

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ АГЕНТСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Щербович А.А.

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОСНОВАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Аннотация. В настоящей статье рассказывается об истории, формировании и процессуальных основах деятельности специализированных учреждений (агентств) Организации Объединенных Наций. Описаны институциональные установления специализированных учреждений ООН, регулирующие устройство их пленарных, исполнительных и вспомогательных органов, а также показаны наиболее важные условия, в соответствии с которыми принимаются решения по вопросам существа в каждом из специализированных учреждений ООН. Рассмотрены конкретные положения правил процедуры, регулирующие порядок принятия решений по различным вопросам деятельности специализированных учреждений ООН. Применяется метод сравнительно-правового исследования, процессуального моделирования, построения процессуальных схем (в тексте статьи схемы не приводятся). Всякая процедура имеет целью принятие определенных решений. Таким образом, удачной была бы классификация не процедуры на процедуру принятия решений и еще какую-либо, а самих решений, а также субъектов, их принимающих. При этом можно говорить не только о том, что функции или структура органов определяет процедуру принятия решений в них, но и процедурные нормы (и практика их применения) влияют на существо принятых решений в тех или иных органах.

Ключевые слова: ООН, специализированные учреждения, правила процедуры, секретариаты, пленарные органы, исполнительные органы, вспомогательные органы, МСЭ, ЮНЕСКО, МОТ

Abstract: This article concerns history of formation and procedural fundamentals of the activities of the specialized institutions (agencies) of the UNO. The author describes institutional provisions for the specialized UN institutions, regulating their plenary, executive and subsidiary bodies, as well as the most significant conditions for decision-making in each of the specialized UN institutions. The author analyzes specific procedural provisions regulating the decision-making practice on various issues in the sphere of competence of such UN institutions. The author applies the methods of comparative legal studies, procedural modeling, procedural schemes (the schemes are not included into the article). Any procedure is aimed at making certain decisions. Therefore, it would be viable to classify the decisions and decision-making subjects, rather than dividing the procedures into decision-making and other procedures. Then one could state that both the procedural norms and functions and structures of the bodies predefine the decision-making practice and influence the nature of these decisions.

Keywords: the UNO, specialized institutions, procedural rules, Secretariat, plenary bodies, executive bodies, subsidiary bodies, the ITU, the UNESCO, the ILO.

Мир взаимозависим и взаимосвязан. Сейчас в мире – около 200 государств, расположенных на 5 обитаемых континентах. 192 государства являются членами ООН¹. Не будет преувеличением сказать, что самой

главной мечтой всего человечества была и есть мечта о мире.

Шагом к достижению целей мирного сосуществования государств стало создание международных организаций универсального характера, и путь к этому не был быстрым и безболезненным.

Во второй половине XIX в. были созданы: Международный союз для измерения земли (1864 г.),

¹ По данным официального сайта ООН. Интернет: www.un.org.

Всемирный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.), Международное бюро мер и весов (1875 г.), Международный союз для защиты литературной и художественной собственности (1886 г.), Международный союз железнодорожных товарных сообщений (1890 г.). Все эти организации имели постоянные органы, фиксированных членов и штаб-квартиры. Компетенция их ограничивалась обсуждением только узко специализированных – отраслевых – проблем².

В первой половине XX в., до принятия в 1945 г. Устава Организации Объединенных Наций (ООН), государствами были предприняты две неудачные попытки договориться между собой по глобальным вопросам, затрагивающим интересы всего человечества.

Так, Гаагские конференции 1899 и 1907 гг., продолжая процесс, начатый созданными ранее международными организациями, попытались создать структуру нормативных ограничений поведения государств в период вооруженных конфликтов.

Согласно Уставу Лиги Наций она должна была способствовать развитию сотрудничества между всеми народами, гарантировать мир и безопасность. Создание Лиги Наций стало первым шагом в формировании международного правового пространства и принципиально новой философии международных отношений. Лига Наций явилась первой постоянной крупной международной организацией с секретариатом из международных гражданских служащих. Она была призвана заниматься разрешением вопросов, связанных с экономикой, разоружением и обеспечением коллективной безопасности. Под ее эгидой были созданы такие международные организации, как Всеобщий почтовый союз, Международная организация труда, ставшие впоследствии специализированными учреждениями ООН.

Как замечает В.Н. Горохов³, несмотря на то, что решение об учреждении Лиги Наций хронологически стало первым из принятых на Парижской мирной конференции, именно оно подвело окончательный итог многотрудной работе по формированию

новой системы международных отношений. Это решение отражало стремление народов к справедливому, цивилизованному миропорядку.

В то же время Лига Наций не была свободна от недостатков. Так, одним из серьезных недостатков Устава Лиги Наций стала процедура голосования, от которой зависело принятие того или иного решения. Статья 5 утверждала принцип обязательного единогласия и в Совете Лиги Наций, и на Ассамблее. При этом по статье 11, в соответствии с которой рассматривалось большинство конфликтов, правило единогласия толковалось как включающее голоса участвовавших в споре сторон. Фактически вводился принцип *«liberum veto»*, предоставлявший каждому государству – члену Лиги Наций возможность аннулировать любое позитивное решение. Подобная процедура голосования превращала Лигу Наций в недееспособный орган.

Однако при оценке *роли и значения Лиги Наций* наиболее важными представляются следующие выводы.

Прежде всего, создание Лиги представляло собой принципиально новое слово в теории и практике международных отношений. Это была первая в истории человеческой цивилизации межгосударственная организация по обеспечению и охране мира. Устав Лиги Наций юридически закреплял демократические принципы построения мирового порядка, впервые выдвинув идею коллективной безопасности всех миролюбивых стран.

Кроме того, мир в очередной раз убедился, какими страшными могут быть последствия нерешенных должным образом насущных проблем международных отношений и сотрудничества между государствами. Жертвы Второй мировой войны и изобретение ядерного оружия, способного уничтожить все живое на Земле в считанные минуты, показали, что третьей попытки человечеству дано уже не будет.

И, наконец, нельзя забывать о преемственности Лиги Наций и ООН. Организация Объединенных Наций – принципиально новая международная организация универсального характера – была создана с учетом опыта Лиги Наций.

Важным этапом на пути создания ООН стала конференция союзных держав в Москве в 1943 г. В Декларации от 30 октября 1943 г., подписанной представителями СССР, США, Великобритании и Китая, эти державы провозгласили, что *«они признают необходимость учреждения в возможно короткий*

² Международное публичное право. Учебник. Под ред. Бекашева К.А. М.: «Проспект», 2007. С. 287.

³ См.: Горохов В.Н. История международных отношений: 1918–1939 гг. Курс лекций. М.: изд-во Московского университета, 2004. С. 78.

срок всеобщей международной организации для поддержания международного мира и безопасности, основанной на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств, членами которой могут быть все такие государства – большие и малые»⁴.

Первые контуры ООН были очерчены на конференции в Вашингтоне на заседаниях, проходивших в сентябре–октябре 1944 г., где США, Соединенное Королевство, СССР и Китай договорились о целях, структуре и функциях будущей организации. 25 апреля 1945 г. делегаты 50 стран собрались в Сан-Франциско на Совещание Объединенных Наций (название впервые предложено Рузвельтом) и приняли Устав, состоящий из 19 глав и 111 статей. 24 октября 1944 г. Устав был ратифицирован пятью постоянными членами Совета Безопасности, большинством подписавших его государств и вступил в силу. С тех пор 24 октября в международном календаре считается Днем ООН⁵.

Итак, ООН – универсальная международная организация, созданная в целях поддержания мира и международной безопасности и развития сотрудничества между государствами. Устав ООН обязателен для всех государств, являющихся ее членами.

История и порядок формирования специализированных учреждений ООН

В то же время, помимо вопросов глобальной безопасности, разоружения и предотвращения международных конфликтов, входящих в компетенцию главных органов ООН, существуют еще целый ряд важнейших проблем человечества, трудиться над которыми международное сообщество также должно сообща, согласовывая интересы стран для выработки общих решений. Это и проблема бедности, и продовольственная безопасность, и межкультурные коммуникации в условиях глобализации, и многие другие вопросы. В рамках существующих на тот момент основных и вспомогательных органов ООН вряд ли возможно было бы обеспечить взаимодействие между государствами наиболее эффективным образом.

⁴ См.: Декларация Объединенных Наций, принятая на Конференции союзных держав в Москве 30.10.1943.

⁵ См.: Ларионова М.В., Медведев С.А. и др. Доклад «Эффективность международного управления» М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 9.

В силу этого потребовалось создание *системы межправительственных институтов*, для которых ООН выступает координационным центром.

В эту систему вошли существовавшие и вновь созданные специализированные межправительственные организации ООН. По выражению Д. Армстронга⁶, эти организации именуются «неполитической» ООН.

Опыт Лиги Наций в этих вопросах был учтен в статьях 57 и 63 Устава ООН, в которых декларируется, что специализированные межгосударственные учреждения устанавливают связь с ООН путем заключения специальных соглашений с Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС). Таким образом, специализированные межгосударственные учреждения оставались самостоятельными межправительственными организациями – их связь с ООН носила характер сотрудничества и координации действий.

Подэгиду ООН вошли: в 1946 г. – Международная организация труда (МОТ; Женева, 1919 г.); в 1947 г. – старейшая международная организация Международный союз электросвязи (МСЭ; Женева, 1865 г.); в 1948 г. – Всемирный почтовый союз (ВПС; Берлин, 1874 г.); в 1961 г. – Всемирная метеорологическая организация (ВМО; Женева, 1878 г.)⁷.

В эти же годы образуются новые межправительственные структуры.

В 1945 г. была создана Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО, Париж). В 1948 г. – Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ; Женева). В этом же году были установлены контакты ООН с Организацией Объединенных Наций по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО; Рим, 1945 г.). В 1947 г. статус специализированного учреждения ООН получила Международная организация гражданской авиации (ИКАО; Монреаль, 1944 г.).

В последующие годы процесс создания специализированных учреждений шел не столь интенсивно. В 1959 г. в списке специализированных учреждений ООН появилась Международная морская организация (ИМО, Лондон), в 1967 г. – всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС, Женева), в 1977 г. – Между-

⁶ См.: Armstrong D. International organizations in world politics. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004. С. 5–6.

⁷ См.: Ларионова М.В., Медведев С.А. и др. Указ. соч. С. 12.

народный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР). Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) преобразована в 1966 г. из вспомогательного органа ООН. В рамках ЮНИДО еще в 1975 г. было принято решение о преобразовании ее в специализированное учреждение ООН, проделана большая работа по выработке учредительного документа – Устава, и после его ратификации 80 государствами-членами ЮНИДО в 1985 г. получила этот статус. В ЮНИДО входят 166 государств, в том числе Россия. Последней, в 2003 г., получила статус специализированного учреждения ООН Всемирная туристская организация (ЮНВТО).

Еще в 1944 г. началось создание финансово-экономической группы системы ООН. Начали действовать Международный валютный фонд (МВФ), уставной целью которого было объявлено обеспечение упорядоченных отношений в валютной области, преодоление конкурентного обесценения валют, и Международный банк реконструкции и развития (МБРР), призванный оказывать помощь восстановлению и развитию государств-членов. Впоследствии МБРР послужил основой создания группы организаций, составивших Мировой банк (МБ). В МБ вошли три структуры, обладающие идентичными механизмами и сходными функциями: сам МБРР, Международная финансовая корпорация (МФК, 1956 г.), имеющая целью оказание помощи в финансировании частных предприятий, Международная ассоциация развития (МАР, 1960 г.), нацеленная на предоставление помощи развивающимся странам на льготных условиях. Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА) было основано в 1988 г. МБ функционирует в тесной связи с МВФ, при этом все его организации, за исключением Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), связаны соглашениями о сотрудничестве с ООН.

Специализированные учреждения ООН, замечает В.Н. Федоров⁸, занимают особое место в системе ее органов. В этом качестве могут выступать только международные организации, созданные на основе договоров и соглашений, заключенных

между государствами, но не международные неправительственные организации.

Это объясняется двумя обстоятельствами. С одной стороны, специализированные учреждения образуют децентрализованную систему, но членство государств в них должно по возможности соответствовать членству государств в ООН. С другой стороны, специализированные учреждения призваны выполнять глобальные функции наблюдения и координации, чтобы обеспечить наилучшее сотрудничество между государствами – членами этих учреждений, а это требует, чтобы государства сами отвечали за деятельность специализированных учреждений.

Статья 57 Устава ООН предъявляет конкретные *требования к статусу специализированного учреждения*, которое должно иметь больше чем международное положение, предусматривающее существенные права и обязанности и проведение периодических конференций. Такое учреждение должно быть независимым, иметь собственные органы и обладать определенными полномочиями, возложенными на него учредительным актом в соответствии с международным публичным правом. Поэтому некоторые организации, не обладающие указанными качествами – например, Всемирная торговая организация (ВТО), – до сих пор не приобрели статуса специализированных учреждений.⁹

Специализированные учреждения имеют ограниченную *сферу деятельности*, в основном связанную с ответственностью в экономической, социальной областях, в сфере культуры, образования, здравоохранения и других подобных областях. Из содержащегося в статье 57 Устава ООН перечня следует, что специализированными учреждениями могут рассматриваться только такие области, которые преследуют сходные цели – например, почтовая служба, метеорология, а также широкая сфера вопросов финансирования и развития. Из статьи 57

⁸ См.: Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: «Логос», 2005 г. С. 812.

⁹ Отмечается, что Глобальное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), впоследствии ставшее основой Всемирной торговой организации, должно было стать частью соглашения, образующего Международную торговую организацию как специализированное учреждение ООН. Однако создатели ВТО пошли по другому пути: хотя ГАТТ тесно связано с ООН, Всемирная торговая организация специализированным учреждением ООН не является. // См.: United Nations: law, policies and practice / editor-in-chief, Rüdiger Wolfrum ; managing editor, Christiane Philipp. München, Germany: C.H. Beck; Boston, Mass.: M. Nijhoff, 1995. 2 v. P. 1202.

прямо вытекает, что, скажем, военные организации не могут стать специализированными учреждениями. По смыслу статьи 57 не могут быть специализированными учреждениями и многочисленные региональные организации.

Такая важная организация, как МАГАТЭ, обладающая признанным авторитетом в вопросах мирной ядерной деятельности, не имеет статуса специализированного учреждения, хотя во многих международных документах упоминается вместе с ними. Причина здесь в том, что связь МАГАТЭ с ООН осуществляется не через ЭКОСОС, а через Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею ООН.

Определенные Уставом ООН порядок и формы взаимодействия специализированных учреждений, программ и фондов с ООН позволяют обеспечить бесперебойную и эффективную деятельность всех подразделений системы ООН и имеют все предпосылки для дальнейшего совершенствования.

К большинству специализированных учреждений ООН применяются положения Устава ООН о суверенном равенстве государств – членов ООН¹⁰, об их главной обязанности «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов»¹¹. Однако в специализированных учреждениях ООН финансового характера применяется так называемая система взвешенного голосования.

Специализированные учреждения ООН являются субъектами международного права и обладают полномочиями публично-правового характера. Они вправе заключать соглашения, при ряде из них аккредитованы постоянные представительства государств-членов, сами организации и их должностные лица обладают привилегиями и иммунитетами. Большинство специализированных учреждений вправе запрашивать консультативные заключения у Международного суда ООН. Специализированные учреждения разрабатывают международные конвенции, имеют свой автономный бюджет. Они способны обеспечить международно-правовыми средствами выполнение субъектами международного права решений своих высших органов.

¹⁰ См.: Бекяшев К.А. Указ. соч. С. 366.

¹¹ Устав ООН. Подп. 26.06.1945 в г. Сан-Франциско на заключительном заседании Конференции Объединенных Наций по созданию Международной Организации, вступ. в силу 24.10.1945. П. 2 ст. 1.

Правоспособность специализированных учреждений ООН основывается на Уставе ООН, учредительных актах самих организаций, Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 г., соглашениях этих организаций с ООН и с государствами пребывания.

Согласно статье 58 своего Устава ООН дает рекомендации по согласованию политики и деятельности специализированных учреждений. Таким образом, взаимоотношения между ООН и специализированными учреждениями строятся на принципе координации, что подтверждает их самостоятельность.

Устав ООН уполномочивает ЭКОСОС вступать с любым из специализированных учреждений в соглашения, определяющие условия, на которых соответствующие учреждения будут поставлены в связь с ООН. Такие соглашения подлежат утверждению Генеральной Ассамблеей (ст. 63 Устава ООН).

Как отмечает Д. Боуэтт¹², такие соглашения рассматриваются по инициативе ЭКОСОС через Комитет по переговорам, который ведет переговоры непосредственно с заинтересованной организацией; затем они представляются Совету и, наконец, для одобрения Генеральной Ассамблеей. В настоящее время есть соглашения с 18-ю специализированными учреждениями и МАГАТЭ.

Хотя соглашения следуют общему образцу с набором типичных особенностей, некоторые различия все же существуют. В частности, большая степень автономии, предоставлена МВФ, МБРР и МФК.

Общими особенностями соглашений являются:

- признание статуса организации как «специализированного учреждения». Однако в случае МВФ, МБРР и МФК соглашения подчеркивают их независимый характер;
- пункт, связывающий членство в специализированных учреждениях с членством в ООН (так, например, ЮНЕСКО дает ЭКОСОС право давать рекомендации к отклонению заявлений и потере членства в специализированных учреждениях в случае приостановления членства или исключения государства из ООН);
- пункт о взаимном представительстве (но без права голосовать, в качестве наблюдателей)

¹² См.: Bowett's law of international institutions / by Philippe Sands and Pierre Klein. 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 2001. P. 80.

на заседаниях друг друга, но с большим разнообразием органов, в которых это правило применяется;

- пункт, предусматривающий взаимные права после необходимых консультаций предлагать пункты повестки дня в соответствующем органе (в ООН это не всегда Генеральная ассамблея. ИМО, например, имеет это право в отношении ЭКОСОС и Совета по опеке, тогда как МВФ, МБРР и МФК обязаны лишь рассмотреть возможность включения любого пункта, предложенного ООН);
- другой общий пункт позволяет Генеральной Ассамблее ООН или ЭКОСОС давать рекомендации учреждению (снова, в случае МВФ, МБРР и МФК, обязательство более слабое, поскольку Генеральная Ассамблея может давать рекомендации только после предшествующей консультации с учреждением). Есть также пункт, воплощающий собой «принцип невмешательства», в котором говорится, что ООН уважает автономию учреждений в вопросах, касающихся их финансовой политики.

Специализированные учреждения ООН, за некоторым исключением, имеют схожую *структуру*, состоящую минимум из трех элементов – пленарных органов, исполнительных органов и секретариатов.

В пленарный орган (Ассамблею, Генеральную конференцию и т.д.) входят делегаты всех стран – членов организации.

Исполнительные функции выполняет Совет (Исполнительный комитет, Директорат и т.д.) – орган, более ограниченный по составу.

Также в ряде учреждений имеются вспомогательные органы, призванные обеспечивать их функции по ряду специальных вопросов. Состав этих органов не типичен и варьируется от учреждения к учреждению.

Особенности правил процедуры специализированных учреждений ООН

Порядок работы пленарных, исполнительных и вспомогательных органов определен *правилами процедуры* – внутренним документом, который может называться по-разному в зависимости от организации (правила процедуры, регламент, общие правила относительно конференций и т.д.). Такой документ обязателен только в отношении принявшего его органа.

В правилах процедуры, как правило, прописываются такие вопросы, как порядок проведения очередных и внеочередных сессий, утверждение повестки дня, проверка полномочий делегатов, права и обязанности делегатов, а также должностных лиц органа, включая обязательно: общие и специальные права председателя; порядок ведения протоколов заседаний, официальные и рабочие языки; порядок проведения голосования и выборов, а также порядок участия не членов и наблюдателей и порядок внесения изменений и дополнений в правила процедуры.

Рассмотрим конкретные положения правил процедуры, регулирующие порядок принятия решений по различным вопросам деятельности специализированных учреждений ООН: принятие решений по вопросам существа, а также по процедурным вопросам, что необходимо для получения представления о деятельности любой международной организации.

Также следует показать порядок деятельности органов специализированных учреждений ООН, функционирующих *в режиме международной конференции*. Неслучайно пленарные органы ряда учреждений именуются конференциями (Генеральные конференции ЮНЕСКО, ЮНИДО, Полномочная конференция МСЭ и т.д.). В дальнейшем условимся употреблять термин «конференция» по отношению к периодическим сессиям органов специализированных учреждений ООН.

Как отмечает А.Д. Буриан¹³, в доктрине дипломатического права изложено мнение, что правила проведения и процедура организации конференций не должны противоречить нормам международного права. В любом случае эта процедура, заимствованная или разработанная, должна находиться в соответствии с основными нормами международного права. Отметим, что эти правила имеют тенденцию к обобщению, составляя самостоятельную часть международного права, названную «*международной процедурой*» или «*парламентским правом системы ООН*».

Цель любой процедуры принятия решений состоит в том, чтобы облегчить переговоры и принятие решений, а также развивать сотрудничество и гармонию внутри международной

¹³ См.: Буриан А.Д. Международные конференции и дипломатия ad hoc: понятия, структура, правовой режим // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 2.

организации. Философия парламентского права конструктивна, она применяется и здесь – это облегчение совместной работы, и помощь организациям в достижении своих целей.

Процедура принятия решений не должна использоваться для запутывания или усложнения дела. Технические правила должны использоваться только до степени, необходимой для соблюдения устава и норм международного права, ускорения работы, избегания хаоса и защиты прав членов органа.

Ниже мы приведем основные принципы, которые должны следовать любые правила процедуры.

Все члены имеют равные права, привилегии, и обязательства. Каждый член имеет равное право вносить предложения, говорить, задавать вопросы, избираться на должности в организации и голосовать по представленным кандидатурам, а также по любым другим вопросам, включая принятие актов. Также члены имеют любые другие права, предусмотренные уставом Организации. Каждый член также имеет равные обязанности. Естественно, присутствующие на заседании наблюдатели не голосуют, а также не вносят предложений по вопросам существа.

Голос большинства – решающий. Окончательная власть всей организации заключается в большинстве ее членов. Это – фундаментальный принцип демократии.

Права меньшинства должны быть защищены. Демократические организации всегда защищают основные права, принадлежащие всем членам. Право представлять предложения, право выступления, право голосовать «против» принадлежат всем членам. Члены, которые находятся в меньшинстве, имеют право на то же самое отношение и уважение своей позиции, как и члены, которые находятся в большинстве.

Полное и свободное обсуждение каждого предложения, представленного на рассмотрение. Каждый член собрания имеет право говорить свободно без прерывания или вмешательства, если соблюдена процедура. Право членов, на высказывание и дебаты является столь же важным, как и право голоса.

Каждый член имеет право на разъяснение своих прав или вносимых предложений и их последствий. Председательствующий должен разъяснять их по запросу любого из членов, или обратиться к другому лицу для этого. Члены име-

ют право запросить информацию относительно любого предложения, как по существу, так и по процедурным вопросам.

Все заседания должны быть охарактеризованы справедливостью и честными намерениями каждого из присутствующих на нем¹⁴. В ином случае на членов могут быть наложены процессуальные санкции.

Некоторые исследователи полагают¹⁵, что Устав ООН дает право устанавливать собственные правила парламентской процедуры для каждого органа Организации (в том числе, разумеется, и для специализированных учреждений). Технически, правила, применимые к отдельному органу Объединенных Наций, не применимы к другому органу. То есть каждый из органов имеет свое собственное «парламентское право».

С другой стороны, хотя некоторые из таковых правил применимы к сходным правоотношениям в различных органах системы ООН, ряд правил различается от органа к органу, некоторые во многих органах идентичны, но все содержат общие черты, характерные для правил процедуры организаций системы ООН. В общем, все правила парламентской процедуры системы ООН демонстрируют общие свойства, так как имеют общий источник (Устав ООН и «модельные» правила процедуры Генеральной Ассамблеи). Более того, все эти правила имеют одну общую цель – реализовать посредством правил процедуры в практике принятия решений цели и принципы Организации Объединенных Наций. Поэтому правила процедуры каждого из органов системы ООН являются источником одной из подотраслей международного права – международной процедуры или парламентского права ООН в целом.

Первым необходимым условием проведения каждой конференции является наличие письменных правил, которые направляют и определяют деятельность участников и к которым может обратиться председатель конференции в сомнительных случаях или при разногласиях. Это могут быть либо постоянные правила, утвержденные в качестве стандартных на последующих сессиях, либо прави-

¹⁴ См.: *Sturgis, Alice*. Standard code of parliamentary procedure. New York: McGraw-Hill, 1988. P. 7–8.

¹⁵ См., например: *Prischepenko, Nicholas Pigot*. Parliamentary Law of the United Nations. Dissertation. 1953. № 32. P. 44.

ла, которые необходимо поставить на голосование и принять на самой конференции¹⁶.

Правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН, испытавшие на себе влияние не только правил процедуры Лиги Наций, но и других международных организаций и конференций, рассматривались и рассматриваются как основной источник идей и конкретных методов урегулирования при выработке правил процедуры современных международных конференций, организаций и других многосторонних форумов¹⁷.

Анализ возникновения и развития правил процедуры современных международных конференций позволяет сделать вывод о наличии обратной связи между институтом правил процедуры международных конференций и институтом правил процедуры международных организаций. На первом этапе процедурные положения международных конференций конца XIX – начала XX в. оказали серьезное воздействие на правила процедуры первых международных организаций (как непосредственно, так и через правила процедуры международных административных союзов).

Правила Процедуры международных организаций имеют более постоянный характер, чем таковые на международных конференциях. Есть, однако, некоторые исключения из этого правила. Организации без постоянных Правил процедуры фактически подобны международным конференциям, которые принимают такие правила для каждой сессии. Например, ВПС принимает Правила процедуры на каждую сессию Конгресса. Однако во время дебатов на Конгрессе в Оттаве в 1957 г. было предложено, что Правилам процедуры нужно дать более постоянную форму. Позже Правила процедуры были включены в Исполнительный регламент (*Reglement d'exécution*), который присоединен к Конвенции, однако показалось нецелесообразным принять постоянные Правила Процедуры: Конгресс не должен быть связан никаким «твердым» сводом правил; это находилось бы в противоречии с его «высшим» характером¹⁸.

Иногда, Правила процедуры установлены в Уставе, возможно как часть так называемых «Общих Инструкций» как в случае ВМО или МСЭ, или как «*Reglement d'exécution*» как в ВПС. В таких случаях предполагалось, что Правила процедуры принимаются при наличии общего согласия стран-членов. Однако Правила процедуры имеют более «административный» характер, чем положения о структуре и функциях организации, включенные в Устав непосредственно.

Однако в Правилах процедуры Ассамблеи ВОЗ, например, было предусмотрено, что поправки в них могут быть внесены только путем консенсуса. Это было необычно строгим условием, учитывая, что, в отсутствие положений о консенсуальном принятии поправок правила конференции учитывали интересы меньшинства делегатов, которые могли бы не согласиться с поправками, и таковые поправки принимались большинством в две трети голосов. Логика авторов проекта правил процедуры заключалась в том, что если Правила процедуры принимались консенсуально, то тот же самый критерий должен относиться и к поправкам, вносимым в них¹⁹.

Другая причина к включению некоторых Правил процедуры в Приложение к уставу может состоять в том, что они могут быть более легко пересмотрены. Приложение к уставу может не требовать ратификации в случае внесения в него поправок. Однако в случае того же МСЭ, чьи правила процедуры включены в приложение к Уставу, каждая Конференция может, принять такие дополнительные положения, какие посчитает необходимыми²⁰.

Как замечают В.Ф. Петровский и Б.М. Ашавский²¹, функции правил процедуры являются решающим фактором, определяющим их структуру. Структура правил процедуры состоит чаще всего из 10 глав, которые подразделяются в свою очередь на 61 — 66 правил. Каждое из этих правил содержит одну или несколько правовых норм.

Несмотря на большое разнообразие регулирующих эти вопросы правовых норм, все они могут быть

¹⁶ См.: Буриан А.Д. Указ. соч.

¹⁷ См.: Международное право. Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М.: «Омега-Л», 2007. С. 624.

¹⁸ См.: Detter, Ingrid. Law Making by International Organizations, Norstedt & Söners Förlag. Stockholm. 1965. P. 45.

¹⁹ См.: Sabel, Robbie. Procedure at International Conferences. A Study of the Rules of Procedure at the UN and at Intergovernmental Conferences 2nd Edition. Cambridge University Press, 2006. P. 436.

²⁰ См.: Detter, Ingrid. Указ. соч.

²¹ См.: Правила процедуры в многосторонней дипломатии. М.: «Международные отношения», 1986. С. 32–33.

разделены на четыре основные категории, регулирующие правовое положение и порядок деятельности:

- 1) делегаций как представителей своих правительств;
- 2) должностных лиц;
- 3) секретариата и его исполнительного главы;
- 4) определяющие порядок принятия решений по существу.

Все остальные нормы в той или иной степени связаны (или даже подчинены) с нормами (нормам) этих четырех категорий. Они регулируют вопросы, относящиеся к созданию и деятельности рабочих органов, характера заседаний, рабочих языков и т. п.

В заключение нашей работы необходимо сделать некоторые предварительные выводы относительно действия правил процедуры в институциональной структуре специализированных учреждений ООН, а также взаимосвязи такой структуры как выражения материального права, и процедурных вопросов в таких организациях.

Во-первых, существуют общие принципы построения структуры специализированных учреждений ООН. Структура большинства специализированных учреждений ООН трехчастна, она насчитывает три элемента: главный (пленарный) орган, включающий в себя всех делегатов органа; исполнительный орган – орган ограниченного состава, и секретариат (или бюро), возглавляемый высшим исполнительным должностным лицом организации. Должностные лица секретариата, действующие в этом качестве, дают присягу о том, что будут действовать от имени и в интересах всей организации, а не конкретных правительств.

Во-вторых, выборы в органы ограниченного состава проводятся пленарным органом на определенный срок. Как правило, при этом учитывается принцип справедливого географического распределения. При этом орган ограниченного состава может обновляться полностью, а может поэтапно. При этом

каждый делегат имеет различные сроки пребывания в органе. Сами выборы проводятся в большинстве случаев тайным голосованием.

В-третьих, в подавляющем большинстве случаев делегация на сессии специализированного учреждения ООН едина, как и в самой ООН, и не разделена на группы представителей.

Исключением из этого правила является МОТ, где делегация разделена по принципу трипартизма, когда представители голосуют раздельно друг от друга. Стандартный принцип голосования во всех органах специализированных учреждений ООН – «одна делегация – один голос» – не применяется и в случае организаций финансового характера – организации группы Всемирного банка, МВФ, а также МФСР, – где существует принцип «взвешенного голосования», при котором количество голосов у каждого члена зависит от его доли, взноса или финансового участия в организации.

В-четвертых, для принятия решений по существу, то есть по итоговым документам, избранию официальных лиц, формированию вспомогательных органов и т.д., требуется квалифицированное большинство голосов (как правило, это две трети от присутствующих и участвующих в голосовании делегаций); для принятия решений по остальным вопросам (как правило, процедурного или технического характера), требуется простое большинство голосов.

Кроме этого, имеется и общетеоретический вывод. Всякая процедура имеет целью принятие определенных решений. Таким образом, удачной была бы классификация не процедуры на процедуру принятия решений и еще какую-либо, а самих решений, а также субъектов, их принимающих. При этом можно говорить не только о том, что функции или структура органов определяет процедуру принятия решений в них, но и процедурные нормы (и практика их применения) влияют на существо принятых решений в тех или иных органах.

Библиография:

1. Armstrong D. International organizations in world politics. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
2. Wolfrum R. United Nations: law, policies and practice / editor-in-chief, Rüdiger Wolfrum ; managing editor, Christiane Philipp. München, Germany: C.H. Beck; Boston, Mass.: M. Nijhoff, 1995.
3. Sands Ph. Klein P. Bowett's law of international institutions / by Philippe Sands and Pierre Klein. 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 2001.
4. Sturgis, Alice. Standard code of parliamentary procedure. New York: McGraw-Hill, 1988. P. 7–8.

5. Prischepenko, Nicholas Pigot. Parliamentary Law of the United Nations. Dissertation. 1953. № 32.
6. Detter, Ingrid. Law Making by International Organizations, Norstedt & Söners Förlag. Stockholm. 1965. P. 45.
7. Sabel, Robbie. Procedure at International Conferences. A Study of the Rules of Procedure at the UN and at Inter-governmental Conferences 2nd Edition. Cambridge University Press, 2006.
8. Буриан А.Д. Международные конференции и дипломатия ad hoc: понятия, структура, правовой режим // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 2.
9. Горохов В.Н. История международных отношений: 1918–1939 гг. Курс лекций. М.: изд-во Московского университета, 2004. С. 78.
10. Ларионова М.В., Медведев С.А. и др. Доклад «Эффективность международного управления» М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
11. Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: «Логос», 2005 г.

References (transliteration):

1. Armstrong D. International organizations in world politics. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
2. Wolfrum R. United Nations: law, policies and practice / editor-in-chief, Rüdiger Wolfrum ; managing editor, Christiane Philipp. München, Germany: C.H. Beck; Boston, Mass.: M. Nijhoff, 1995.
3. Sands Ph. Klein P. Bowett's law of international institutions / by Philippe Sands and Pierre Klein. 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 2001.
4. Sturgis, Alice. Standard code of parliamentary procedure. New York: McGraw-Hill, 1988. R. 7–8.
5. Prischepenko, Nicholas Pigot. Parliamentary Law of the United Nations. Dissertation. 1953. № 32.
6. Detter, Ingrid. Law Making by International Organizations, Norstedt & Söners Förlag. Stockholm. 1965. R. 45.
7. Sabel, Robbie. Procedure at International Conferences. A Study of the Rules of Procedure at the UN and at Inter-governmental Conferences 2nd Edition. Cambridge University Press, 2006.
8. Burian A.D. Mezhdunarodnye konferentsii i diplomatiya ad hoc: ponyatiya, struktura, pravovoi rezhim // Belorusskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii. 2002. № 2.
9. Gorokhov V.N. Istoriya mezhdunarodnykh otnoshenii: 1918–1939 gg. Kurs lektzii. M.: izd-vo Moskovskogo universiteta, 2004. S. 78.
10. Larionova M.V., Medvedev S.A. i dr. Doklad «Effektivnost' mezhdunarodnogo upravleniya» M.: GU-VShE, 2007.
11. Fedorov V.N. Organizatsiya Ob'edinennykh Natsii, drugie mezhdunarodnye organizatsii i ikh rol' v XXI veke. M.: «Logos», 2005 g.