

# СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

Е. С. Рудько

---

*В статье на основе анализа доктрины международного права, положений международных договоров и право-применительной практики международных организаций исследуются исторические аспекты межорганизационного сотрудничества. Основное внимание уделено определению самостоятельных исторических этапов в развитии взаимодействия между организациями, выявлению в их рамках основных тенденций, анализу динамики сотрудничества международных организаций друг с другом.*

---

Современные международные отношения характеризуются наличием большого количества международных межправительственных организаций (далее — МПО) со схожими функциями, целями, компетенцией. Такие МПО активно сотрудничают друг с другом для решения смежных задач и проблем, при этом формируя сложную и разветвленную систему взаимодействующих организаций. Для понимания основ и динамики функционирования такой системы весьма актуальным является анализ исторических аспектов сотрудничества МПО.

Следует также отметить, что до сегодняшнего дня в доктрине международного права отсутствуют комплексные исследования данной проблемы. Лишь отдельные вопросы истории возникновения международных организаций рассматривались, например, О. Г. Зайцевой [1; 2], Э. С. Кривчиковой [4], Е. А. Шибяевой (Россия) [10; 11], Д. В. Боуэттом (Великобритания) [15], И. Л. Клодом (США) [17]). Настоящая статья определяет основные исторические этапы взаимодействия МПО, выявляет характерные для каждого этапа тенденции, прослеживает динамику развития сотрудничества между организациями.

На наш взгляд, история сотрудничества МПО начинается с XIX в. и может быть разделена на три основных этапа:

- 1) с момента возникновения первого административного союза в 1815 г. до учреждения Лиги Наций в 1919 г.;
- 2) момента учреждения Лиги Наций до 1944 г.;
- 3) 1944 г. по настоящее время.

Начало **первого этапа** истории сотрудничества МПО связано, на наш взгляд, с появлением административного союза в начале XIX в.

Административные союзы учреждались в специальных областях и наделялись узкой компетенцией, что не предусматривало необходимости взаимодействия административных союзов между собой для выполнения поставленных перед ними задач. В силу этого обстоятельства учредительные документы административного союза не содержали положений о возможности взаимодействия с иными административными союзами [19; 37].

В то же время к началу XX в. на международной арене уже функционировало 53 административных союза [38, с. 250—251]. Большинство из них было создано европейскими государствами, а остальные действовали на Американском континенте, обладая при этом схожей с европейскими административными союзами компетенцией (на-

пример, Общий почтовый союз и Почтовый союз Америки и Испании). В результате сложилась ситуация, когда в одинаковых областях функционировало сразу несколько административных союзов (например, четыре союза в сфере стандартизации). Указанное обстоятельство привело к формированию практики сотрудничества административного союза со смежными компетенциями. Так, например, в рассматриваемый период на неформальном уровне осуществлялось взаимодействие между Общим почтовым союзом, Всемирным телеграфным союзом и Международным бюро мер и весов [26, с. 54]. Предполагаем, что такое взаимодействие могло осуществляться посредством *консультаций*. Однако указанная тенденция не затрагивала взаимодействия между административными союзами Европейского и Американского континентов, которые не сотрудничали друг с другом.

В 1919 г. была создана Лига Наций, с момента учреждения которой можно говорить о начале **второго этапа** истории сотрудничества МПО. Определение даты учреждения Лиги Наций как поворотного момента в истории взаимодействия международных организаций связано с рядом причин.

Во-первых, в рамках Лиги Наций была впервые выдвинута и воплощена в жизнь идея создания *системы организаций с координирующей ролью одной МПО с более широкой компетенцией*. Так, Лига Наций, наделенная компетенцией в экономической сфере (ст. 23, 25 Статута Лиги Наций от 28 апреля 1919 г.), в которой к моменту ее создания уже функционировали административные союзы, должна была через взаимодействие с такими союзами эффективно решать поставленные перед нею задачи. Однако, в силу определенных политических причин [1, с. 58—74; 11, с. 8] и с учетом отсутствия достаточной практики сотрудничества между МПО/административными союзами, деятельность лишь 6 союзов была поставлена под руководство Лиги Наций [24, с. 350], фактическое сотрудничество с которыми осуществлялось посредством *обмена документами* через Секретариат Лиги Наций [6, с. 17].

Во-вторых, в учредительном документе Лиги Наций впервые в истории МПО были закреплены общие положения о сотрудничестве со сторонними организациями. Так, для целей формирования указанной выше системы взаимосвязанных МПО в Статут Лиги Наций было внесено положение, согласно которому Лига Наций могла взаимодействовать с административными союзами, поставленными под ее руководство (ст. 24 Статута Лиги Наций).

В-третьих, именно в рамках Лиги Наций впервые возникла идея создания *частично автономного агентства, взаимосвязанного с другой МПО с более обширной компетенцией*. Так, Лига Наций была наделена компетенцией действовать в социальной сфере, в которой к 1919 г. практически не функционировали административные союзы. В результате в ст. 23(а) Статута Лиги Наций было включено положение, согласно которому члены Лиги Наций могут учреждать МПО в социальной сфере и поддерживать их деятельность. На основании данного механизма была создана Международная организация труда (МОТ), которая, как отмечает профессор И. Л. Клод, являлась автономной МПО, взаимосвязанной с Лигой Наций [17, с. 38].

В-четвертых, в уставном документе МОТ, учрежденной в силу положений Статута Лиги Наций и находящейся в самой непосредственной взаимосвязи с данной международной организацией, впервые в истории МПО были закреплены специальные нормы о сотрудничестве со сторонними организациями, в частности с Лигой Наций. Такие специальные нормы определяли конкретные способы взаимодействия МОТ с Лигой Наций, а именно:

1) консультации между Лигой Наций и МОТ (ст. 398 Устава МОТ от 28.06.1919);

2) использование общих «людских ресурсов» Лиги Наций и МОТ (ст. 405—407, 412, 415 Устава МОТ);

3) совместное использование одного органа Лиги Наций и МОТ — Постоянной палаты международного правосудия (ст. 415 и 423 Устава МОТ).

Закрепление правовых оснований взаимодействия со сторонними МПО в учредительных документах Лиги Наций и МОТ, а также формирующаяся правоприменительная практика сотрудничества между административными союзами, административными союзами и Лигой Наций, Лигой Наций и МОТ привели к постепенному включению положений о сотрудничестве со сторонними административными союзами/МПО в учредительные документы иных организаций и созданию новых способов взаимодействия между данными субъектами международного права. Так, например, в ст. 1 и 2 Приложения С к Уставу Международного союза электросвязи (МСЭ) от 09.12.1932 были включены положения о возможности участия в работе Конференции МСЭ представителей иных МПО в качестве *наблюдателей*.

Однако рассматриваемая тенденция по-прежнему не затрагивала взаимодействия между региональными МПО. Так, например, Панамериканский союз не содержал в своих учредительных документах положений о сотрудничестве со сторонними организациями и при этом вообще не осуществлял фактического взаимодействия ни с Лигой Наций, ни с другими «европейскими» административными союзами/МПО [34, с. 39—58].

С даты создания Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР) можно говорить о начале **третьего исторического этапа** в развитии сотрудничества между МПО.

МВФ и МБРР создавались в условиях существования на международной арене ряда МПО, с которыми в теории данные организации могли

бы осуществлять сотрудничество. Также на момент учреждения данных МПО уже сформировалась определенная практика межорганизационного взаимодействия. Полагаем, что в силу указанных обстоятельств в учредительные документы МВФ и МБРР были включены общие положения о возможности их сотрудничества со сторонними МПО (ст. 5(8) Статей соглашения МБРР от 22 июля 1944 г.; ст. 10 Статей соглашения МВФ от 22 июля 1944 г.). Это радикально отличалось от узких по своему объему норм о сотрудничестве, которые были характерны для учредительных документов МПО в рамках второго исторического этапа, предусматривающих взаимодействие только с конкретной МПО или определенной группой МПО (например, Лига Наций могла сотрудничать только с административными союзами, поставленными под ее руководство, и МОТ; МОТ могла сотрудничать только с Лигой Наций).

Возможность включения в учредительные документы МПО широких по объему норм о сотрудничестве с любыми сторонними организациями была позитивно воспринята учредителями иных МПО и самими международными организациями.

Так, учредительные документы ряда МПО, созданных до начала третьего этапа, были дополнены широкими по объему нормами о сотрудничестве или заменены новыми документами, содержащими положения рассматриваемого характера (например, 10 июля 1964 г. был принят новый Устав ВПС, в ст. 8—10 которого содержались общие нормы о сотрудничестве со сторонними организациями).

В учредительные документы новых МПО, создаваемых в рамках третьего исторического этапа, широкие по объему нормы о взаимодействии с иными организациями стали включаться в абсолютном большинстве случаев. Так, указанные нормы содержатся в учредительных документах всех специализированных учреждений ООН, за исключением Международного центра по урегулированию инвестиционных споров; уставах ряда региональных МПО (п. 3 ст. 3 Пакта Лиги арабских государств от 22 марта 1945 г., ст. 4 Устава Организации Договора о коллективной безопасности от 07.10.2002), а также Всемирной торговой организации (ст. 5 Марракешского соглашения о создании Всемирной торговой организации (ВТО) от 15 апреля 1994 г.). Своеобразными исключениями из данной тенденции, в силу исторических и политических особенностей учреждения, стали ООН, Содружество Независимых Государств и Организация американских государств.

Некоторое развитие в рамках рассматриваемого исторического этапа приобрела тенденция закрепления в учредительных документах МПО специальных норм о сотрудничестве со сторонними МПО с указанием на использование конкретных способов взаимодействия с ними, как было в случае с Уставом МОТ. Так, например, ст. 4(Е) Устава Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры от 16 ноября 1945 г. закрепляет возможность взаимодействия со сторонними МПО посредством института наблюдателей. Признание за МПО международной правосубъектности [15, с. 273—275; 33] и договорной правоспособности [9, с. 46—48; 20] привели к тому, что в большинстве случаев специальные нормы о

конкретных методах сотрудничества МПО (часто вместе с общими нормами о взаимодействии) стали закрепляться в двухсторонних международных договорах между организациями [12; 13].

В результате развития тенденции закрепления правовых оснований межорганизационного сотрудничества в международных договорах (учредительных документах организаций и соглашениях между МПО) в значительной степени увеличились масштабы взаимодействия между рассматриваемыми субъектами международного права.

Во-первых, в большем объеме стали использоваться те способы взаимодействия, которые возникли в практике МПО до начала третьего исторического этапа. Так, в большинстве двухсторонних соглашений о сотрудничестве стали закрепляться положения о возможности проведения консультаций и обмена документами [5; 13]. Создание ряда взаимосвязанных между собой МПО способствовало расширению использования такими организациями общих «людских ресурсов» (например, в рамках МПО группы Всемирного банка ряд должностных лиц МБРР *ex officio* занимает такую же должность в Международном агентстве по развитию и Международной финансовой корпорации [22; 23]). МПО стали также в большей степени сотрудничать посредством использования общих органов. В частности, ряд МПО (ООН, МОТ, МВФ, МПО группы Всемирного банка, Организация экономического сотрудничества и развития [18; 35]) стали учреждать административные трибуналы, которые могут использоваться как организациями-учредителями, так и сторонними МПО. В рамках системы ООН и ее 19 специализированных учреждений [7] получила развитие идея существования системы взаимосвязанных МПО с координирующей ролью одной из них. Также расширилась практика взаимодействия двух автономных МПО, при котором одна из них обладает более широкой компетенцией и осуществляет некоторые координирующие функции по отношению к другой (например, ООН и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)). Активно стало использоваться взаимодействие МПО посредством предоставления друг другу статуса наблюдателя. Так, например, статусом наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН сегодня наделено 69 международных организаций [28].

Во-вторых, расширение правоприменительной практики сотрудничества МПО, усложнение взаимосвязей между ними, признание за МПО международной правосубъектности, развитие теорий подразумеваемой [3, с. 83—84; 16; 29] и имманентной компетенции [14, с. 37—85], а также концепции неотъемлемых прав МПО [31; 32] привело к возникновению новых способов взаимодействия организаций между собой.

В частности, влияние тенденций регионализма и, как результат, наличие на международной арене нескольких МПО по поддержанию международного мира и безопасности наряду с ООН привели к формированию особых *связей между ООН и региональными МПО коллективной безопасности* [8, с. 46; 25; 27].

Закрепление за МПО статуса субъекта международного права привело к тому, что с 40-х гг. XX в. организации стали *совместно участвовать в международных конференциях*, причем как в качестве наблюдателей, так и их организаторов.

Признание за МПО независимого статуса привело к принятию организациями самостоятельных решений в отношении собственных материальных ресурсов и бюджетных средств. В результате МПО начали оказывать *материально-техническую помощь* друг другу. Например, в 1991 г. Европейские сообщества находились на втором месте после США в списке крупнейших источников финансирования гуманитарной помощи, оказываемой Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев [21, с. 211].

Также во второй половине XX в. организации приобрели возможность получать *статус члена сторонней МПО*. Первым опытом участия МПО в создании и деятельности другой организации принято считать заключение 14 сентября 1962 г. между Ираком, Ливией, Турцией, ОАР и МАГАТЭ соглашения об образовании Средневосточного центра радиозотопов в Каире. Более ярким примером является членство Европейских сообществ/Европейского союза в Организации по продовольствию и сельскому хозяйству с 29.11.1991 [30, с. 217], а также в ВТО с 15.04.1994 [36, с. 96]. Весь рассмотренный выше обширный перечень способов межорганизационного взаимодействия, возникших в различные исторические этапы, активно применяется МПО на современном этапе, что позволяет международным организациям тесно сотрудничать друг с другом в решении совместных задач.

Таким образом, история сотрудничества МПО охватывает период с 1815 г. до сегодняшнего дня и может быть разделена на три основных этапа (с 1815 г. по 1919 г.; с 1919 г. по 1944 г.; с 1944 г. по сегодняшний день), каждый из которых обладает определенной совокупностью устойчивых признаков.

Ключевую роль в истории развития сотрудничества МПО играет правоприменительная практика организаций. Именно практика сотрудничества между МПО являлась своеобразным катализатором для возникновения новых взаимосвязей между организациями, расширения использования уже существующих способов взаимодействия, а также для закрепления правовых оснований сотрудничества между МПО.

История межорганизационного сотрудничества характеризуется постепенным укреплением правовых оснований такого взаимодействия между рассматриваемыми субъектами международного права. Так, в рамках первого исторического этапа учредительные документы административного союза не содержали положений, предусматривающих возможность их взаимодействия между собой. Однако в последующем нормы, являющиеся правовым основанием для сотрудничества организаций друг с другом, стали постепенно включаться в учредительные документы МПО и иные международные договоры. Более того, со временем объем таких норм постепенно расширялся. Например, в рамках второго исторического этапа нормы о взаимодействии МПО носили узкий характер и предусматривали сотрудничество лишь с конкретными организациями или их определенными категориями. На современном этапе учредительные документы большинства МПО содержат широкие по своему объему положения о сотрудничестве с иными МПО.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Зайцева О. Г.* Возникновение и развитие международных межправительственных организаций // Вопросы истории. — 1976. — № 12. — С. 58—74.
2. *Зайцева О. Г.* Международные межправительственные организации. — М. : Наука, 1983. — 168 с.
3. *Капустин А. Я.* Компетенция международных организаций // Международные организации : учебник / под ред. И. П. Блищенко. — М. : РУДН, 1994. — С. 69—86.
4. *Кривчикова Э. С.* Основы теории права международных организаций. — М. : МГИМО, 1979. — 82 с.
5. Меморандум о взаимопонимании между Исполнительным комитетом Содружества Независимых Государств и Секретариатом Шанхайской организации сотрудничества от 12.04.2004 [Электронный ресурс] // Семерка: российский правовой портал. — Режим доступа: <<http://law7.ru/base99/part8/d99ru8264.htm>>. — Дата доступа: 18.02.2012.
6. *Нештаева Т. Н.* Международные организации и право. — М. : Дело, 1998. — 270 с.
7. Организационная структура [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — 2012. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/aboutun/structure/>>. — Дата доступа: 12.02.2012.
8. *Шармазанашивили Г. В.* Международные межправительственные организации : учеб. пособие. — М. : Изд-во Ун-та дружбы народов, 1986. — 87 с.
9. *Шатров В. П.* Договорная правоспособность международных организаций // Международные организации : учебник / под ред. И. П. Блищенко. — М. : РУДН, 1994. — С. 39—50.
10. *Шибалева Е. А.* Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. — М. : Изд-во МГУ, 1980. — 167 с.
11. *Шибалева Е. А.* Специализированные учреждения ООН. — М. : Междунар. отношения, 1966. — 265 с.
12. Agreement between the General Secretariat of the Organization of American States and the Caribbean Community of 18.05.1992 [Electronic resource] // Caribbean Community Secretariat. — Mode of access: <[http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal\\_instruments/agreement\\_oas\\_caricom.jsp?menu=secretariat](http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_oas_caricom.jsp?menu=secretariat)>. — Date of access: 15.07.2012.
13. Agreement between the International Labour Organization and the World Health organization of 10.08.1947 [Electronic resource] // International Labour Organization. — Mode of access: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/who.htm>>. — Date of access: 18.06.2012.
14. *Bekker P. H. F.* The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities // Legal Aspects of International Organizations. Vol.17. — Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. — 265 p.
15. *Bowett D. W.* The Law of International Institutions. — London: Methuen, 1963. — 347 p.
16. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter). Advisory Opinion of 20<sup>th</sup> July 1962 // I.C.J. Reports. — N. Y. : UN Publications, 1962. — P. 153—180.
17. *Claude I. L.* Swords Into Plowshares. Problems and Progress of International Organization. — N. Y. : Random House, 1964. — 458 p.
18. *Comtet-Simpson, C.* The ILO Administrative Tribunal // International Labour Organization [Electronic resource]. — Mode of access: <<http://www.ilo.org/public/english/tribunal/download/articleccenglish.pdf>>. — Date of access: 15.08.2012.
19. Convention telegraphique internationale de Paris 17.05.1865 [Electronic resource] // International Telecommunication Union. — Mode of access: <[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/oth/02/01/S02010000014002PDF.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/01/S02010000014002PDF.pdf)>. — Date of access: 12.08.2012.
20. *Detter I.* Law-Making by International Organizations. — Stockholm: PA Norstedt & Soners Forlag, 1965. — 353 p.
21. *Frid R.* The relations between the EC and the international organizations: legal theory and practice // Legal Aspects of international organization. Vol. 24. — Hague : Kluwer Law international, 1995. — 426 p.
22. *Golsong H.* International Development Association // Encyclopedia of Public International Law. Installment 5. — Amsterdam : North-Holland, 1983. — P. 75—77.
23. *Golsong H.* International Finance Corporation Association // Encyclopedia of Public International Law. Installment 5. — Amsterdam : North-Holland, 1983. — P. 83—84.
24. *Klein E.* United Nations, Specialized Agencies // Encyclopedia of Public International Law. Installment 5. — Amsterdam : North-Holland, 1983. — P. 349—369.
25. *Magee J. S.* ECA and the Paradox of African Cooperation // International Conciliation. N 580. — November, 1970. — P. 1—64.
26. *Menon M. A. K.* Universal Postal Union // International Conciliation. — 1965. — March. — P. 1—64.
27. *Padelford N. J.* Regional Organization and the United Nations // International Organization: politics and process/ ed. by L. M. Goodrich [et al.]. — Madison: University of Wisconsin Press, 1973. — P. 383—397.
28. Permanent observers [Electronic resource] // United Nations. — Mode of access: <<http://www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>>. — Date of access: 02.06.2012.
29. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion of April 11<sup>th</sup>, 1949 // I. C. J. Reports. — N. Y. : UN Publications, 1949. — P. 174—189.
30. *Schiavone G.* International Organizations: a dictionary. — London : Macmillan Press Ltd., 1997. — 334 p.
31. *Seyersted F.* Common Law of International Organizations. — Leiden : Martinus Nijhoff, 2008. — 604 p.
32. *Seyersted F.* International Personality of International Organizations: do the capacities really dependent on constitutions? // Indian Journal of International Law. — 1964. — № 1. — P. 1—74.
33. *Seyersted F.* Objective international personality of intergovernmental organizations: do their capacities really depend upon the conventions establishing them? — Copenhagen : Krohns Bogtrykkeri, 1963. — 112 p.
34. *Shaw C. M.* Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States. — NY : Palgrave Macmillan, 2004. — 222 p.

35. *Szasz P. C.* The Proliferation of Administrative Tribunals // Proliferation of International Organizations: legal issues / ed. by N. M. Blokker [et al.]. — Hague : Kluwer Law International, 2001. — P. 241—249.
36. The European Union and International Organizations / K. E. Jorgensenm [et al.]; ed. by K. E. Jorgensenm. — London: Routledge, 2009. — 201 p.
37. Treaty Concerning the Formation of a General Postal Union dated 09.10.1874 [Electronic resource] // The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy. — Mode of access: <[http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/usmu010.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/usmu010.asp)>. — Date of access: 21.08.2012.
38. *Wallace M., Singer J. D.* Intergovernmental Organization in the Global System, 1815—1964: A Quantitative Description // International Organizations. — 1970. — № 2. — P. 239—287.

**Rudko E. *Cooperation Between International Intergovernmental Organizations: the History of Development***

*The author considers historical aspects of inter-organizational cooperation on the basis of analysis of the international law doctrine, provisions of international treaties and law-enforcement practice. The article focuses on the determination of separate historical stages of development of inter-organizational cooperation, specifies main tendencies within them and studies the dynamics of interaction between international organizations.*

Статья поступила в редакцию 20 сентября 2012 г.