

---

## **ДОГОВОРЫ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, УТВЕРЖДЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ СТРАНЫ, — ПОЛНОПРАВНЫЕ НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**Х.М. Джантаев**

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

На основе анализа соответствующих международно-правовых документов, положений общей теории права, обширной договорной практики национальных НПО, с учетом мнения отечественных и зарубежных исследователей автор доказывает наличие у соглашений национальных НПО международного публично-правового характера в случаях, когда эти соглашения впоследствии утверждаются правительством соответствующей страны.

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

На протяжении всего времени существования ООН и других международных организаций одной из важнейших закономерностей их развития и первоосновой совершенствования их деятельности является объективный процесс интернационализации мировых политических, экономических, торговых, научных и иных связей между государствами и развертывания всестороннего сотрудничества между ними в рамках таких международных организаций.

Одним из выражений интернационализации современной жизни человечества служит все возрастающее число неправительственных организаций, занимающихся экономическими, культурными, правочеловеческими, гуманитарными и иными вопросами. К началу XXI в. их насчитывалось свыше 43 тыс. (1) [22].

Однако вопрос о международной правосубъектности и договорной правоспособности международных неправительственных организаций до сих пор остается в отечественной научной литературе дискуссионным [20. С. 883]. Тем не менее, некоторые отечественные ученые (в частности, И.И. Лукашук и Г.И. Морозов) еще в середине минувшего века отмечали наличие у неправительственных организаций «определенных черт международной правосубъектности» и в обоснование своих взглядов приводили случаи заключения указанными субъектами международных соглашений, имеющих публично-правовой характер [9. С. 91–96; 11; 14]. Правда, все эти соглашения заключались неправительственными организациями от имени своих государств, которые (по тем или иным причинам) не могли в этот период сами выступить стороной междуна-

родного договора. Естественно, только последующее утверждение правительством соответствующей страны придавало этим соглашениям международный публично-правовой характер.

То есть соглашения указанного типа были, по сути, соглашениями между государствами, которые, в силу определенных причин, возложили свои функции на национальные НПО. В этих случаях национальные НПО действовали не от своего имени, а от имени соответствующих государств. Они действовали не как самостоятельные субъекты международного права. А.Н. Талалаев справедливо полагал, что в данном случае НПО действовали как «агенты государств».

Однако международной договорной практике известны и соглашения НПО, не нуждающиеся в утверждении правительством какой-либо страны. К таковым с полным основанием мы можем отнести международные договоры таких известных НПО, как МОК, МККК и др.

НПО этой категории более других продвинуты в статусно-правовом плане, максимально приближенном к статусу межправительственных организаций. Заключаемые ими соглашения вполне справедливо относят к международным договорам *sui generis*.

Классическим примером соглашений такого рода могут служить договоры указанных НПО с правительством Швейцарии об их штаб-квартирах в Женеве и Лозанне, одобренные («Актом официального подтверждения») пленарными органами МОК и МККК.

Есть и другая категория НПО, чьи соглашения также относят к международным договорам «особого рода». Это НПО, имеющие смешанный членский состав, где наряду с физическими и юридическими лицами представлены государства в лице своих учреждений и ведомств (АЛАМАР, РИОСЮТ и др.). Т.е. вопрос о том, относить или не относить соглашения НПО к нормам международного публичного права, решается не только в зависимости от предмета договора, но и от достигнутого организацией правового уровня. Естественно, и при наличии бесспорной правосубъектности разные НПО имеют совершенно различный объем договорной правоспособности.

Международные неправительственные организации представляют собой ярчайшее проявление активности гражданского общества, которое стремится в последнее время играть все более существенную роль в формировании национальных и международных приоритетов, в содействии разработке разного рода документов по различным вопросам, в том числе и рассматриваемым в ООН и на других международных форумах [20. С. 883].

В последние десятилетия коренным образом изменилось отношение к неправительственным организациям в Организации Объединенных Наций, в ее специализированных учреждениях, в региональных и локальных межправительственных организациях, в целом — в мире. И эти изменения (в сторону повышения международно-правового статуса МНПО) нашли свое закрепление в важных международных документах, включая конвенционные нормы.

С учетом изложенного становится вполне очевидно, что деятельность МНПО уже опирается на определенную нормативно-правовую базу, включаю-

щую в себя, помимо конвенционных норм и деклараций ООН и других МНПО, также и многочисленные соглашения с участием этих нетрадиционных субъектов международного права.

Остается прояснить главный вопрос, вынесенный в заглавие настоящего исследования: обладают ли МНПО договорной правоспособностью и в рамках какой системы (отрасли, института) они заключают свои соглашения — международного публичного права или международного частного права?

Хотя ответ содержится уже в самом вопросе (счет соглашений публично-правового характера с участием МНПО идет на тысячи), обратимся все же к практике международных отношений с участием этих субъектов и оценке этой практики учеными разных стран.

В.Н. Федоров, автор фундаментального исследования, посвященного ООН и другим межгосударственным организациям, категоричен в своих суждениях на сей счет: «...являясь физическими и юридическими лицами частного права, учредители таких неправительственных организаций не могут заключать международно-правовых соглашений» (2) [20. С. 883].

Многие отечественные авторы традиционно придерживаются подобного взгляда (3). Однако нельзя не отметить, что число их оппонентов, опирающихся в своих выводах на обширную международную договорную практику МНПО, увеличивается день ото дня.

Одной из первых в отечественной науке международного права на необходимость преодоления ошибочных положений, обусловленных старыми нормативными подходами, закладываемыми в основу теоретической концепции международной правосубъектности в целом и применительно к международной правосубъектности МНПО, в частности, указала Т.Н. Нешатаева. Высказанные в пору «холодной войны» оценки МНПО, по ее словам, «не соответствуют реалиям сегодняшнего дня, ибо в системе ООН МНПО действуют как субъекты международного права, обладающие ограниченным объемом правоспособности. Их правовой статус включает достаточно разнообразные права и обязанности, закрепленные в нормах международного права» [12. С. 38].

Профессор А.Х. Абашидзе отмечает в этой связи: «...некоторые учебники по международному публичному праву содержат устаревшую информацию по данной тематике» [1. С. 18].

Выражая свое согласие с данной позицией, автор серьезно аргументированного исследования, посвященного международно-правовому статусу МНПО, С.А. Подшибякин утверждает: «МНПО можно с уверенностью отнести к числу субъектов международного права» [15. С. 30]. Эта позиция в последние годы находит все большее число сторонников. В контексте нашего подхода к рассматриваемому вопросу, большего и не требуется, ибо договорная правоспособность имплицитно присуща правосубъектности, она имманентна ей. Это — азбучные истины общей теории права, и сторонники нового подхода к рассматриваемому вопросу вполне их разделяют [3. С. 31; 16. С. 38; 18. С. 78].

Сегодня, с учетом изложенного, становится все очевидней, что позиция противников международной правосубъектности МНПО была исторически

обусловленной. На нашей памяти несколько десятилетий минувшего века продолжалась оживленная дискуссия о международной правосубъектности межгосударственных международных организаций (включая даже Организацию Объединенных Наций). Споры утихли только в 70-х гг. минувшего века, когда с наличием указанного качества у ММПО согласились все ученые — и отечественные, и зарубежные (которых тогда неизменно называли «буржуазными»).

В силу указанных причин отечественная наука международного права долгое время не включала в сферу своих исследований эту «самую значительную, в количественном отношении, часть международных организаций», поскольку указанные организации, по общему мнению, не обладали международной правосубъектностью [13. С. 40]. Данное положение было зафиксировано и в 6-томном Курсе международного права того времени [8. С. 158].

Тем не менее, отдельные ученые, в частности И.И. Лукашук, Г.И. Морозов и др. [9. С. 91–96; 11. С. 11–13, 25; 14. С. 153], уже в тот период отмечали наличие «определенных признаков международной правосубъектности и ограниченной договорной правоспособности» у МНПО: «нередки случаи, — отмечал, например, И.И. Лукашук, — когда соглашения между неправительственными организациями регулируют отношения, имеющие государственное значение» [10. С. 111–113].

При рассмотрении соглашений данной категории вначале следует оговориться, что сами неправительственные организации имеют две разновидности, составляют, если можно так выразиться, два разноуровневых класса: национальные и вненациональные неправительственные организации.

Отметим сразу, вторые являются более «продвинутыми» в организационном и статусном плане. Они менее стеснены в выборе средств и методов для реализации своих уставных целей. Их учредителями, наряду с физическими и юридическими лицами, подчас являются и государства [4. С. 26], что в случае с организациями первого типа абсолютно исключено. Деятельность вненациональных НПО в гораздо меньшей степени зависит (если зависит вообще) от одобрения или неодобрения национальных властей. Их жизнь протекает в более благоприятных условиях, менее идеологизированных, менее подверженных резким изменениям правовой базы, регламентирующей их деятельность.

В свою очередь, разница в статусах рассматриваемых институций заметно отражается и на процедуре заключения ими международных соглашений. Особенно ярко это проявляется на стадии придания соглашению обязательной силы. И это неудивительно: деятельность национальных НПО урегулирована нормами внутреннего (национального) права, и без одобрения (явного или презюмируемого) правительством страны соглашения, заключенного такой НПО, вряд ли оно будет иметь перспективу последующего исполнения.

Совсем иная картина наблюдается в случае заключения соглашений вненациональными НПО, поскольку они, «вырвавшись» за рамки национального права, попадают под действие международного права в целом и норм международного договорного права в частности.

Разумеется, мы ведем речь о случаях соглашений, предметом которых являются отношения публично-правового характера, хотя ничто не препятствует МНПО вступать, по мере надобности (наряду с другими субъектами), и в частноправовые сделки.

Рассмотрим теперь ряд примеров конкретных международных соглашений, заключенных национальными неправительственными организациями.

Такие соглашения встречались и в практике нашей страны, особенно в первый период существования советской власти [10. С. 111–113]. Встречались они и в дальнейшем. Так, в феврале 1958 г. Центросоюз заключил соглашение с Английским кооперативным оптовым обществом о товарообмене. В апреле 1958 г. подобное соглашение было заключено между кооперативными центрами СССР и Албании, в июне 1958 г. — СССР и Чехословакии.

Вполне очевидно, что при помощи соглашений с участием НПО подчас решаются не терпящие отлагательства вопросы между государствами, официальные отношения которых еще должным образом не урегулированы. Именно так поступили Китай и Япония, чьи национальные ассоциации содействия рыболовному промыслу заключили в апреле 1955 г. соглашение, регулирующее отношения двух стран в области рыболовства в сопредельных приграничных зонах. Через год стороны подписали протокол о продлении действия соглашения.

В обоих случаях НПО двух стран выступили в роли органов, осуществляющих 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. Однако 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» [17. С. 141].

Аналогичным образом действовали в конце 1959 г. национальные общества Красного Креста Северной Кореи и Японии, подписавшие соглашение о репатриации 100 тыс. корейских граждан. Если приведенные соглашения являлись межправительственными по своей сути (хотя их заключали НПО), имеется немало примеров заключения национальными НПО соглашений, мало отличимых от межправительственных и по своей форме.

Так, в конце 1980 г. Тайваньская НПО (Координационный совет по делам Северной Америки) и американская (Институт по Тайваню), созданные для представления интересов своих стран после нормализации отношений между США и КНР, подписали между собой соглашение, по которому сотрудники

обеих организаций даже были наделены дипломатическими привилегиями и иммунитетами. Сходные соглашения заключены в мае 1956 г. национальными НПО Китая и Японии.

Как было отмечено 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, соглашению [10. С. 116].

Степень одобрения правительством страны соглашений, заключенных национальными НПО, может существенно различаться: «...такие соглашения, если они официально не приняты правительством, не регулируются правом международных договоров», — указывал И.И. Лукашук [10. С. 116].

Практике известны случаи, когда соглашения рассматриваемого вида заключались и при негативной оценке правительства. Такая ситуация сложилась в 1952 г. вокруг соглашения, заключенного японской НПО, когда японское правительство официально заявило, что оно не считает себя связанным этим соглашением.

Ситуация значительно упрощается, когда национальная НПО практически выступает как представляющая соответствующее правительство. Естественно, заключенные такими НПО соглашения являются международными договорами, что неизменно подчеркивали и отечественные специалисты международно-правовой науки [10. С. 117; 19. С. 99–100].

Эту точку зрения разделяет, в частности, С.В. Черниченко: «можно представить себе ситуацию, когда субъекты внутригосударственного права различных стран заключают между собой соглашения по какому-либо вопросу (например неправительственные организации), но нормы такого соглашения приобретают юридический характер только в том случае, если они санкционированы соответствующим государством или сообществом государств» [21. С. 113, 129].

Использование такого рода процедуры обычно связано, и мы отмечали это, с нерешенными вопросами взаимного признания государств. Так, руководитель российской миссии Красного Креста в Чехословакии в своем письме от 20 апреля 1921 г., адресованном МИДу страны своего пребывания сообщал, что его правительство принимает предложенный проект соглашения.

По своему содержанию указанное соглашение было таким, какое может быть заключено только между правительствами (4) [5. С. 76–77].

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» [14. С. 116].

Было время, когда соглашения, в которых стороной выступала национальная НПО, формально уравнивались с официальными международными договорами. Так, в апреле 1931 г. было заключено соглашение между ВСНХ СССР и представителями германских промышленников. Оно обязывало к совершению оп-

ределенных действий торгпредство СССР в Германии и содержало следующее положение: «Все договоры которые будут заключены после вступления в силу настоящего Соглашения... подпадают под действие настоящего Соглашения».

И наконец, завершая перечень примеров заключения международных соглашений национальными НПО, повторимся, сказав, что к заключению соглашений рассмотренного типа чаще всего прибегают в тех случаях, когда на пути заключения между государствами договоров классического типа возникают политические или правовые препятствия. Например, при послевоенной оккупации германских земель войсками стран антигитлеровской коалиции, когда и речи не могло быть о заключении равноправного договора классической формы на более высоком уровне, было заключено соглашение между землей Баден (ФРГ) и французской НПО «Свободный порт Страсбург». Правовой характер этого соглашения был предметом рассмотрения Федерального конституционного суда ФРГ в 1953 г. [10. С. 116].

Ясно, что в данном случае национальные НПО действовали не от своего имени, а от имени соответствующих государств, действовали не как самостоятельные субъекты международного права. Иное дело — международные соглашения вненациональных НПО (МНПО). Эти соглашения не нуждаются в последующем одобрении (утверждении) соответствующего правительства, что мы видим на примере таких МНПО как МОК или МККК. Эти соглашения утверждаются пленарными органами самой МНПО, подобно тому как это имеет место в практике межправительственных организаций.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Отечественные авторы, обращавшиеся к данной теме, называют иное количество МНПО в мире: более 16 тыс. [1. С. 8], более 23 тыс. [15. С. 41].
- (2) Характерно, что, приводя многочисленные примеры тесного сотрудничества МНПО с государствами и межправительственными организациями, и в то же время отрицая их международную правосубъектность, авторы работ, касающихся статуса МНПО, волеизволей отрицают и их договорную правоспособность — качество, имманентное правосубъектности. Возникает вопрос: как можно сотрудничать с ООН и другими МНПО, не заключая с ними соответствующих соглашений, и как эти соглашения могут называться частноправовыми, если предмет их регулирования — отношения публично-правового характера?
- (3) Из авторов публикаций последних лет, разделяющих данную позицию, назовем О.А. Кудинова [7. С. 34] и Л.Н. Галенскую [2. С. 46].
- (4) 29 марта 1920 г. делегация «Центрсоюза» подписала российско-итальянское соглашение о товарообороте с представителями итальянской кооперации. Соглашение подлежало ратификации [6. С. 14].

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х., Урсин Д.А.* Неправительственные организации: международно-правовые аспекты: учеб. пособие. — М.: Изд. РУДН, 2002.
- [2] *Галенская Л.Н.* Энциклопедия международных организаций. — СПб., 2006. — Т. 2.
- [3] *Гельман-Павлова И.В.* Международное право: конспект лекций. — М., 2009.

- [4] Джантаев Х.М. Международная договорная практика МККК // Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 10–11 апреля 2009 г. / под ред. А.Я. Капустина, Ф.Р. Ананидзе. — М.: РУДН, 2010.
- [5] Документы внешней политики СССР. — М., 1949. — Т. IV.
- [6] Короленко А.С. Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами. — М., 1953.
- [7] Кудинов О.А. Международное публичное право: курс лекций. — М.: Изд-во «Ось-89», 2007.
- [8] Курс международного права (в 6 т.). — М.: Наука, 1967.
- [9] Лукашук И.И. К вопросу о соглашениях, подобных международным договорам // Советское государство и право. — 1960. — № 12.
- [10] Лукашук И.И. Современное право международных договоров. В 2 т. Т. I. Заключение международных договоров / Рос. Акад. наук, Ин-т государства и права. — М.: Волтерс Клувер, 2004.
- [11] Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. — М.: Мысль, 1974.
- [12] Нешатаева Т.Н. Международные организации и международное право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. — М.: Дело, 1998.
- [13] Общественность и проблемы войны и мира. — 2-е изд. — М., 1978.
- [14] Пашуканис Е. Очерки по международному праву. — М., 1935.
- [15] Подшибякин С.А. Правовой статус международных неправительственных организаций. — М.: «Юрлитинформ», 2006.
- [16] Прокуронова С.С. ООН: конспект лекций. — СПб., 2000.
- [17] Против американской оккупации Тайваня и происков США, направленных на создание «двух Китаев»: сборник документов и материалов. — Пекин, 1958.
- [18] Сохин Ю.Г. Олимпийская хартия как правовая основа функционирования МОК // Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки». — 2003. — № 2.
- [19] Талалаев А.Н. Право международных договоров. — М., 1980.
- [20] Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XII веке. — М.: Логос, 2007.
- [21] Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х т. — М., 1999. — Т. I.
- [22] Yearbook of International Organizations. — 1999–2000. — Vol. 4.

**THE CONTRACTS OF NGO APPROVED  
BY THE GOVERNMENT OF THE COUNTRY ARE FULLY  
LEGITIMATE NORMS OF INTERNATIONAL LAW**

**Kh.M. Dzhantaev**

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

On the basis of the analysis of relevant international legal documents, provisions of the general theory of Law, extensive contractual practice of national NGO, taking into account opinion of domestic and foreign researchers, the author proves that agreements of national NGO have international public

character in cases when these agreements are approved subsequently by the government of the respective country.

**Key words:** international intergovernmental organizations, international non-governmental organizations, national non-governmental organizations, international law subjectivity, contractual right ability, the Vienna conventions on the right of international treaties, the European convention on right subjectivity of non-governmental organizations.

#### REFERENCES

- [1] *Abashidze A.H., Ursin D.A.* Nepravitel'stvennyye organizacii: mezhdunarodno-pravovye aspekty: ucheb. posobie. — M.: Izd. RUDN, 2002.
- [2] *Galenskaja L.N.* Jenciklopedija mezhdunarodnyh organizacij. — SPb., 2006. — T. 2.
- [3] *Gel'man-Pavlova I.V.* Mezhdunarodnoe pravo: konspekt lekcij. — M., 2009.
- [4] *Dzhantaev H.M.* Mezhdunarodnaja dogovornaja praktika MKKK // Aktual'nye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava: materialy ezhegodnoj mezhvuzovskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Moskva, 10–11 aprelja 2009 g. / pod red. A.Ja. Kapustina, F.R. Ananidze. — M.: RUDN, 2010.
- [5] Dokumenty vneshnej politiki SSSR. — M., 1949. — T. IV.
- [6] *Korolenko A.S.* Torgovye dogovory i soglasheniya SSSR s inostrannymi gosudarstvami. — M., 1953.
- [7] *Kudinov O.A.* Mezhdunarodnoe publicnoe pravo: kurs lekcij. — M.: Izd-vo «Os'-89», 2007.
- [8] Kurs mezhdunarodnogo prava (v 6 t.). — M.: Nauka, 1967.
- [9] *Lukashuk I.I.* K voprosu o soglashenijah, podobnyh mezhdunarodnym dogovoram // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1960. — № 12.
- [10] *Lukashuk I.I.* Sovremennoe pravo mezhdunarodnyh dogovorov. V 2 t. T. I. Zaključenje mezhdunarodnyh dogovorov / Ros. Akad. nauk, In-t gosudarstva i prava. — M.: Volters Kluver, 2004.
- [11] *Morozov G.I.* Mezhdunarodnye organizacii: nekotorye voprosy teorii. — M.: Mysl', 1974.
- [12] *Neshataeva T.N.* Mezhdunarodnye organizacii i mezhdunarodnoe pravo. Novye tendencii v mezhdunarodno-pravovom regulirovanii. — M.: Delo, 1998.
- [13] Obshhestvennost' i problemy vojny i mira. — 2-e izd. — M., 1978.
- [14] *Pashukanis E.* Oчерki po mezhdunarodnomu pravu. — M., 1935.
- [15] *Podshibjakin S.A.* Pravovoj status mezhdunarodnyh nepravitel'stvennyh organizacij. — M.: «Jurlitinform», 2006.
- [16] *Prokuronova S.S.* OON: konspekt lekcij. — SPb., 2000.
- [17] Protiv amerikanskoj okkupacii Tajvanja i proiskov SShA, napravlenykh na sozda-nie «dvuh Kitaeв»: Sbornik dokumentov i materialov. — Pekin, 1958.
- [18] *Sohin Ju.G.* Olimpijskaja hartija kak pravovaja osnova funkcionirovanija MOK // Vestnik RUDN. Ser. «Juridicheskie nauki». — 2003. — № 2.
- [19] *Talalaev A.N.* Pravo mezhdunarodnyh dogovorov. — M., 1980.
- [20] *Fedorov V.N.* Organizacija Ob#edinennyh Nacij, drugie mezhdunarodnye organizacii i ih rol' v XII veke. — M.: Logos, 2007.
- [21] *Chernichenko S.V.* Teorija mezhdunarodnogo prava. V 2-h t. — M., 1999. — T. I.
- [22] Yearbook of International Organizations. — 1999–2000. — Vol. 4.