

УДК 341.645:341.1

ЩЁКИН Ю. В.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПРИМЕНЕНИЕ ДОКТРИНЫ ПОДРАЗУМЕВАЕМОЙ КОМПЕТЕНЦИИ В ПРАКТИКЕ ПОСТОЯННОЙ ПАЛАТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОСУДИЯ

Аннотация. Статья посвящена анализу практики Постоянной палаты международного правосудия по применению доктрины подразумеваемой компетенции. Изучены основные решения и консультативные заключения этого органа. Определены принцип и способы толкования уставов международных межправительственных организаций при применении этой концепции.

Ключевые слова: Постоянная палата международного правосудия, подразумеваемая компетенция, устав международной межправительственной организации.

Постановка проблемы. Современные представления о доктрине подразумеваемых полномочий (*implied powers doctrine*) основываются главным образом на толковании соответствующих решений и консультативных заключений Международного суда Организации Объединенных Наций. Деятельность Постоянной палаты международного правосудия (далее – Палата) чаще всего оценивается достаточно скромно. Так, В. Энгстрем характеризует ее как «предтечу идеи подразумеваемых полномочий, учрежденной в прецедентном праве Международного суда» [9, с. 39]. Я. Клабберс пишет: «Первые попытки Постоянной палаты обратиться к относительно новому феномену международных организаций были, так сказать, еще немного колеблющимися» [11, с. 63]. Ученый также замечает, что Палата рассматривала уставы международных организаций как обычные международные договоры. Это, по его мнению, является свидетельством отсутствия в то время специальных доктрин, политических принципов и социальных теорий относительно международных межправительственных организаций (далее – ММПО) и как бы незрелого отношения к ним [11, с. 63].

В отечественной литературе советского и постсоветского периода деятельность Палаты по формированию и развитию доктрины подразумеваемой компетенции почти не освещалась. Некоторые ссылки на нее характеризовали больше общенаучный, чем конкретно-практический интерес. Вместе с тем понимание теорий толкования компетенции ММПО, возникших на основе уже

собственной практики Международного суда и ряда других международных судебных органов, является весьма затруднительным без глубокого изучения доктрины подразумеваемой компетенции, становление которой состоялось именно в деятельности Постоянной палаты международного правосудия.

Состояние исследования. В отечественной науке международного права советского периода проблемами толкования уставов ММПО занимались В.М. Корецкий, И.И. Лукашук, Г.И. Морозов, И.С. Перетерский, Г.С. Сатарова, В.С. Семенов, Г.И. Тункин, Е.А. Шибаева и другие ученые. В постсоветской доктрине стран СНГ различными аспектами толкования уставов ММПО занимались А.Х. Абашидзе, И.А. Барковский, А.В. Величковский, Е.А. Воробьева, Р.А. Каламкарян, В.А. Канашевский, М.В. Карлюк, Т.М. Ковалева, К.О. Кононова, Ю.А. Лепешков, С.А. Малинин, А.Б. Мусин, Т.Н. Нешатаева, Е.В. Филимонова и другие исследователи. Среди украинских авторов по данной тематике писали Т.Н. Анакина, М.А. Баймуратов, Ю.А. Волошин, М.М. Гнатовский, Д.И. Кулеба, К.С. Колисниченко, Т.В. Комарова, В.Б. Мелинишин, М.Н. Мыкиевич, О.Я. Трагнюк, О.В. Терещенко, Н.И. Яворская.

В зарубежной доктрине следует выделить работы Х. Аречаги, Я. Брунли, Л. Гудрича, Г. Кельзена, М. Рама-Монтальдо, Ш. Розена, Ф. Сайерстеда, К. Скубишевского, В. Фридмана и других ученых. Среди публикаций по этой тематике современных зарубежных авторов можно назвать работы Д. Аканде, К.Ф. Амерасингха, В.Р. Бхуттия, С.Дж. Гудбрандсена, Я. Клабберса, Х. Нишитани, М.Н. Шоу, В. Энгстрема и других.

Целью статьи является обобщение и анализ практики применения концепции подразумеваемой компетенции Постоянной палатой международного правосудия. Ставится задача выявить и охарактеризовать специальные принципы и способы толкования уставов ММПО, позволяющие отличать случаи обоснованного использования подразумеваемых полномочий от нарушений уставов в практике ММПО.

Изложение основного материала. Доктрина подразумеваемой компетенции (полномочий) зародилась в теории и практике американского конституционализма в первые годы независимости США. Она предполагала, что Конгресс и федеральное правительство Соединенных Штатов Америки имеют не только права, прямо записанные в Конституции США, но и права, необходимые для осуществления их полномочий для достижения указанных в Конституции США целей [5]. А. Гамильтон, один из отцов-основателей США, предлагал Конституционному Конвенту, чтобы Конгресс США имел «полномочия принимать все законы, которые он сочтет необходимыми для общей защиты и общего благополучия Союза» [15, с. 517]. И хотя его предложение было отвергнуто, Конвент согласился включить в Конституцию США норму, признающую подразумеваемые (implied) полномочия Конгресса США (абзац 18 отдела 8 Конституции США)¹.

¹ Это положение гласит: «Конгресс должен иметь право <...> издавать всякие законы, какие окажутся необходимыми и уместными для пользования как вышеперечисленными правами, так и всеми другими правами, какие предоставлены этой Конституцией правительству Соединенных Штатов или какому-либо из его департаментов или должностных лиц» [2, с. 192].

Концепция подразумеваемой компетенции неоднократно применялась Верховным судом США. Первым и наиболее известным его делом было решение по делу «McCulloch v. Maryland» (1819 г.), касающееся конституционности создания в 1791 г. первого Банка США [13]. Уже в момент его учреждения столкнулись две полярные точки зрения. Одной придерживался Т. Джефферсон, выступавший за узкое толкование Конституции США и требовавший руководствоваться полномочиями, прямо перечисленными в ее тексте. Другой позиции придерживался А. Гамильтон, утверждавший, что все, прямо не запрещенное Конституцией США, разрешено в силу подразумеваемых полномочий главных органов [1]. Верховный суд США поддержал позицию последнего, заявив: «В Конституции США ничего подобного Статьям Конфедерации, которые исключают случайные или подразумеваемые полномочия, не существует» [13].

Другим знаковым решением Верховного суда США в вопросах применения концепции подразумеваемой компетенции было решение по делу «United States v. Kagama» (1886 г.), в котором изучались полномочия Конгресса США управлять территориями, завоеванными или приобретенными на основании международных договоров. Суд прямо признал, что полномочия Конгресса США «учреждать правительства на этих территориях и издавать законы для их населения» основываются не на конкретных полномочиях Конституции США, а на «владении (ownership) страной, в которой находится территория, и праве исключительного суверенитета, присущего Национальному Правительству, и не могут быть отысканы где-либо еще» [18]. Д.М. О'Брайен, комментируя это решение Верховного суда США, подчеркнул, что целью предоставления Конституционным Конвентом расширительных полномочий Конгрессу США было воспрепятствование штатам делегировать эти полномочия национальному правительству [15, с. 517].

С необходимостью установления подразумеваемых полномочий международной организации Постоянная палата международного правосудия столкнулась сразу же после начала своей работы. 12 августа 1922 г. она вынесла заключение о компетенции Международной организации труда (далее – МОТ) регулировать условия труда лиц, занятых в сельском хозяйстве [6]. Рассматривался вопрос о соответствии уставу МОТ (Часть XIII Версальского мирного договора 1919 г.) права Конференции МОТ на рассмотрение вопросов, связанных с регулированием времени работы, мер против безработицы, технического образования в сельском хозяйстве, условий жизни сельхозработников, их прав на ассоциации, соцзащиту при несчастных случаях, по болезни, инвалидности и старости.

Палата четко осознавала специфику дела и, прежде чем перейти к анализу предмета исследования, определилась с общим подходом. Во-первых, Палата указала, что основной предмет ее консультативного заключения – это именно компетенция МОТ: «Вопросы, поставленные перед Палатой, просто касаются компетенции Международной организации труда в сельском хозяйстве» [6, с. 21]. Во-вторых, Палата заявила: «Очевидно, что Договор нужно

читать целиком и что его значение не определяется простыми ссылками на отдельные фразы, которые, если их вырвать из контекста, могут быть истолкованы более чем в одном смысле» [6, с. 23]. В-третьих, Палата подчеркнула: «Учреждение Международной организации труда включало отказ от прав, исходящих из национального суверенитета, и компетенция Организации, следовательно, не должна расширяться посредством толкования» [6, с. 23]. В дальнейшем по тексту заключения подход, заявленный Палатой, был полностью выдержан. В частности, был дан анализ как отдельным словам устава (например, словам «работники», «промышленный», «промышленность», «условия труда» и другим) на предмет их относимости к вопросам сельского хозяйства, так и целям организации, закрепленным в преамбуле, ее принципам (статья 427), порядку формирования главных органов МОТ и другим вопросам, по результатам изучения которых Палата пришла к выводу о наличии соответствующей компетенции у этой организации.

Таким образом, Палата осознавала, что договор (в части, излагающей устав МОТ), анализ которому она дает, является необычным и касается регулирования деятельности особого субъекта международного права, полномочия (компетенция) которого вторичны, так как основываются на правах, исходящих от суверенных субъектов, то есть государств как первичных субъектов международного права. В данном случае нельзя согласиться с Х. Нишитани в том, что МОТ не была «обособленной международной организацией, а просто являлась автономной частью Лиги Наций» [14, с. 82]. Конечно, представления о международных организациях вековой давности отличаются от современных. Однако уже тогда существовало достаточно ясное понимание их особого международно-правового статуса, обеспечивающего им значительную самостоятельность на международной арене. МОТ была построена по образцу распространенных тогда административных союзов: она имела одинаковое с ними договорное происхождение, идентичную им структуру и порядок осуществления нормотворческой деятельности. Благодаря взаимосвязанному членству (член Лиги Наций автоматически становился членом МОТ) влияние Лиги Наций на нее было более ощутимым, чем на другие административные союзы. Однако сама Лига Наций, как известно, на этом поприще совершенно не преуспела [3, с. 8]. Организационно-правовые связи Лиги Наций с организациями, входившими в ее систему, только начинали формироваться, и лишь после Великой Отечественной войны переросли в зрелые отношения ООН с ее специализированными учреждениями. Характерно, что и сама Палата в этом заключении не анализирует другие положения Версальского договора, касающиеся непосредственно Лиги Наций, что, по идее, должна была бы делать, если бы речь шла всего лишь об одном из ее органов.

Кроме того, следует подчеркнуть прямое указание Палаты, что толкование полномочий МОТ, прямо не прописанных в ее уставе, имеет пределы, за которые не должно расширяться. Как показала дальнейшая практика Палаты и Международного суда ООН, данная правовая позиция, с одной

стороны, стала аксиомой толкования уставов ММПО, а с другой – вызвала бурную дискуссию в науке, инициированную в 1960-е гг. главным образом работами Ф. Сейерстеда – основного разработчика *теории имманентной компетенции* (inherent powers doctrine) и *объективной правосубъектности* ММПО [16; 17, с. 81–182]. В целом же позиция Палаты прошла испытания временем и до сих пор не утратила своей разумности. Так, К.Ф. Америкс отмечает: «Оба – Постоянная палата международного правосудия и Международный суд – утверждали, что подразумеваемые полномочия должны иметь некоторое отношение к функционированию организации, исполнению ею своих обязанностей и достижению своих целей. Таким образом, доктрина подразумеваемых полномочий не применяется без определенных ограничений. Она не может быть использована как инструмент, который дает организации полномочие действовать так, как ей заблагорассудится, или присвоить полномочия по своей прихоти» [14, с. 47].

В один день с предыдущим заключением Палата принимает консультативное заключение, касающееся также установления компетенции Международной организации труда, прямо не записанное в ее уставе, – по делу о компетенции МОТ изучать предложения по организации и развитию методов сельскохозяйственного производства [7]. Как и ранее, она заявляет о допустимости выводов по делу только на основании писанных норм устава: «Ответ на вопрос о том, подпадают ли рассуждения о предложениях по организации и развитию средств сельскохозяйственного производства и рассуждения по другим вопросам аналогичного характера в рамки компетенции Международной организации труда, также должен зависеть от истолкования, данного тем же положениям договора, из которых и только из которых эта Организация черпает свое существование и свои полномочия» [7, с. 53–55].

Полностью основываясь на анализе устава МОТ, проведенном в первом заключении, Палата акцентирует внимание на экономическом характере полномочий, подлежащих установлению. Она отмечает: «Только если эта деятельность включает в себя изучение и продвижение сельскохозяйственной продукции, ответ на этот вопрос будет утвердительным» [7, с. 55]. Однако далее анализируемая организация приходит к убеждению, что «рассмотрение методов организации и развития производства с экономической точки зрения само по себе чуждо сфере деятельности, обозначенной в Части XIII Договора, касающейся Международной организации труда; шире говоря, любое воздействие, производимое Организацией по исполнению своих функций, может оказывать на производство только случайное влияние» [7, с. 59]. Таким образом, ответ Палаты был отрицательным.

На наш взгляд, Палата разумно аргументировала отказ, обозначив естественные пределы полномочий МОТ, тем самым подтвердив свой тезис о недопустимости расширения компетенции организации посредством толкования. В практике Постоянной палаты международного правосудия это заключение стало единственным случаем отказа в установлении подразумеваемых полномочий международной организации. А если

учесть также практику Международного суда ООН, то таких отказов не было до 1996 г., когда было принято заключение о законности использования государством ядерного оружия в вооруженном конфликте, в котором Международный суд ООН отказался рассматривать заявление Всемирной организации здравоохранения по существу в связи с тем, что поднятый ею вопрос явно выходил за рамки ее уставной компетенции [12].

В дальнейшем Палата продемонстрировала устойчивую преемственность в обосновании расширительного толкования уставов международных организаций. Так, 23 июля 1926 г. по запросу Совета Лиги Наций Постоянная палата международного правосудия приняла консультативное заключение по делу о компетенции Международной организации труда регулировать в некоторых случаях личную работу работодателей [8]. Вопрос, ставший в дальнейшем предметом рассмотрения Палаты, возник на 6 сессии Конференции МОТ, проходившей в 1924 г. при обсуждении проекта Конвенции о ночной работе на хлебопекарнях. Один из основных споров касался смыслового содержания слова «работники» (workers): относится ли оно исключительно к наемным работникам. Поскольку нормативного определения этого слова в тексте Устава МОТ (который составляла Часть XIII Версальского мирного договора 1919 г., а именно статьи 387–427) не было, Палате пришлось устанавливать намерение сторон, прямо не закрепленное в тексте Устава МОТ.

Палата констатировала, что уставные положения о компетенции МОТ являются чрезвычайно широкими. Причем они закрепляются в настолько общем виде, что «язык едва ли может выражаться более широко» [8, с. 17]. Не найдя конкретных норм, Палата построила свое объяснение подразумеваемого права МОТ на принятие документов в отношении регулирования труда работодателей, основываясь на его разумном допущении для эффективного функционирования этой организации и отсутствии прямых запретов. Так, главная часть пояснений была следующей: «Из изучения положений Договора (Версальского 1919 г. – Ю. Ш.) следует, что Высокие Договаривающиеся Стороны ясно намеревались наделить Международную организацию труда очень широкими полномочиями по сотрудничеству с ними в отношении мер, которые должны предприниматься для обеспечения гуманных условий труда и защиты работников. Представляется немислимым, чтобы они намеревались отделить Организацию от составления и предложения мер, существенных для этой цели. Организация, однако, была бы настолько ограничена, если бы она не имела компетенции предлагать для защиты наемных работников регулятивные меры для эффективной работы, в которые было бы важно включить в определенной степени работу, осуществляемую предпринимателями. Если бы такое ограничение полномочий Международной организации труда, ясно не совместимое с целью и сферой деятельности согласно Части XIII, предполагалось, оно было бы закреплено в самом Договоре. С другой стороны, не вызывает удивления то, что Договор не содержит положение, явно наделяющее Организацию полномочиями в таком очень специфическом случае, который сейчас рассматривается» [8, с. 18].

В другом консультативном заключении от 28 августа 1928 г. по делу о толковании Соглашения между Грецией и Турцией от 1 декабря 1926 г. [10] Палата устанавливала дополнительные полномочия Смешанной комиссии по обмену греческим и турецким населением (Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Population), созданной по упомянутому соглашению и Окончательному протоколу к нему. Трудности возникли в связи с пониманием статьи IV Окончательного протокола, предусматривавшей возможность обращения к Президенту Греко-Турецкого арбитражного трибунала, учрежденного в Константинополе, в случае разночтений в толковании новых полномочий Смешанной комиссии по обмену греческим и турецким населением. Из формулировки статьи было не ясно, кто именно должен обратиться в этот трибунал (представители одной из сторон или в целом Смешанная комиссия по обмену греческим и турецким населением). Палата заявила: «Исходя из самого молчания этой статьи по этому вопросу, можно также естественно сделать вывод, что полномочие по передаче дела в арбитраж принадлежит Смешанной комиссии, когда она столкнется с указанными существенными проблемами» [10, с. 20]. Такое право «логически» принадлежит Смешанной комиссии по обмену греческим и турецким населением, оно «несомненно попадает в рамки категории вопросов, естественно возникающих в связи с темами, обсуждаемыми Комиссией» [10, с. 21].

Выводы. Таким образом, Постоянная палата международного правосудия сыграла значительную роль в утверждении в международном праве доктрины подразумеваемой компетенции (*implied powers doctrine*), ранее сформировавшейся в теории и практике конституционного права США. Уже с самых первых дел Палата рассматривала уставы международных межправительственных организаций прежде всего как международные договоры, хотя и обладающие определенной спецификой. При установлении наличия у международной организации полномочий, прямо не записанных в тексте ее устава, Палата использовала все основные способы толкования (словесный (грамматический), логический, систематический и исторический), обеспечивающие комплексность анализа учредительных и других сопутствующих им документов организации в соответствии с ее целями и ориентированных на следование первоначальной воле государств-учредителей. Палата заложила аксиому ограниченности толкования уставов ММПО, в соответствии с которой их компетенция не должна расширяться посредством толкования по не связанным с положениями устава основаниям.

Литература:

1. Карлюк М.В. Концепция подразумеваемой компетенции международных организаций и возможность ее реализации в рамках Евразийского экономического союза / М.В. Карлюк // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ – 2014» / отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. – М. : МАКС Пресс, 2014. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2014/section_32_2786.htm.

2. Конституции зарубежных стран : сборник. – М. : Юрлитинформ, 2000. – 366 с.
3. Шибалева Е.А. Специализированные учреждения ООН / Е.А. Шибалева. – М. : Международные отношения, 1966. – 112 с.
4. Amerasinghe C.F. Principles of the Institutional Law of International Organizations / C.F. Amerasinghe. – 2nd revised edition. – Cambridge : Cambridge University Press, 2005. – 535 p.
5. Bhutia W.R. Implied Powers of the United Nations / W.R. Bhutia [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lawyersclubindia.com/articles/Implied-Powers-of-the-United-Nations-2718.asp#.U5wUL_h0KUk.
6. Competence of the ILO to Regulate the Conditions for Labour of Persons Employed in Agriculture, Advisory Opinion № 2. Ser. B. August 22, 1922 // Publication of the Permanent Court of International Justice. – 1922. – P. 8–43.
7. Competence of the ILO to Examine Proposals for the Organisation and development of methods of Agricultural Production, Advisory Opinion № 3. Ser. B. August 22, 1922 // Publication of the Permanent Court of International Justice. – 1922. – P. 48–61.
8. Competence of the International Labour Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer. Advisory Opinion № 13. Ser. B. July 23rd, 1926 // Publication of the Permanent Court of International Justice. – 1926. – 24 p.
9. Engström V. Constructing the Powers of International Institutions / V. Engström. – Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2012. – 214 p.
10. Interpretation of the Greeco-Turkish Agreement of December 1st, 1926. (Final Protocol, Article IV). Advisory Opinion № 16. Ser. B. August 28th, 1928 // Publication of the Permanent Court of International Justice. – 1928. – 27 p.
11. Klabbbers J. An Introduction to International Institutional Law / J. Klabbbers. – Cambridge : Cambridge University Press, 2002. – 399 p.
12. Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion of 8 July 1996 // I.C.J. Reports. – 1996. – P. 66.
13. McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819). U.S. Supreme Court [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/case.html>.
14. Nishitani H. The Doctrine of Implied Powers with Special Reference to the International Sea-Bed Authority (III) / H. Nishitani // 橋研究 (Hitotsubashi Journal of Social Sciences). – 1988. – Vol. 12. – Issue 4. – P. 69–88.
15. O'Brien D.M. Constitutional Law and Politics. Vol. One: Struggles for Power and Governmental Accountability / D.M. O'Brien. – 6th ed. – New York : W.W. Norton & Company, Inc., 2005. – 1081 p.
16. Seyersted F. Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do their Capacities Really Depend Upon the Conventions Establishing Them? / F. Seyersted – Copenhagen : Krohns Bogtrykke, 1963. – 112 p.
17. Seyersted F. Common Law of International Organizations / F. Seyersted. – Lieden : Martinus Nijhoff Publishers, 2008. – 604 p.
18. United States v. Kagama, 118 U.S. 375 (1886), Page 380. U.S. Supreme Court [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/118/375/case.html>.

Щокін Ю. В. Застосування концепції компетенції, що припускається, у практиці Постійної палати міжнародного правосуддя

Анотація. Статтю присвячено аналізу практики Постійної палати міжнародного правосуддя щодо застосування доктрини компетенції, що припускається. Вивчено основні рішення й консультативні висновки цього органу. Визначено принцип і способи тлумачення статутів міжнародних міжурядових організацій щодо застосування цієї концепції.

Ключові слова: Постійна палата міжнародного правосуддя, концепція, що припускається, статут міжнародної міжурядової організації.

Shchokin Yu. Implementation of the implied powers doctrine by the Permanent Court of International Justice

Summary. The article is devoted to the analysis of the Permanent Court of International Justice practice regarding the implied powers doctrine. At the beginning of the main material the origins of the implied powers doctrine are submitted (namely – a constitutional theory and practice of the United States of America). The main material consists of studying the pivotal PCIJ advisory opinions (Competence of the ILO to Regulate the Conditions for Labor of Persons Employed in Agriculture (Advisory Opinion № 2, 22 August 1922), Competence of the ILO to Examine Proposals for the Organization and development of methods of Agricultural Production (Advisory Opinion № 3, 22 August 1922), Competence of the International Labor Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer (Advisory Opinion № 13, 23 July 1926), Interpretation of the Greeco-Turkish Agreement of December 1st, 1926 (Final Protocol, Article IV; Advisory Opinion № 16, 28 August, 1928)). The principle and methods of interpretation of the international intergovernmental organizations charters regarding the implied powers doctrine are determined.

The author of the article proves the significance of the PCIJ practice concerning the understanding of the related practice of the International Court of Justice. The author thinks that PCIJ has established a narrow interpretation of the international organizations' charters as to international treaties with some features. According to this approach, implied powers of any international organization have certain frames, which depend on its aims and specific statutory provisions.

Key words: Permanent Court of International Justice, implied powers, charter of international intergovernmental organization.