

Международные организации в системе международных отношений: тенденции и перспективы развития

Л.С. Воронков

В статье исследуются причины появления международных межправительственных организаций (ММПО) и проблемы формирования права международных организаций; анализируются возможности обеспечивать свой государственный суверенитет при поддержке ММПО для малых и средних стран, появление ММПО интеграционных группировок и возрастающая роль международных неправительственных организаций (МНПО); изучается влияние роста численности ММПО на систему международных отношений и обеспечение международного мира и безопасности. Статья посвящена 90-летию со дня рождения д.ю.н., профессора Г.И. Морозова, чье имя носит одна из специальных стипендий МГИМО.

Постоянные международные межправительственные организации в том понимании, в каком мы знаем их в настоящее время, являются относительно новым явлением в системе международных отношений. Первые такие организации появились лишь во второй половине XIX в. Очевидно, что ранее международное сообщество народов не испытывало потребности в их существовании. В этой связи встают вопросы:

– Что заставило суверенные государства приступить к созданию постоянных международных межправительственных организаций (ММПО)?

– Какие качественные сдвиги в системе международных отношений сделали их учреждение необходимым?

– В каком направлении они развиваются в настоящее время?

– Какое влияние этот феномен может оказать на последующее развитие современной цивилизации и на всю систему обеспечения международного мира и безопасности?

Родоначальником отечественной науки о международных организациях, создавшим ее теоретические основы, является выдающийся советский и российский ученый, профессор

МГИМО Григорий Иосифович Морозов¹, 90-летие со дня рождения которого российская научная общественность недавно отметила. С его уходом из жизни внимание к системному исследованию роли международных организаций в международных отношениях в России заметно ослабло, что наносит заметный ущерб внешнеполитической деятельности и интересам Российского государства на этом направлении.

Одним из наиболее ярких примеров такого ущерба является согласие России на переименование СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) без заключения основополагающего международного договора об ее учреждении, как это предписывается правом международных организаций. В результате органам, институтам и служащим этого межгосударственного образования были без должных для этого оснований приданы все атрибуты, функции, полномочия и иммунитеты классических международных межправительственных организаций, учреждаемых на основе международного договора. Это позволило западным странам создать систему обхода принципа консенсуса в работе ОБСЕ и обеспечить возможность ее официаль-

Воронков Лев Сергеевич – д.и.н., профессор кафедры европейской интеграции МГИМО(У) МИД России.
E-mail: vestnik@mgimo.ru

■ Международные отношения

ным лицам, органам и институтам выступать от имени организации, не согласовывая высказываемые мнения со всеми государствами-участниками ОБСЕ. Можно предположить, что такой трансформации СБСЕ в ОБСЕ можно было бы избежать, если бы российская дипломатия в свое время была вооружена обобщенными научными оценками возможных последствий этого шага.

Другим, не менее ярким примером являются попытки западных стран использовать Совет Безопасности ООН и его полномочия в современных условиях для смены неудобных политических режимов и лидеров в других государствах, в частности в Ливии и Сирии, в соответствии с собственными политическими предпочтениями. Совет Безопасности ООН, согласно ст. 24 Устава ООН, несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и только «при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности», он уполномочен действовать от имени всех членов ООН.

Во времена «холодной войны» западные страны не предлагали на рассмотрение Совета Безопасности ООН проектов резолюций, требующих ухода в течение определенного срока со своих постов руководителей коммунистических стран, будь то Н.С. Хрущев, Л.И. Брежнев или Эрих Хонеккер. Очевидно, они понимали, что Совет Безопасности ООН не является и не может быть международным органом, обеспечивающим насаждение в других странах порядков, угодных западным демократиям. И это несмотря на то, что у Запада могло быть, возможно, куда как больше оснований считать коммунистические страны угрозой международному миру и безопасности, чем в настоящее время в случаях с уже бывшим ливийским или еще действующим сирийским режимами. Тогда они понимали, что единогласие великих держав – постоянных членов Совета Безопасности ООН – в оценке угроз международному миру и безопасности является одной из важнейших гарантий их сохранения и обеспечения.

Наметившиеся в этой области новые тенденции в работе и функциях ООН и ее Совета Безопасности требуют внимательного изучения, обобщения и соответствующего учета во внешнеполитической деятельности Российской Федерации. По-новому в современных условиях видятся и проблемы реформирования ООН в целом и ее Совета Безопасности в частности. Значение этих вопросов для Российской Федерации выходит далеко за рамки текущей политической конъюнктуры и связано с позициями страны на мировой арене в будущем. Систематическая работа над анализом указанных тенденций и над меняющейся ролью международных институтов и организаций в складывающейся системе международных отношений является крайне важной и необходимой.

90-летие со дня рождения Г.И. Морозова побуждает не только по достоинству оценить научное наследие, оставленное им современным исследователям, но и пытаться обосновать необ-

ходимость дальнейшего наращивания изучения и исследования ММПО в Российской Федерации. Ибо она является одним из основателей ООН, постоянным членом ее Совета Безопасности, а также учредителем и участником многих крупнейших международных межправительственных организаций.

Учреждение первых международных организаций

В течение многих веков государства вполне комфортно существовали и выстраивали свои отношения с другими субъектами международного общения преимущественно на двусторонней основе. Различные формы многосторонней дипломатии эпизодически использовались государствами для решения отдельных проблем, однако они не являлись ни постоянным, ни устойчивым сегментом международных отношений. Появление суверенных государств, начало которому положил Вестфальский мир 1648 г., сопровождалось их стремлением утвердить, защитить и обеспечить соблюдение прав, присущих суверенитету, на своей территории, природные ресурсы и население.

Каждое из новых суверенных государств выступало на международной арене как индивидуальный игрок, озабоченный удовлетворением собственных интересов. По мере становления отношений между суверенными государствами стали появляться первые нормы международного права, регулировавшие процессы международного общения. Новые суверенные государства отличались друг от друга своими размерами, военной и экономической мощью. Вскоре среди них выделилась небольшая группа наиболее могущественных в экономическом и военном отношении великих держав, занявших доминирующее положение в системе международных отношений. Международная арена превратилась в поле соперничества великих держав, стремившихся удовлетворить свои интересы за счет более слабых в военном и экономическом отношении государств и народов.

Великие державы не проявляли интереса к созданию международных механизмов поддержания мира и международной безопасности, тем более на равноправной с другими государствами основе, так как рассматривали их как препятствие на пути к обеспечению своих интересов с помощью военной силы. Их больше интересовали возможности сколачивания временных военных союзов и коалиций с другими странами для борьбы со своими соперниками. Малые и средние суверенные государства не располагали практическими возможностями оказывать существенное влияние на такую систему международных отношений и были вынужденными либо вступать в коалиции с великими державами, либо стремиться избежать активного участия в международных делах, опасаясь оказаться на пути столкновения их интересов. Поэтому особую популярность в XIX в. среди малых и средних европейских государств приобрело стремление к абсолютному нейтралитету в международных делах, не побуждавшему их проводить активную внешнюю политику.

Наиболее ярким проявлением реальностей такого мира стали результаты Венского конгресса 1814–1815 гг., который конституировал безраздельное господство на континенте великих европейских держав – победительниц наполеоновской Франции. В сентябре 1815 г. монархами Австрии, Пруссии и России был заключен Договор о создании Священного союза, который фактически взял на себя функции европейского правительства. В ноябре 1815 г. представители Австрии, Великобритании, Пруссии и России заключили Четверной союз, к которому в 1818 г. присоединилась Франция. Международное объединение великих держав взяло на себя функцию управления не только системой международных отношений в Европе, но и контроля за внутренним развитием различных стран. Двусторонняя дипломатия утратила монополию на межгосударственные отношения на континенте. Практика «европейского концерта» просуществовала около сорока лет.

Созданная в результате соглашения между Германией и Францией в 1804 г. и официально учрежденная Венским конгрессом 9 июня 1815 г. Центральная комиссия по навигации на Рейне, которая была призвана обеспечивать беспрепятственное судоходство по этой европейской реке, стала прообразом будущих межправительственных организаций.

Также в начале XIX в. был образован Германский таможенный союз, который представлял собой коалицию немецких независимых суверенных государств, объединившихся с целью отмены таможенных барьеров между ними. Из взимаемых на внешней границе союза пошлин была образована общая касса, доходы от которой распределялись между участниками союза пропорционально числу жителей³. Этот союз стал важным этапом на пути объединения их в последующем в единое государство и не имел признаков классической международной организации, которые оформились позже.

Вплоть до 1860-х гг. великие державы не испытывали потребности в учреждении постоянных ММПО совместно с другими, менее влиятельными и мощными в военном отношении суверенными государствами, полагаясь на свою военную силу и способность «продавить» с ее помощью любые выгодные им решения. Со второй половины XIX в., когда мировая торговля стала развиваться бурными темпами, дальнейшее развитие мирохозяйственных связей потребовало поддержания в мире стабильных международно-правовых, торгово-экономических, транспортных, коммуникационных, финансовых и иных условий для их осуществления. Достичь этих целей в рамках исключительно двусторонних отношений, на основе силового диктата, без лояльного и добровольного участия в сотрудничестве малых и средних стран, более не представлялось возможным.

Возникла настоятельная потребность в учреждении постоянных международных структур, которые, действуя автономно от государственных властей, но по их поручению и с их согласия взя-

ли бы на себя функцию управления отдельными сферами многосторонних межгосударственных отношений в общих интересах создавших их суверенных государств. В результате появились такие ММПО, как Международный союз для измерения земли (1864 г.), Всемирный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.), Международное бюро мер и весов (1875 г.), Международный союз для охраны литературной и художественной собственности (1886 г.), Международный союз международного транспорта (1890 г.) и др.

Развитие экономических связей между государствами вызвало к жизни появление Международного института по сельскому хозяйству, Международного института по унификации частного права и других межгосударственных объединений⁴. Создание этих учреждений стало индикатором возросшей взаимозависимости государств и созревшей для них необходимости иметь определенный набор правил осуществления связей с другими государствами в ряде сфер их взаимодействия. В рамках этих новых международных институтов стала осуществляться гармонизация интересов многих суверенных государств в областях, в которых они пересекались и требовали беспристрастного регулирования по согласованным правилам и нормам.

Государства-учредители первых постоянных ММПО вручили им функции наблюдения за установленным ими международным правопорядком на транспорте, в торговле, связи и других сферах их международного общения. Схожие функции впоследствии стали выполнять руководящие органы Международной организации гражданской авиации (ИКАО), в которой в настоящее время состоит 185 государств – членов, Международной морской организации (ИМО), насчитывающей ныне 157 государств-членов, и многих других ММПО.

Эффективность исполнения этими институтами порученных миссий оказалась в прямой зависимости от лояльности всех государств-членов и их готовности строго выполнять принятые на себя обязательства. Заставить их при помощи военной силы соблюдать международные обязательства, например в области транспортных коммуникаций, если они не отвечали их интересам, было просто невозможно. Речь шла об обеспечении эффективного функционирования тех сфер многосторонних межгосударственных связей, которые обслуживали общие интересы суверенных государств-членов.

Чтобы гарантировать выполнение принятых обязательств всеми государствами – участниками ММПО, их учредители стали прибегать к заключению международных договоров, подлежащих ратификации законодательными органами всех государств-членов. Таким путем обязательства суверенных государств-членов по основополагающему договору об учреждении ММПО обретали для каждого из них силу внутреннего закона. Постепенно утвердилось правило, согласно которо-

■ Международные отношения

му при коллизии внутреннего законодательства с международными обязательствами страны приоритет стал отдаваться последним. В результате необходимые юридические гарантии выполнения государствами-членами принятых обязательств были обеспечены.

В учреждаемых ММПО стали создаваться исполнительные органы, состоящие из международных служащих, которые были обязаны отстаивать интересы не своих национальных государств, а общие интересы государств-членов данной ММПО. Исполнительные органы таких ММПО получили возможность в рамках предоставленных им государствами-учредителями полномочий создавать свои правовые нормы, призванные обеспечивать эффективное осуществление порученных им функций. Принимаемые органами ММПО решения, обязательные для государств-членов, становились во многих случаях нормообразующими для всего международного правопорядка в тех сегментах международных отношений, регулировать которые суверенные государства уполномочивали данную ММПО.

Вскоре вновь создаваемые ММПО стали приобретать общие признаки, в частности учреждаться на базе международного договора, иметь устав, постоянные органы, бюджет, штаб-квартиру и секретариат. Служба в них стала называться международной гражданской службой и подчиняться специальному нормативному регулированию. В дальнейшем оформилась совокупность общих принципов и норм, регулирующих вопросы создания, структуры и деятельности современных ММПО – право международных организаций.

Постоянные международные межправительственные организации и правовые нормы, которыми они руководствуются в своей деятельности в соответствующих областях, стали превращаться в неотъемлемые элементы международного общения, без которых взаимодействие многих суверенных государств становилось куда более затруднительным. По мере развития торгово-экономических, финансовых и иных хозяйственных связей между суверенными государствами потребность в международном регулировании все возрастающего числа областей международного общения постоянно росла и продолжает расти. Это сопровождается созданием все новых постоянных ММПО.

В дальнейшем рост их числа стал важным индикатором не только набиравших силу процессов глобализации и роста взаимозависимости современных государств, но и дальнейшего укрепления государственного суверенитета малых и средних государств-членов. В рамках ММПО великие державы утрачивали возможность диктовать им свою волю во многих конкретных сферах межгосударственного общения. Именно в рамках вновь создаваемых ММПО малые и средние государства получали возможности эффективно отстаивать свой государственный суверенитет невоенными средствами. «Участие государств в работе ММПО, – по мнению российского экспер-

та и дипломата В.Н. Федорова, – дает им дополнительные возможности реализации собственного суверенитета, согласования своих действий на международной арене с другими государствами для достижения целей, поставленных в учредительных документах ММПО»⁵.

Постепенно сфера ответственности учреждаемых ММПО стала охватывать все более широкие сегменты международного сотрудничества. Наряду с потребностями создания благоприятных международных условий для мировой торговли и экономического взаимодействия государств свою роль в учреждении новых ММПО сыграли политические и гуманитарные соображения. Бесконечная цепь военных конфликтов и войн, ставших неизменными спутниками человечества, лавинообразный рост числа их жертв по мере совершенствования технологий уничтожения побуждал передовые умы человечества искать пути избавления от этого векового проклятия. Первая мировая война и понесенные в ее ходе многочисленные жертвы среди мирного населения заставили задуматься о создании международных механизмов предотвращения подобных масштабных катаклизмов в будущем.

Первой международной межправительственной организацией, поставившей перед собой цель регулирования отношений между суверенными государствами не в узкоспециализированных областях, а в обеспечении международного мира и безопасности, стала Лига Наций. В данном случае речь шла о регулировании на международном уровне не отдельных экономических и финансовых вопросов межгосударственного взаимодействия, а о решении куда более сложной и комплексной политической задачи. Учреждение Лиги Наций отвечало классическим канонам создания международных межправительственных организаций, однако полномочия, предоставленные ее исполнительным органам государствами-членами, существенно отличались по характеру и объему от других ММПО.

В отличие от конкретных экономических, финансовых, транспортных и иных хозяйственных проблем, которыми по поручению государств-членов занимались исполнительные органы существовавших специализированных ММПО, объектом деятельности Лиги Наций становилась мировая политика, вопросы войны и мира, в решение которых присутствует самый сложный комплекс взаимосвязанных и динамично меняющихся политических интересов большого числа суверенных государств. По этой причине передача функций беспристрастного регулирования этой сферой межгосударственного взаимодействия исполнительному органу Лиги Наций, который мог бы действовать автономно от государств-членов, становилась невозможной. Суверенные государства не могли предоставить ему какие-либо полномочия в этой области и предпочитали решать возникающие вопросы в органах Лиги, состоявших из суверенных государств-членов.

Главным недостатком Лиги Наций, предопределившим ее малую эффективность, стало отсутствие в ней механизмов принуждения к миру государств, становящихся на путь агрессии, и четко сформулированных уставных мер борьбы против угрозы войны, а также незнание, как этого можно добиться на практике в условиях суверенного равенства государств. Как известно, при разборе конфликтов между странами в Совете Лиги Наций в случае отсутствия единогласия, согласно Уставу, все ее члены обретали свободу действий. Деятельность Лиги Наций не позволила предотвратить Вторую мировую войну. С учетом опыта ее существования и деятельности державы-победительницы учредили по окончании Второй мировой войны Организацию Объединенных Наций, основанную на суверенном равенстве государств.

Основатели ООН стремились создать эффективную международную межгосударственную организацию по обеспечению международного мира и безопасности, в сферу ответственности которой могло бы входить все многообразие отношений между суверенными государствами, так или иначе влияющих на поддержание мира между ними. Чтобы быть в состоянии справиться с этой исторической задачей, такая организация должна была носить универсальный характер и включать в свой состав подавляющее число государств современного мира. Главной предпосылкой эффективности вновь создаваемой организации считалась согласованность действий государств-членов и единодушие великих держав-участников антигитлеровской коалиции в Совете Безопасности ООН, который стал главным органом по поддержанию международного мира и безопасности. Этот орган получил полномочия вмешиваться во внутренние дела суверенных государств в случае, если развитие ситуации в них расценивается его членами как угроза международному миру и безопасности.

Почти одновременно с ООН появился ряд ее новых специализированных учреждений, регулирующие функции которых распространялись как на конкретные сферы, так и на целые комплексы и отрасли отношений между суверенными государствами-членами: ЮНЕСКО – в области культуры и прав человека; ФАО – в области сельского хозяйства и продовольственного обеспечения; МОТ – в области отношений на рынке труда и многие другие. Специализированные учреждения ООН в совокупности составили «семью ООН», состав которой постоянно пополняется.

В условиях «холодной войны», когда двусторонний диалог между государствами с различным общественным строем был крайне затруднен, многие международные организации, и прежде всего ООН, служили важными площадками для политических контактов представителей противоборствующих сторон и достижения между ними международных договоров и соглашений, в частности в области ограничения вооружений. В отсутствие таких инструментов многосторонней дипломатии в годы жесткой военной конфронта-

ции между Востоком и Западом найти площадки для политического диалога между государствами с различным общественным строем было крайне затруднительно. Международные организации продемонстрировали свою новую, во многом уникальную роль в системе международных отношений XX в. Они становились неотъемлемым интегрированным элементом этой системы.

Генеральный секретарь ООН продолжает оставаться главным административным должностным лицом Организации, а члены его Секретариата – международными служащими. Основные решения в ООН принимаются суверенными государствами-членами. В силу политического характера деятельности ООН ее Секретариат не располагает полномочиями, сравнимыми с полномочиями исполнительных органов многих узкоспециализированных ММПО, и не может регулировать те или иные сферы межгосударственного общения по поручению государств-членов автономно от них.

Помимо универсальных или глобальных имеются также региональные ММПО и субрегиональные организации и структуры⁶. Деятельность таких организаций и их органов, в соответствии со ст. 52 Устава ООН, должны быть совместимы с целями и принципами ООН. Помимо ММПО, действующих в узкоспециализированных областях, стало появляться все больше ММПО общей компетенции, на которые государства-учредители возлагали ответственность за регулирование более широких областей их взаимодействия в общих интересах.

В 1950–1960-х гг. в Европе и на других континентах стали набирать силу интеграционные процессы. Государства, вступающие на путь развития интеграционных связей, стали поручать учреждаемым ими ММПО и их исполнительным органам координировать их деятельность как в экономических и финансовых, так и в политических вопросах, заниматься проблемами организации совместной жизни многих суверенных государств в большинстве сфер их экономической, социальной, политической и культурной жизни. Исполнительные органы таких ММПО стали наделяться государствами-членами полномочиями регулировать четко определенные сферы их международного общения в общих интересах. Эти органы сочетали как функции и полномочия узкоспециализированных ММПО, так и ММПО, ориентированных на решение политических вопросов – проблем безопасности.

Это дает основание считать, что во второй половине XX в. стала формироваться качественно новая категория ММПО – международные межправительственные организации интеграционных группировок. История возникновения и развития Европейского союза и его исполнительного органа – Европейской комиссии является наиболее яркой иллюстрацией этого феномена.

Ранее в классических ММПО суверенные государства передавали их исполнительным органам определенные полномочия регулировать

■ Международные отношения

их совместную жизнедеятельность в отдельных отраслях. В ММПО же интеграционных объединений возникла необходимость в регулировании не только в экономической и валютно-финансовой сферах, но и потребность в координации деятельности многих государств-членов практически во всех других областях их жизни. Если в хозяйственных вопросах исполнительные органы ММПО интеграционных группировок, как это имеет место в ЕС, получали право законодательной инициативы, то в других вопросах за ними закреплялись исключительно административные, координационные и исполнительские функции.

Вскоре в ЕС, как и во многих других ММПО, стала складываться система правовых норм самой интеграционной группировки, которая получила название права Европейского союза или европейского права. Эта международно-правовая подсистема призвана выполнять для стран-членов Евросоюза те же функции в отношениях между ними, которые выполняет международное право для современных государств мира.

К сегодняшнему дню уже сложился ряд теорий интеграции в целом и европейской интеграции в частности. Западные теории европейской региональной интеграции (федерализм, функционализм и другие) получили широкое распространение и признание среди многих российских экспертов, однако их использование для анализа интеграционных и дезинтеграционных процессов на постсоветском пространстве сталкивается с серьезными трудностями. Потребность создания теоретических основ российской науки об интеграционных процессах, учитывающей особенности создания и развития ММПО интеграционных группировок на этом пространстве, является весьма актуальной.

Последняя четверть XX в. отмечена распространением и других новых форм межгосударственного взаимодействия государств, которые требуют своего теоретического осмысления и обобщения. Взаимодействие государств в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) сыграло ключевую роль в предотвращении перерастания «холодной войны» в «горячую» и переводе соперничества государств с различным общественным строем в русло, не угрожавшее «лобовым» военным столкновением противостоящих военно-политических блоков.

Общепризнана ключевая роль СБСЕ в преодолении «холодной войны» и создании предпосылок для формирования общеевропейской системы безопасности и сотрудничества на континенте. СБСЕ основывала свою деятельность не на международном договоре, а содействовала формированию новой системы безопасности путем диалога государств-участников на базе консенсуса. К сожалению, с переименованием СБСЕ в ОБСЕ принцип консенсуса, не будучи формально отменным, фактически утратил свое значение для деятельности Организации.

Между тем в Европе появилось еще несколько межгосударственных субрегиональных объедине-

ний, сотрудничество в рамках которых строится не на международном договоре, а на базе консенсуса государств-членов. В числе таких образований – Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Арктический совет (АС), которые называют межправительственными форумами высокого уровня. Такая форма межгосударственного сотрудничества получает все большее признание.

В рамках развития трансграничного взаимодействия между соседними государствами, в том числе между властями приграничных районов и территорий, начали складываться международные объединения регионов, городов, территорий различных суверенных государств. В их числе – Комитет Северного Калотта и Баренцев региональный совет. Таким образом, за относительно короткий исторический период международные межправительственные организации (ММПО) стали неотъемлемым элементом международных отношений. Они берут на себя всевозрастающее количество функций по регулированию межгосударственных отношений на многосторонней основе. Появившись лишь в заключительной четверти XIX в., постоянные международные межправительственные организации в последующем стали учреждаться с нарастающей интенсивностью. Если в 1910–1914 гг. в мире насчитывалось в общей сложности только 20 ММПО⁷, к концу 30-х гг. XX столетия их число достигло 48⁸, в 1978 г., по данным Союза международных ассоциаций, их стало уже 2420⁹, то к концу XX столетия их численность превысила 6 тысяч¹⁰.

Одновременно и параллельно с этим важные функции в регулировании международной среды взаимодействия суверенных государств стали выполнять международные неправительственные организации (МНПО). Они стали управлять на общественном, неправительственном уровне многими сферами международного общения, которые в силу их специфики оказались вне регулирующей деятельности суверенных государств. В качестве влиятельных неправительственных игроков на международной арене утвердились такие организации, как Международный комитет Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный фонд дикой природы, Гринпис, Международный олимпийский комитет, Международная федерация футбольных ассоциаций и др.

Возникли также международные торгово-промышленные палаты, спортивные федерации, международные ассоциации ученых, медицинских работников, юристов, культурных деятелей, экологов, молодежи и студентов, многочисленные организации промышленников и предпринимателей, профсоюзов, политических партий и движений, которые берут на себя те сферы международного взаимодействия, до которых не дотягиваются суверенные государства и ММПО. Общее число международных межправительственных и неправительственных организаций в начале XXI в. составляло свыше 20 тысяч¹¹.

Современные ММПО и МНПО охватывают все сферы жизни современного общества. Они давно не только сломали монополию государств на межгосударственные связи, но и заметно потеснили их в области регулирования системы современных международных отношений, став их не только интегрированной, но и необходимой и неотъемлемой частью. Приведенные выше данные дают далеко не полное представление о разнообразии международных организаций в современном мире. Основное внимание здесь уделено появлению новых типов ММПО и МНПО и превращению их в неотъемлемую составляющую системы современных международных отношений.

Это явление оказывает все возрастающее воздействие на современный мир и на его будущее. К сожалению, систематизированное изучение этих явлений в современной России оставляет желать много лучшего.

Роль международных организаций в современных международных отношениях

Современная система международных отношений базируется на общепризнанных нормах международного права, которые продолжают развиваться и пополняться новыми легальными правилами. Все международные договоры регистрируются в ООН. Следует вместе с тем признать, что в современной системе международных отношений нет органа, который в состоянии эффективно осуществлять единое и обязательное для всех толкование действующих международных договоров и их положений и обеспечивать их безусловное исполнение всеми государствами в соответствии с такими толкованиями.

Даже Совет Безопасности ООН может принять решение только большинством голосов при совпадающем голосовании его постоянных членов. Решения Международного суда ООН по тому или иному спорному международно-правовому вопросу обязательно для государств лишь в том случае, если они заблаговременно дали согласие принять его. Ни одно суверенное государство нельзя заставить вопреки его воле следовать таким толкованиям положений международных договоров, с которым оно не согласено. В этих условиях миссии ММПО становятся для всей системы современных международных отношений весьма значимыми и, по сути, незаменимыми. Учреждающие постоянные ММПО государства выделяют отдельные сегменты существующей системы международных отношений и заключают подлежащий ратификации договор о правилах регулирования их в общих интересах с помощью институтов и исполнительных органов создаваемой ММПО. Для этого они наделяются определенным кругом полномочий.

И так как ММПО создаются, как правило, на постоянной, бессрочной основе, положения их основополагающих договоров становятся постоянно действующими международно-правовыми нормами для государств-членов, которые по мере роста численности таких организаций превращаются в неотъемлемую часть междуна-

родного правопорядка¹². Государства-учредители таких ММПО, как правило, создают при них судебные инстанции, призванные давать единое и обязательное для государств-членов толкование положений заключенного основополагающего договора и тех правовых норм, которые появляются в ходе практической деятельности данной организации. В этих условиях суверенные государства либо обязаны выполнять принятые на себя обязательства (как они трактуются судебными инстанциями данной ММПО), либо выходить из ее состава.

Когда все более широкие сегменты международной жизни превращаются суверенными государствами в объекты регулирования и управления со стороны исполнительных органов учреждаемых ими ММПО, естественно в рамках предоставленных им полномочий, возможно суверенных государств произвольно толковать международно-правовые нормы резко сужаются, а действующий в данных сегментах международный режим укрепляется и стабилизируется. Кроме ММПО выполнить эту миссию некому.

В силу того что объектом регулирования и управления со стороны ММПО становится четко определенная в основополагающем договоре сфера международной жизни, каждая из таких ММПО не может не обладать присущими только ей компетенцией и полномочиями. «Они возникают, – считает Г.И. Морозов, – в результате соглашения государств, достигнутых ими компромиссов, позволивших найти приемлемые формы, принципы и пределы сотрудничества, и уже не принадлежат отдельному государству – члену организации, а составляют прерогативы самой организации, ее органов»¹³. Создавая ММПО как новый субъект международного права, суверенные государства наделяют их определенной правоспособностью и дееспособностью, признавая за ними возможность иметь права и обязанности, участвовать в создании и применении норм международного права, стоять на страже соблюдения этих норм. Приведем несколько примеров.

Созываемый раз в четыре года высший орган Международного союза электросвязи (МСЭ) избирает 46 членов Совета МСЭ, который уполномочен исполнять контролирующие функции, утверждать годовой бюджет, координировать взаимодействие МСЭ с другими международными организациями. Он несет ответственность за регулирование всех видов международной электросвязи и распределение радиочастотного спектра, поощряет стандартизацию в области электросвязи, препятствует помехам в радиосвязи, сотрудничает со странами, которые нуждаются в разработке средств электросвязи. Этот сегмент международной жизни суверенных государств передан ими под управление исполнительному органу МСЭ, который обязан делать это в общих интересах государств-членов и в рамках предоставленных ему полномочий.

Важным элементом международной жизни являются почтовые связи. Суверенные государ-

■ Международные отношения

ства не могут вступить во Всемирный почтовый союз (ВПС), не присоединившись к его основополагающему документу – Всемирной почтовой конвенции и не ратифицировав ее. Присоединяясь к конвенции, государство добровольно принимает на себя соответствующие обязательства и тем самым вручает полномочия органам и институтам ВПС следить за соблюдением положений конвенции не только данным государством, всеми другими членами ВПС, но и установленного им международного порядка. Положения этого документа носят обязательный характер для всех государств-членов.

Контрольные и исполнительные функции органов ВПС могут осуществляться только в рамках данных им государствами-членами полномочий. При этом дополнительные соглашения о почтовых посылках, о почтовых денежных переводах, принятые в рамках ВПС, являются обязательными только для государств-участников этих соглашений, а не для всех участников ВПС. Таким образом, и этот сегмент международной жизни по поручению государств-членов управляется органами данной ММПО. Их решения, имеющие обязательный характер для государств-членов, становятся частью мирового правопорядка в области почтовых отправлений.

Такой важнейший сегмент системы международных отношений как всемирная торговля также управляется ММПО – Всемирной торговой организацией (ВТО). Как известно, ни одно государство не может присоединиться к ВТО, не получив единодушного одобрения всех без исключения ее действующих членов и не одобрив положений Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ). Этот механизм принятия в состав ВТО новых членов путем своеобразного референдума среди государств-участников позволяет каждому действующему члену ВТО не допускать приема в организацию государств на условиях, которые не отвечают его интересам и суверенным правам.

Ратификация страной-кандидатом основополагающего договора организации – ГАТТ означает, что она принимает действующие в ВТО правила и обязуется их выполнять. В этой организации существует Суд ВТО, создан механизм санкций в отношении стран-членов, не соблюдающих взятые на себя обязательства. Суд ВТО вправе приговорить суверенные государства к многомиллионным штрафам за нарушение установленных норм и положений. Комиссия ГСТС (Генерального соглашения по торговле и услугам) по урегулированию споров имеет право вето на решение парламента или любого органа власти стран-членов ВТО по вопросам, входящим в сферу ее ответственности. Согласно меморандуму ВТО от 19 марта 2001 г., в случае если Организация сочтет национальные законы более обременительными, чем это требуется, они могут быть отменены. По существу, правила ВТО стали постоянными международно-правовыми нормами для всех государств-членов, ратифицировавших соглашение о присоединении к Организации¹⁴.

Если правовые нормы глобальных по сфере своей деятельности ММПО могут приобретать международно-правовой характер, то региональные ММПО, в частности Европейский союз, создают такие правовые нормы, которые, не противореча в принципе общепризнанным нормам международного права, имеют хождение только среди членов таких региональных группировок. Такие нормы, имеющие обязательный для государств-членов характер, создают решения Совета ЕС. Они являются источниками права ЕС или, как его нередко называют, европейского права.

Таким образом, ММПО вносят в хаотичную международную систему стабильный международный правопорядок в тех областях, в которых суверенные государства их учреждают, не посягая при этом на права государств, присущие их суверенитету. Чем шире сфера регулирования ими отдельных сегментов системы международных отношений, тем более организованный и структурированный характер приобретает сама система. Следуя этой логике, правомочно утверждать, что наращивание количества учреждаемых ММПО на основе международных договоров способствует утверждению более прочного международного правопорядка в современном мире. Они позволяют сузить простор для произвольных толкований отдельными государствами действующих международных договоров путем постепенного расширения тех сфер международного общения, которые регулируются ММПО в общих интересах государств-членов. Дальнейшая экспансия ММПО на новые сегменты международной жизни не может не способствовать утверждению и стабилизации международного правопорядка. Этот аспект деятельности ММПО в современных условиях приобретает особо важное значение.

В рамках системы взаимодействия многих ММПО национальные государства получают реальные возможности соотносить свои национальные интересы и государственный суверенитет с потребностями международного сотрудничества. Ошибочно считать, что участие в ММПО неизбежно ведет к ограничению государственного суверенитета государств-членов. Участие отдельных суверенных государств во все возрастающем числе ММПО начинает оказывать весьма существенное влияние на характер их двусторонних отношений с другими субъектами международных отношений, заметно суживая простор для внешнеполитического маневрирования. В своих двусторонних отношениях государства не могут не учитывать обязательства, которые они берут перед многими ММПО и перед международным правом.

Сегодня довольно сложно представить себе ситуацию, при которой страны – члены ЕС стали бы прибегать к вооруженной силе для разрешения тех или иных противоречий между государствами-членами. Для этого созданы политические механизмы и институты, которые позволяют разрешать возникающие противоречия или конфликтные ситуации политическими сред-

ствами. ММПО региональной интеграционной группировки по мере развития интеграционных процессов между государствами-членами оказывается в состоянии обеспечить международный мир и безопасность на всем интеграционном пространстве в регионе без обращения в Совет Безопасности ООН, как это и предусмотрено в гл. VIII Устава ООН.

В случае дальнейшего развития и углубления интеграционных процессов в различных регионах мира роль ММПО региональных интеграционных группировок в обеспечении международного мира и безопасности на региональном и более широком уровне может существенно возрасти и тем самым повлиять на всю современную систему обеспечения международного мира и безопасности. В перспективе это может сказаться на функциях и месте Совета Безопасности ООН в этой области.

Как известно, в ЕС, как и во многих других ММПО, сложилась собственная система правовых норм, регулирующая отношения не только между их государствами-членами, но и создающая определенный международный правопорядок в соответствующей области и регионе. Нормы региональных ММПО не противоречат и не могут противоречить общепризнанным нормам международного права, но они не имеют универсального характера, а регулируют отношения лишь между государствами-членами таких ММПО. Требуется тщательного анализа возможное воздействие таких норм на всю систему международного общения в случае увеличения числа ММПО региональных интеграционных группировок в мире.

Особая сфера для такого анализа – взаимодействие региональных правовых систем складывающихся в рамках ММПО региональных интеграционных группировок друг с другом, со специализированными ММПО и теми из них, которые носят универсальный характер. Пока к подобным сюжетам мы не приблизились в незначительной степени по той причине, что собственно интеграционные процессы в мире российские эксперты крайне редко связывают с эволюцией и будущим развитием ММПО.

В последние десятилетия много внимания привлекают проблемы реформирования системы ООН в целом и Совета Безопасности ООН в частности. Нередко эта проблематика сводится к дискуссиям по поводу изменения состава Совета Безопасности ООН и полномочий его членов. Между тем процесс приспособления системы ООН к меняющейся международной среде, в которой Организация приходится работать, никогда не прекращался. Достаточно, например, упомянуть о таком явлении международной жизни, как операции по поддержанию мира. Как известно, в Уставе ООН о них не было сказано ни слова, тем не менее сегодня под эгидой ООН действуют десятки миротворческих миссий.

Вся современная система ООН продолжает строиться на принципе суверенного равенства государств-членов, а значит, ориентироваться

главным образом на регулирование межгосударственных отношений. Между тем современные конфликты и войны все чаще возникают вследствие развития отдельных государств, вытекающего из их внутреннего социально-экономического положения. Как известно, Совет Безопасности ООН такого рода проблемами заниматься не уполномочен, если не считает ту или иную конкретную ситуацию угрозой международному миру и безопасности.

Как же при росте значения социально-экономической тематики в вопросах поддержания международного мира и безопасности и при строгом соблюдении государственного суверенитета стран-членов на практике решать эти вопросы? Представляется, что реформа ООН должна сосредоточиться не на составе Совета Безопасности, а на способности организации справиться с этими новыми вызовами международному миру и безопасности.

Важным шагом на этом пути стало принятие главами государств и правительств стран-членов ООН Декларации тысячелетия и разработка на ее основе Целей развития тысячелетия. Глобальные усилия государств-членов ООН нацелены на то, чтобы скоординировать усилия международного сообщества и сконцентрировать их на решении базовых социально-экономических проблем во всем мире:

- ликвидации бедности и нищеты;
- снижении смертности детей и их матерей при рождении ребенка;
- борьбе против СПИДа и других тяжелых заболеваний;
- обеспечении гендерного равенства и возможностей на равной основе получения начального и последующего образования представителями обоих полов;
- сохранении окружающей среды;
- развитии глобального партнерства в целях развития.

Тем самым ООН способствует устранению корней таких угрожающих международному миру и безопасности явлений, как международный терроризм, организованная преступность, нелегальная иммиграция, наркоторговля, демографические диспропорции и др. Можно констатировать, что начался процесс адаптации ООН к меняющейся международной среде. Если ранее военно-политические вопросы занимали в деятельности организации ключевое место и перспективы обеспечения мира и международной безопасности выдвигались в основном через их призму, то ныне ситуация претерпевает кардинальные изменения.

Можно предположить, что в рамках реформы ООН следовало бы более внимательно присмотреться как к функциям Экономического и Социального совета, так и к организации его деятельности, к программам помощи развитию, к решению на уровне ООН глобальных проблем. Все эти вопросы требуют фундаментальных научных исследований меняющейся роли международных организаций в целом и ООН в частности.

■ Международные отношения

Если эти тенденции получат дальнейшее развитие, то по-новому может стать проблема обеспечения международного мира и безопасности. Возможна структурная перестройка и передел полномочий между различными сферами деятельности ООН.

С сожалением приходится констатировать, что в современной России системное исследование меняющейся роли международных организаций в современных международных отношениях и быстро эволюционирующего характера самих международных организаций не привлекает большого внимания экспертного сообщества. Лучшее, что мы можем сделать сегодня, и не только для сохранения памяти о Г.И. Морозове, но и ради обеспечения интересов современной России на международной арене, – это продолжить дело, которому он посвятил всю свою жизнь.

Voronkov L.S. *International Organizations in the System of International Relations: Trend and Perspectives.*

Summary: *Emergence of international intergovernmental organizations (IIGO) in the second half of the XIX century and its reasons, formation of the law of IIGO, possibilities to ensure state sovereignty of small and medium-sized countries within IIGO, IIGO functions in regulation of specific segments of international relations, emergence of IIGO of integration groupings, growing role of international non-governmental organizations (INGO) in international relations, possible impact of quantitative growth of IIGO on a future system of international relations and on the maintenance of international peace and security. The article is devoted to the 90-th anniversary of Prof. Dr. G.I. Morozov, the founder of the Soviet/Russian theory of international organizations. His name bears the Special MGIMO stipendium.*

Ключевые слова

Международные отношения, международные организации, международное право, Устав ООН, ООН, Г.И. Морозов, суверенитет.

Keywords

International Relations, International Organization, International Law, UN Charta, UNO, Sovereignty, G.I. Morozov.

Примечания

1. Г.И. Морозов – д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки СССР, основоположник отечественной науки о международных организациях. Окончил МГИМО в 1948 г. с отличием в числе его первых выпускников, в 1962 г. в стенах alma mater защитил докторскую диссертацию «Организация Объединенных Наций: международно-правовые аспекты структуры и деятельности». На протяжении ряда лет занимался преподавательской деятельностью в МГИМО в качестве сотрудника кафедры международного права. В 1963 г. ему было присвоено ученое звание профессора по специальности «международное право». Он стал основателем научной школы МГИМО по исследованию международных организаций и системы ООН. Одна из специальных стипендий МГИМО носит его имя. Г.И. Морозов длительное время возглавлял Отдел международных организаций в Институте мировой экономики и международных отношений Академии наук СССР, являвшийся ведущим исследовательским центром страны по исследованию международных организаций. Долгие годы был вице-президентом Советской (ныне – Российской) ассоциации содействия ООН, его избрали в состав Исполкома Союза международных ассоциаций. В свое время он стал первым от нашей страны почетным президентом Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН.
2. Ziring L., Riggs R. E., Plano J. C. The United Nations. International Organization and World Politics. Harcourt College Publishers. Orlando, Fl., 2000. P. 7.
3. Международное право. Учебник МГИМО(У) МИД России / Под редакцией А.Н. Вылегжанина/ Юрайт, Высшее образование, М., 2009. С. 360.
4. Морозов Г. И.. Международные организации: некоторые вопросы теории. Институт мировой экономики и международных отношений АН СССР. 2-е изд. М.: Мысль, 1974. С. 12.
5. Международное право. Учебник. Дипломатическая академия МИД России. 3-е изд. / Отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черниченко. М.: Издательство «Проспект», 2008. С. 639.
6. Федоров В. Н.. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. МГИМО(У) МИД РФ; ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование). М.: Логос, 2005. С. 59.
7. The 1978 International Organizations founded since the Congress of Vienna. Union of International Associations, Document № 7. Brussels, 1957. P. 8.
8. Rasset B., Starr H. World Politics. Menu for Choice. San Francisco, 1981, P. 73.
9. Международное право. Учебник МГИМО(У) МИД России / Под редакцией А.Н. Вылегжанина/ Юрайт, Высшее образование. М., 2009. С. 361.
10. Там же.
11. Там же, с. 361.
12. Там же, с. 363
13. Морозов Г.И.. Op. cit., С. 123.
14. Ждановская А., Чувиляев П. Свадьба слонов с муравьями. Чем опасна ВТО для новичков // Московский комсомолец. 13 января 2012 года.