements of States with other parties than states in International Relations // *Revue hellenique de droit international*. 1955. № 2-4.

²⁸ Лукашук И.И. Указ. соч.; Талалаев А.Н. Право международных договоров. М., 1980. Т. 1; Шармазановили Г.В. Международные межправительственные организации. М., 1986; Капустин А.Я. Право международных организаций: Общая часть. М., 2002; Абашидзе А.Х., Урсин Д.А. Неправительственные организации: Международно-правовые аспекты. М., 2002; Коваленко И.И. Международные неправительственные организации. М., 1976; Подшибякин С.А. Правовой статус международных неправительственных организаций. М., 2006; и др.

²⁹ Шибаева Е.А. О международных соглашениях международных организаций // СЕМП — 1969. М., 1970. С. 232-246; Калинин С.А. О правотворческой деятельности межгосударственных организаций // СЕМП — 1971. М., 1973. С. 173-188; Морозов Г.И. Международные организации: Некоторые вопросы теории. М., 1969; Лукашук И.И. Международная организация как сторона в международных договорах // СЕМП — 1960. М., 1961. С. 144-154; Степанов В.О. О праве международной организации на участие в многосторонних международных договорах // Советское право. 1971. № 12. С. 77-81.

народно-правовых документов, в том числе Европейскую Конвенцию 1986 г.³⁰

Однако есть и обнадеживающие веяния. Авторы фундаментального труда, изданного под эгидой Российской Ассоциации международного права³¹, полагают возможным «сосуществование» двух подходов к проблеме международной правосубъектности неправительственных организаций: негативного и позитивного. При этом в пользу второго подхода приводится заметно большее число весомых аргументов.

Международная договорная практика (в том числе и с участием Российской Федерации) дает все основания для того, чтобы признать за соглашениями НПО «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 это, сегодня не совсем корректно «с порога отметить» публично-правовой характер этих соглашений, несмотря на то, что в отечественной доктрине международного права не устоялось еще мнение об НПО как о бесспорных (наряду с ММПО) субъектах международного права. С другой стороны, вряд ли даже самым непримиримым противникам признания этого качества за соглашениями данной категории требуются более весомые аргументы, чем растущее число случаев, когда высшие органы власти современных государств ратифицируют соглашения, заключенные с НПО наравне с соглашениями, заключенными ими с государствами и межправительственными организациями, подтверждая тем самым их международно-правовой характер и их особую международно-правовую значимость.

В соответствии со ст. 30 Федерального Закона «О международных договорах Российской Федерации» вступившие в силу для международные договоры опубликовываются по представлению Министерства иностранных дел в Бюллетене международных до-

³⁰ Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1994; Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000; Международное право: Учебник. М., 2003; *Ушаков Н.А.* Международное право: Учебник. М., 2003. В других случаях авторы предпочитают вообще обходить молчанием тему НПО. См., например: *Международное право: Учебник / Под. ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко.* М., 2008. С. 150-165.

³¹ *Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов.* М., 2007. С. 69-76.

говоров³². Как явствует из названия и содержания указанных документов и как отмечал И.И. Лукашук во введении к Комментарию к указанному закону³³, в них речь идет о международных договорах, заключаемых Российской Федерацией исключительно с субъектами международного договорного права. Ясно, что они не имеют никакого отношения к сделкам и контрактам, заключаемым в рамках международного частного права, к основным субъектам которого иные авторы причисляют неправительственные организации.

В этой связи сошлемся на международные соглашения РФ последних лет однозначно подтверждающие, что российская сторона воспринимает некоторые неправительственные организации в качестве субъектов международного договорного права, нормы которого «воплощены в двух Венских конвенциях о праве международных договоров»³⁴.

6 ноября 2003 г. в Риме заключено Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и неправительственной организацией — Европейской полицейской организацией («Европол»)³⁵.

24 июня 1992 г. в Москве подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и МККК о статусе МККК и его Делегации (Представительства) на территории Российской Федерации. В ст. 1 Соглашения подчеркивается, что «статус МККК на территории РФ аналогичен статусу межправительственных организаций», несколько последующих статей соглашения касаются неприкосновенности помещений, имущества, архивов и активов Организации; ст. ст. 8 и 9 касаются освобождения МККК от налогов и таможенных пошлин. В ст. 10 указано, что «члены делегации МККК... имеют статус, аналогичный статусу, предоставленному сотрудникам межправительственных организаций».

Глава Делегации, его заместители и члены их семей пользуются таким же статусом, какой предоставляется дипломатическим представителям³⁶.

³² Бюллетень международных договоров — специализированное издание, предназначенное, в соответствии с Указом Президента РФ от 11 января 1993 г. № 11 «О порядке опубликования международных договоров РФ», для опубликования международных договоров страны. См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 3. Ст. 182.

³³ Комментарий к Федеральному Закону «О международных договорах Российской Федерации». М., 1996. С. 5.

³⁴ Там же.

³⁵ См.: Бюллетень международных договоров. 2004. № 3. С. 17-21.

За последние десятилетия МККК заключил соглашения о своем статусе более чем с 60-ю странами³⁷. Естественно, эти соглашения впоследствии были ратифицированы. Так, например, 23 июля 2004 г. президент Украины Леонид Кучма подписал ряд законов, принятых Верховной Радой Украины, в частности, закон «О ратификации Договора между Правительством Украины и МККК об открытии миссии МККК в Киеве».

Президент Республики Кыргызстан Курманбек Бакиев подписал закон от 12 июля 2005 г. «О ратификации Соглашения между Правительством Республики Кыргызстан и МККК о статусе, привилегиях и иммунитетах МККК в Республике Кыргызстан», подписанного 7 октября 2007 г. в Бишкеке.

Как отмечают авторы издания МККК: «Такие соглашения, безусловно, относятся к сфере международного публичного права. Подписавшие их государства тем самым признают, что МККК является субъектом международного права и предоставляют ему льготы и привилегии, которыми обычно пользуются межправительственные организации»³⁸. Трудно после этого согласиться с тем, что неправительственные организации — субъекты международного частного права, а их соглашения — договоры в рамках международного частного права (регулирующие имущественные и личные неимущественные отношения субъектов «с иностранным элементом»).

Особого рассмотрения, из всех приведенных примеров, заслуживает Соглашение от 19 марта 1993 г. между МККК и правительством Швейцарии о статусе и деятельности МККК на ее территории, в котором признается, что МККК является субъектом международного права и подтверждается его независимость от властей этой страны³⁹.

³⁶ Бюллетень международных договоров. 2006. № 3. С. 3-8.

³⁷ Соглашений неправительственных организаций, связанных с консультативным статусом при межправительственных организациях (включая ООН, специализированные учреждения ООН, региональные и локальные международные организации), исчисляемых ныне тысячами, как и соглашений НПО по линии ДООИ ООН, мы намеренно не касаемся в силу ограниченности рамками настоящей работы, подчеркивая, однако, вслед за рядом отечественных авторов, их международный публично-правовой характер. Не приводим мы здесь и классификацию соглашений НПО по субъектам международного права и по иерархии государственных органов их заключивших, поскольку это является предметом отдельного исследования.

³⁸ Международный Комитет Красного Креста. М., 1999.

³⁹ См.: Международный Комитет Красного Креста. М., Изд. МККК 1999. С. 6.

Общеизвестно, что МККК, являясь крупнейшей и авторитетнейшей международной организацией, состоит (это требование ее Устава) *исключительно* из граждан Швейцарии. Будучи учрежденной в конце XIX в. в этой стране, имея свой офис в Швейцарии, являясь, по сути, швейцарской национальной НПО, МККК в данном Соглашении выступает по отношению к собственной стране *как абсолютная независимый субъект международного права*. Это ли не подлинная независимость международной организации, наличие которой, по мнению отечественных ученых, безусловно свидетельствует о международной правосубъектности любой международной организации? Указывая признаки, свидетельствующие о международной правосубъектности международной организации, отечественные авторы как бы намеренно абстрагировались от них всякий раз, когда речь заходила о неправительственных организациях.

Однако данный феномен имеет скорее политическое, нежели правовое происхождение, обусловленное своеобразием минувшей исторической эпохи. Профессор Н.А. Ушаков, в духе своего времени, отмечал: «Следовательно, физические и юридические лица, общественные организации и иные субъекты внутригосударственного права не являются и не могут являться субъектами международного права, поскольку подчинены юрисдикции (власти) того или иного государства, а субъектов международного права характеризует взаимная независимость, неподчиненность какой-либо власти, способной предписывать им юридически обязательные правила поведения. При этом методом международно-правового регулирования является соглашение между юридически независимыми субъектами международных отношений по поводу содержания устанавливаемой ими нормы и придания ей юридически обязательной силы»⁴⁰. Не менее категоричными были и авторы другого учебника, утверждая: «Самостоятельный международно-правовой статус, юридическая способность к осуществлению международных прав и обязанностей могут иметь только межгосударственные (межправительственные) организации, ... именно к ним будет относиться термин «международная организация»⁴¹. Время и международная практика, в конечном счете, подводят окончательный итог любой дискуссии. Только им дано подтвердить или опровергнуть самые категоричные подчас, утверждения исследователей.

⁴⁰ Ушаков Н.А. Указ. соч. С. 21.

⁴¹ См.: Международное право: Учебник / Под. ред. Г.В. Игнатенко и Д.Д. Остапенко. М., «Высшая школа», 1978. С. 133.

Что же касается того, к каким институциям относить термин «международная организация», то в Уставе ООН тоже сказано, что статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН может предоставляться только межправительственным организациям. Тем не менее, в 1990 г. таковой статус предоставлен неправительственной организации — Международному Комитету Красного Креста. Вполне очевидно, что данное решение принято вопреки положению Устава ООН. Однако, никто не выражает протеста по этому поводу, не призывает исправить это «нарушение», лишив МККК «незаконно» полученного статуса или изменив соответствующую статью учредительного акта Организации. Стало быть, полномочные представители государств и различные юридические учреждения ООН (включая Комиссию международного права), как и руководство самой ООН, вовсе не считают неправомерным или противоправным придание неправительственной организации статуса межправительственной. Подобным шагам там всегда находят разумное объяснение и правовое обоснование.

То же можно сказать и о случаях, когда НПО вступают в равноправные договорные отношения с государствами и межправительственными организациями, поскольку указанные отношения уже давно перестали быть исключением из общего правила, став обычной практикой субъектов международного права. Более того, в практике Организации Объединенных Наций имеется немало случаев и посерьезнее рассматриваемого. К примеру, Международная организация труда (МОТ) — первая международная организация, которой в 1946 г. был придан статус специализированного учреждения ООН — бывшая неправительственная организация, которая и в наши дни не является межправительственной на все сто процентов, а относится к группе международных организаций со смешанным членством (составом).

Не ошибался, выходит, автор бессмертного «Фауста», говоря: «Суша теория, мой друг, а древо жизни пышно зеленеет». Не оторванные от жизни схемы и дефиниции времен «холодной войны», а объективные законы эволюции мирового социума адекватно объясняют причины появления НПО и признания государствами их международной правосубъектности, что особенно ярко подтверждает Европейская конвенция 1986 г. о международной правосубъектности НПО.

Возьмем другой пример. Согласно резолюции ГА ООН 54/195 от 17 декабря 1999 г. упомянутый статус наблюдателя в ГА ООН получила другая неправительственная организация — Междуна-

родный Союз по сохранению природы и природных ресурсов (МСОП).⁴² И вновь мир устоял, хотя по прогнозам некоторых авторов, непременно должен был рухнуть...

Есть немало оснований полагать, что этими НПО список наблюдателей в ГА ООН от неправительственных организаций не ограничится. По образному выражению М.С. Горбачева: «процесс пошел...»

Но главное, в контексте рассматриваемого вопроса, в другом — в позиции противников признания международной правосубъектности НПО. Теперь международные соглашения (как минимум) двух названных НПО должны быть безоговорочно признаны ими международными договорами публично-правового характера, поскольку оспариваемое этими авторами качество официально признано самой высокой международной инстанцией ко всеобщему удовлетворению состоящих в ней суверенных государств.

Раз признана, *de jure* и *de facto*, правосубъектность НПО, уравнивая их с ММПО, стало быть, автоматически признана и их договорная правоспособность (хотя последняя и не нуждается в чьем-либо признании поскольку она имманентна правосубъектности). Упорствовать в отрицании этого очевидного факта, значило бы не просто быть не в ладах с законами логики и здравого смысла, но совершить большее, по нынешним меркам, грехопадение — нарушить нормы политкорректности в отношении упомянутых неправительственных организаций (поставленных в ГА ООН в один ряд с ОАЕ и МАГАТЭ), КМП ООН, почти двухсот государств — членом ООН и нынешнего руководства этой уважаемой организации.

Вот, сколь скандально-непростым оказался на поверку простой казался бы вопрос о международных соглашениях неправительственных организаций. И тем не менее, мы все основательнее утверждаемся во мнении, что рассматриваемые соглашения, как и стороны, их заключающие, суть категории международного публичного права. И данное мнение отнюдь не столько плод интуитивного (в ущерб рациональному) познания окружающей нас действительности, сколько констатация реальных фактов, бьющих, что называется, не в бровь, а в глаз.

Соглашения НПО в необходимых случаях имеют форму обычного международного договора со всеми присущими этого

⁴² См.: Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., Изд-во Логос, 2007. С. 892

рода документам «классическими» атрибутами, хотя им не чужда и используемая ныне упрощенная форма согласования волеизъявлений сторон. Так же, как и договоры между государствами и межправительственными организациями, соглашения неправительственных организаций могут иметь различные наименования: соглашение, меморандум, протокол и т.д.

Процесс заключения этих соглашений также проходит несколько стадий: переговоры, подписание соглашения уполномоченными представителями сторон, одобрение соглашения или его утверждение, хотя и здесь много специфики, вызванной своеобразием субъекта правоотношения. Но при всей специфике и отличиях процедуры заключения международных соглашений НПО, основной компонентой соглашения, цементирующей обоюдную волю сторон сутью, остается его согласительная природа, обусловленная *юридическим* равенством сторон, вне зависимости от того, насколько могущественным является контрагент НПО, будь то государство или межгосударственная (межправительственная) организация. Как справедливо отмечали незаслуженно отринутые и забытые ныне классики: «*договариваться* могут только *равные*»...

Подводя итог сказанному, отметим, что соглашения с участием национальных и международных НПО — перманентное, динамично развивающееся явление международной жизни двух последних (XX и XXI) столетий. Заинтересованное государство или сообщество государств (в лице различных межправительственных организаций), как было показано, своей санкцией придают им статус международных договоров, признавая тем самым за неправительственными организациями их международную правосубъектность, договорную правоспособность и равные права как стороны в международных договорах. При подобном положении вещей, когда соглашения НПО с государствами и межправительственными организациями почти всеми авторами безусловно признаются международными соглашениями публично-правового характера, было бы странно не признавать этого качества и за международными соглашениями различных НПО между собой и с иными субъектами международного права.

Современная международная договорная практика неправительственных организаций представляет собой нормативное оформление и закрепление в рамках общего международного права результатов возрастающей активности всемирного гражданского общества, заметно укрепляющего свои позиции на мировой арене. Она является неискаженным, адекватным отражением объ-

активного процесса развития и оптимизации феномена НПО, зримым проявлением неисчерпаемых возможностей института «народной дипломатии». С другой стороны, рассматриваемый процесс протекает в русле динамичной тенденции наших дней — активного проникновения международного права в общественные отношения, которые ранее считались исключительной сферой действия внутригосударственного права, что, в свою очередь, происходит на фоне прогрессивного развития международного права и его дальнейшей демократизации.

Таким образом, обширная международная договорная практика неправительственных организаций, положения многосторонних международных договоров (включая учредительные документы различных межправительственных организаций) касающиеся их взаимоотношений с НПО, как и приведенные нами мнения отечественных и зарубежных ученых приводят нас к однозначному выводу о том, что международные соглашения с участием НПО являются международными договорами, к которым применимы как положения двух Венских конвенций по праву договоров, так и положения национальных правовых актов различных государств в части, касающейся заключения и исполнения международных договоров публично-правового характера.