

Викладач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного
права Юридичного факультету
Тернопільського державного
економічного університету
Вільчак Я.М.,
здобувач відділу міжнародного права
та порівняльного правознавства
Інституту держави і права
ім.В.М.Корецького НАНУ

Компетенція укладення міжнародних договорів в установчих актах спеціалізованих економічних установ системи ООН

Протягом останніх років відбуваються значні зміни в сфері договірної компетенції спеціалізованих установ системи ООН економічного характеру. Суттєво змінюється характер та зміст угод, що укладаються цими міжнародними організаціями. Від взаємовідносин на двосторонній основі організації переходять до широкомасштабного багатостороннього регулювання економічних відносин, що значно полегшує співпрацю в цій сфері. Незважаючи на темпи зростання ролі міжнародних договорів, суб'єктами яких є спеціалізовані економічні установи ООН, до сьогодення не існує міжнародно-правового акту, котрий би закріплював обсяг та межі договірної правоздатності цих міжнародних організацій. Фактично, це питання регулюється виключно положеннями установчих актів та практикою спеціалізованих установ.

Дослідженню особливостей договірної правоздатності міжнародних організацій, в тому числі й спеціалізованих економічних установ ООН, присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені-міжнародники як С.А.Войтович, О.О.Мережко, І.І.Лукашук, А.М.Талалаєв, Л.Б.Архипова, О.О. Шibaєва, Ф.Сейерстед та інші. Незважаючи на це, не існує єдиного погляду на природу договірної правоздатності міжнародних організацій загалом, не говорячи вже про спеціалізовані економічні установи. Праці, присвячені цій проблемі, відсилають до установчих договорів кожної міжнародної організації зокрема, узагальнюючи лише теоретичні основи договірної правоздатності міжнародних організацій та виділяючи основні теорії її походження. Метою даної публікації є узагальнення положень установчих актів спеціалізованих економічних установ ООН щодо їх договірної правоздатності для можливості визначення обсягу та меж їхньої договірної правоздатності.

В теорії міжнародного права існують різні концепції щодо змісту і обсягу договірної правоздатності міжнародних організацій. Так, наприклад, О.О. Шibaєва і М. Поточний вважають, що питання обсягу договірної правоздатності міжнародних організацій треба розглядати щодо кожної організації окремо [1,69]. Тобто треба аналізувати її установчий акт, повноваження, надані їй державами-членами, а також практику укладення міжнародних договорів. Я.Брунлі дотримується думки, що обсяг договірної правоздатності міжнародних організацій може бути визначений шляхом тлумачення їхніх установчих актів і за допомогою застосування доктрини “компетенції, що мається на увазі” [2,684]. Як відомо з теорії міжнародного права, “компетенція, що мається на увазі” – це компетенція, що прямо не закріплена в установчому акті, але може бути виділена (мається на увазі) шляхом тлумачення статуту [3,47]. Американський юрист Шеєр вважає, що міжнародні організації можуть здійснювати договірну правоздатність, що необхідна для виконання їхніх

цілей та функцій [4,565], тобто вона може мати суто функціональний характер.

Це що стосується теоретичних аспектів договірної правоздатності міжнародних організацій, а щодо її нормативно-правового закріплення, то єдиним міжнародно-правовим актом в цій сфері є Віденська конвенція про право міжнародних договорів між державами і міжнародними організаціями чи між міжнародними організаціями 1986 року, яка поки що не набула чинності. Станом на 1 липня 2006 року до неї приєдналися лише 23 держави. Україна в Конвенції участі також не бере. Тим не менше в науці міжнародного права загально визнано, що багато з її положень діють в якості звичаєвих норм [5,177].

Так, у статті 6 Віденської конвенції 1986 року міститься загальна норма щодо договірної правоздатності міжнародних організацій. Згідно цієї норми “правоздатність міжнародних організацій укладати договори регулюється правилами цієї організації”. “Правила організації” – це установчі акти, прийняті згідно з ними рішення і резолюції, практика міжнародної організації (ст.2 Віденської конвенції 1986 року) [6,375]. При цьому в кожній організації різні правила, але саме надання можливості укладення договору є результатом визнання міжнародної правосуб’єктності. Така норма міжнародного права виходить з визнання автономії правового статусу кожної організації. Тобто визнається принципова можливість організації брати участь в міжнародних договорах, а також враховується її індивідуальний характер. Положення Конвенції застосовуються до договорів за участю міжнародних організацій “без шкоди для будь-яких відповідних правил даної організації” (ст.5). Окрім того договірній правоздатності міжнародних організацій надається функціональний характер, що закріплено в Преамбулі Віденської Конвенції 1986 року: “міжнародна організація володіє такою правоздатністю укладати договори, яка необхідна для виконання її функцій і досягнення її цілей” [7,373]. Таким чином цілями та функціями,

зазначеними в установчому акті, обмежується обсяг договірної правоздатності міжнародної організації.

Отже, в основі правил міжнародної організації лежить її установчий акт. Саме цей документ є основним джерелом її договірної правоздатності, на підставі якого можна визначити її обсяг. За характером установчих актів можна виділити дві групи спеціалізованих установ ООН економічного характеру:

1) спеціалізовані установи ООН, котрі діють на основі установчого акту, що за своєю природою є міжнародним договором, за допомогою якого держави-члени наділяють організацію відповідною компетенцією. До них належить переважна більшість спеціалізованих установ.

2) спеціалізовані установи ООН, що діють на базі інших документів. До них належить ЮНІДО, створена на основі резолюції Генеральної Асамблеї ООН [8,21].

Установчі акти часто не зачіпають питань міжнародної правосуб'єктності організації, особливо, що стосується відносно молодих спеціалізованих установ. З нашої точки зору, це можна пояснити тим, що на сьогоднішній день немає потреби зазначати в статуті організації наявність у неї правосуб'єктності, адже цей факт вже є незаперечним і очевидним.

Будучи одним із видів багатосторонніх міжнародних договорів, установчі акти спеціалізованих установ ООН мають типову форму і певні особливості щодо порядку прийняття цих актів, вступу їх у силу, застережень, тлумачення тощо. Всі вказані особливості пояснюються універсальним характером даних міжнародних організацій, предметом регулювання, зв'язком з ООН.

Одним із способів визначення обсягу договірної правоздатності міжнародної організації є тлумачення її установчого акту. Багато спеціалізованих установ надають Міжнародному Суду ООН виключне право тлумачити їхні установчі договори (Статут ЮНЕСКО, ст.14; Статут

ВОЗ, ст.75) [9]. Інші ж передбачають для цих цілей створення спеціальних арбітражів (Статут МФК, ст. 8) [10].

Проблеми щодо тлумачення установчого договору можуть виникати в двох випадках: до здійснення певних дій, що порушують положення статуту, чи в процесі або після їх здійснення. Міжнародний Суд ООН при тлумаченні Статуту ООН застосував доктрину “компетенції, що мається на увазі”. В консультативному заключенні по справі про відшкодування збитків він зазначив, що “права та обов’язки такого суб’єкта міжнародного права, як ООН, повинні залежати від її цілей та функцій, конкретно вказаних чи таких, що маютьься на увазі, в її установчих актах й отримали розвиток в практичній діяльності” [11, 178]. На практиці посилення на “компетенцію, що мається на увазі”, можна пов’язати з принципом організаційної ефективності. Так, в тому ж заключенні, суд зазначив, що “згідно з міжнародним правом ООН володіє повноваженнями, котрі, хоча прямо й не передбачені в Статуті, все ж надані їй в силу того, що вони необхідні їй для здійснення її зобов’язань”.

Проте, треба пам’ятати, що ці принципи тлумачення повноважень повинні відповідати пункту 1 статті 2 Статуту ООН, де говориться, що “Організація заснована на принципі суверенної рівності всіх її членів”, а також пункту 7 статті 2, де мова йде про внутрішню компетенцію держав-членів. Особливо обережно треба ставитись до виведення договірної правоздатності з самого факту правосуб’єктності на основі доктрини “повноважень, що маютьься на увазі”. Тобто сама договірна правоздатність не може виходити за рамки правосуб’єктності в якості її складової частини, а також носить суто функціональний характер. Правосуб’єктність, в свою чергу, ґрунтується на доктрині “компетенції, що мається на увазі”.

Аналіз положень установчих договорів міжнародних організацій свідчить про те, що договірна правоздатність закріплюється в них двома способами:

- в загальних положеннях, що передбачають право укладати будь-які міжнародні договори, що сприяють виконанню завдань організації;
- в спеціальних положеннях, що визначають можливість укладення організацією певних договорів лише з визначеними сторонами чи з певних питань.

Для прикладу проаналізуємо установчі акти міжнародних економічних організацій системи ООН (спеціалізованих економічних установ).

Перш за все, необхідно зробити короткий аналіз положень, що лише непрямо пов'язані з договірною правоздатністю. Одним із типових таких положень є заборона впливу на політику держав-членів та зобов'язання враховувати при прийнятті рішень лише економічні інтереси (стаття 4 розділ 9 Статуту МФК; стаття 5 розділ 6 Статуту МАР; стаття 4 розділ 10 Статуту МБРР; стаття 34 Статуту БАГІ) [12]. Завдяки такому формулюванню з переліку міжнародних договорів автоматично виключаються майже всі договори політичного характеру.

Наступним положенням, що непрямо пов'язане з договірною правоздатністю є надання спеціалізованій економічній установі всіх імунітетів та привілеїв, а також статусу виключно для виконання функцій, на які вона уповноважена, тобто т.зв. функціональних привілеїв та імунітетів (стаття 6 розділ 1 Статуту МФК; стаття 64 Статуту ІМО; стаття 21 Статуту ЮНІДО; стаття 7 розділ 21 Статуту МБРР; стаття 9 розділ 1 Статуту МВФ) [13]. Таким чином і правосуб'єктність повинна мати функціональний характер, а разом з нею і договірна правоздатність.

Окрім того всі спеціалізовані установи економічного характеру наділені статусом юридичної особи (стаття 6 розділ 2 Статуту МФК; стаття 7 розділ 2 Статуту МБРР; стаття 9 розділ 2 Статуту МВФ; стаття 1 Статуту БАГІ). Згідно з положеннями установчих актів “повний статус юридичної особи” включає і повноваження брати на себе договірні зобов'язання цивільного характеру.

Часто в установчих актах закріплюється право спеціалізованої установи вирішувати “будь-яке питання, пов’язане з тлумаченням повноважень” (стаття 8(a) Статуту МФК). Таке положення може тлумачитися як таке, що надає цій міжнародній організації право самій визначати межі договірної правоздатності.

Що ж стосується безпосередньо права укладати міжнародні договори, то воно закріплюється в установчих актах спеціалізованих установ по-різному.

По-перше, договірна правоздатність може закріплюватися як право на укладення домовленості “про співпрацю з іншими міжнародними організаціями (окрім неформальних угод та угод адміністративного характеру) (стаття 4 розділ 2 Статуту МФК; стаття 19 Статуту ЮНІДО; стаття 5 розділ 1(v) Статуту МБРР; стаття 6 розділ 2(v) Статуту МАР). Тут треба зазначити, що до адміністративних угод належать угоди про штаб-квартиру, про надання технічної допомоги і ін.

По-друге, договірна правоздатність може закріплюватися як право на укладення робочих угод, тобто тих самих угод адміністративного характеру, яке досить часто виділяється окремим положенням в установчому акті спеціалізованої установи (стаття 65 Статуту ІКАО; стаття 19 Статуту ЮНІДО) [14].

По-третє, договірна правоздатність може закріплюватися як право “укладати угоди з ООН та іншими міжнародними організаціями, що мають спеціалізовані інтереси в суміжних сферах” (стаття 6 розділ 7 Статуту МАР; стаття 19 Статуту ЮНІДО; стаття 65 Статуту ІКАО; стаття 25 Статуту ІМО; стаття 4 розділ 7 Статуту МФК).

Досить часто деякі з цих вищевказаних положень можуть міститися навіть у одній статті (стаття 19 Статуту ЮНІДО; стаття 6 Статуту МАР).

Статути деяких спеціалізованих економічних установ ООН взагалі не містять прямої вказівки на їх договірну правоздатність (Статут МСЕ; Статут ВПС; Статут МБРР; Статут МВФ; Статут БАГІ). Проте більшість

установчих актів, особливо ті, що не містять положення щодо договірної правоздатності, закріплюють положення щодо “співпраці з ООН та іншими міжурядовими організаціями, що мають спеціалізовані інтереси в суміжних сферах” (стаття 50 Статуту МСЕ; стаття 61 Статуту ІМО; стаття 10 Статуту ВПС; стаття 5 розділ 8 Статуту МБРР; стаття 10 Статуту МВФ; стаття 35 Статуту БАГІ; стаття 6 розділ 7 Статуту МАР) [15]. За таким формулюванням ховаються межі здійснення співпраці між спеціалізованими економічними установами та міжнародними організаціями. Предмет міжнародного договору чи будь-яка інша форма співпраці установи не може виходити за межі сфери діяльності установи, що зазначена в її установчому акті. І до речі, цим самим обмежується коло суб’єктів, з якими установа може укласти міжнародний договір. Такий суб’єкт повинен здійснювати свою діяльність в цій ж сфері або дотичній з нею чи мати певні наміри щодо її здійснення.

Якщо взяти до уваги, що укладення міжнародного договору є однією з основних форм міжнародної співпраці, то стає нелогічним виводити окреме положення щодо договірної правоздатності тієї чи іншої установи. Взагалі треба взяти до уваги вже вищезгадане, що чим молодша спеціалізована установа та її установчий акт, тим менше було необхідності закріплювати її правосуб’єктність, договірну правоздатність, навіть статус юридичної особи, адже станом на сьогоднішній день ці явища є незаперечним атрибутом кожної міжнародної організації.

Не можна забувати, що правоздатність міжнародних організацій повною мірою залежить від її статусу, практики, з якою погодилися держави-члени. Обсяг і коло прав міжнародної організації залежить від цілей та функцій, покладених на неї членами, та є особливим для кожної організації.

Отже, спеціалізовані економічні установи ООН можуть укладати міжнародні договори з суб’єктами, що здійснюють діяльність у економічній сфері чи мають такий намір. Такі угоди можуть носити як

адміністративний, так і неадміністративний характер, в жодному випадку не можуть мати політичного характеру, і повинні укладатися з метою досягнення цілей організації, тобто координації співпраці держав-членів в економічній сфері.

Список використаної літератури

1. Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М.:Изд-во МГУ, 1982. – 166 с.
2. Brownlie I. Principles of Public International Law 6E. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 794 p.
3. Шибаева Е.А., Поточный М.. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М.:Изд-во МГУ, 1982. – 166 с.
4. Shearer, I.A. Starke's International Law. 11d ed. – Butterworth, 1994. – 507 p.
5. Международное право: Учебник. Отв.ред.Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчикова. – М.: Междунар.отношения, 2000. – 720 с.
6. Действующее международное право: В трёх томах., Т.1. – М.: МНИП, 1999. – 859 с.
7. Действующее международное право: В трёх томах., Т.1. – М.: МНИП, 1999. – 859 с.
8. Voitovich S.A. International economic organizations in the international legal process. – Dordrecht, 1995. – 198 p.
9. <http://typo38.unesco.org>; <http://policy.who.int>
10. <http://www.ifc.org>
11. International Court of Justice. Reports. – 1949.

12.<http://web.worldbank.org/ida>; <http://zakon1.rada.gov.ua>

13.<http://www.imo.org>; <http://www.unido.org>; <http://www.imf.org>

14.<http://www.icao.int>

15.<http://www.itn.int>; <http://zakon1.rada.gov.ua>