

УДК 327.7

ББК 66.4(0),6

DOI 10.22394/1682-2358-2017-5-45-51

Yu.V. Kulintsev, post-graduate student of the North-East Asia Strategic Issues and SCO Center, Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences

DECISION MAKING PROCESS AND THE MECHANISM OF ADJUSTMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES WITHIN SCO

The article studies the principals of SCO working procedures in terms of institutional peculiarities of undertaking decisions. The author analyzes SCO's capacity to control the execution of decisions and ability to exercise the compulsory law enforcement mechanisms to settle the international disputes.

Key words and word-combinations: SCO, regional organization, international relations.

Ю.В. Кулинцев, аспирант Центра изучения стратегических проблем СВА и ШОС, Институт Дальнего Востока РАН (email: kulintsev.y@ifes-ras.ru)

ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И МЕХАНИЗМ УРЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ В ШОС

Аннотация. Рассматриваются принципы работы ШОС с точки зрения институциональных особенностей реализации принимаемых решений. Анализируется возможность организации осуществлять контроль за исполнением решений и использовать механизмы принудительного правоприменения для урегулирования возникающих разногласий.

Ключевые слова и словосочетания: ШОС, региональная организация, международные отношения.

Шанхайская организация сотрудничества представляет собой новый взгляд на систему международных отношений. ШОС является одной из первых организаций, которые были созданы в начале нового тысячелетия в одном из крупнейших регионов мира в ключевой период его развития. На международной арене ШОС обладает статусом региональной организации. В современных условиях адаптации межправительственных организаций к новым вызовам и угрозам представляется важным изучение

возможностей расширения ШОС и принципов ее работы, особенно в части, касающейся процедур урегулирования споров и механизмов реализации принятых решений.

Известно, что сторонники различных политических школ по-разному рассматривают теоретические аспекты взаимодействия государств и политических институтов, подходы к институционализации сотрудничества, а также их общие и особенные черты. Так, известные зарубежные теоретики по исследованию международных институтов, например Дж. Мершеймер [1] и Д. Рагги [2, р. 14] подчеркивают, что взаимодействие международных институтов и государств носит характер взаимообмена.

Другая группа ученых (Р. Кохейн, М. Бисон, К. Уолтс) [3; 4] в своих теоретических подходах рассматривает международные институты в качестве производного субъекта международных отношений и дополнительного механизма для реализации государственными акторами своих целей.

В современных международных отношениях ресурсы региональных организаций предоставляют возможности для поддержания политических контактов даже в условиях санкций со стороны некоторой части мирового сообщества. Изучение опыта создания и механизмов функционирования межправительственных организаций позволяет адаптировать деятельность международных институтов и интеграционных инициатив к новым геополитическим реалиям. В этом отношении ШОС обладает широкими возможностями как один из инструментов всестороннего развития и сотрудничества в Центрально-азиатском регионе, особенно в связи с ростом авторитета организации на международной арене. Директор Института Дальнего Востока РАН профессор С.Г. Лузянин пишет: «В последние годы наблюдается значительный рост роли и влияния Шанхайской организации сотрудничества как на региональном, так и на глобальном уровнях, который еще 5–7 лет назад не был столь очевиден. Это стало возможным благодаря дипломатическим достижениям стран ШОС, экономическому прогрессу ее ключевых участников и институциональному упорядочению структур внутри организации» [5, с. 8].

Шанхайская организация сотрудничества в вопросах поддержания мира, стабильности и международной безопасности опирается на принципы взаимного доверия и сотрудничества во всех сферах. Наличие подобного вектора взаимодействия между государствами, заданного Россией и Китаем, является важным вкладом в систему развития международных отношений.

Для координации деятельности государств — участников Шанхайской организации сотрудничества в Декларации о создании ШОС в п. 11 заложена возможность создания Совета национальных координаторов государств-участников [6]. Данный Совет поручалось учредить на основе Декларации, а также ранее принятых главами государств документов. Разработан проект Хартии ШОС [7] — основного уставного документа ШОС, правовой фундамент для новой международной организации.

В международных отношениях процесс принятия решений в международных организациях прописывается в уставных документах. В них же указывается, носит ли он рекомендательный или обязательный характер. На практике большая часть международных организаций, особенно после 1945 г., применяет принцип голосования большинством голосов, в других используется принцип консенсуса [8], при этом не следует путать понятия «консенсус» и «единогласное решение». Единогласное решение требует проведения формального голосования для принятия решения, для консенсуса же этого не требуется. Иными словами, консенсус означает, что у государств-членов нет серьезных возражений против принятия решения. ООН определяет консенсус как общее согласие с принимаемым решением без формальных возражений и голосования. Он становится возможным, только когда ни одна из делегаций формально не возразила против консенсуса, даже если некоторые из них не совсем согласны с принимаемым решением или его частью [9].

Осознавая преимущества и недостатки консенсуса, а также учитывая его гибкость, ШОС выбрала его в качестве принципа принятия решения. В Хартии ШОС содержится положение, согласно которому государства-члены принимают решения на основе согласия без голосования и решение считается принятым, если ни одно из государств-членов не выдвинуло возражений против его принятия. Решения о приостановке членства или исключения из Организации принимаются на основе принципа консенсуса без учета голоса государства, по которому выносится решение. Любой участник вправе высказать свое мнение отдельному аспекту принимаемого решения, что не может считаться препятствием для принятия решения в целом. Высказанное мнение заносится в протокол.

В ст. 16 Хартии ШОС указывается, что государства-члены, не заинтересованные в конкретном проекте, который выгоден другим участникам, могут не фигурировать в нем, что не будет являться препятствием для осуществления этого проекта. Более того, эти государства-члены смогут присоединиться к проекту на более поздней стадии.

Международные организации и их органы не принимают обязывающих решений, если это не прописано в их учредительных документах. В Хартии ШОС нет четкого указания на то, что решения органов ШОС носят обязательный характер, но при этом заявляется, что они должны быть претворены в жизнь. Для обеспечения контроля над исполнением решений и урегулирования спорных ситуаций в рамках ШОС предусмотрены механизмы принудительного правоприменения и санкции.

С точки зрения функциональных особенностей специфика ШОС заключается в том, что ее работа нацелена на различные сферы деятельности. Другие региональные структуры на пространстве Евразии характеризуются одноплановым функциональным предназначением, представляя собой исключительно политические или экономические организации либо структуры обеспечения безопасности. Шанхайская же организация сотрудничества является комплексной структурой, охватывающей самые различные аспекты политики, эконо-

мики, культуры, безопасности, и гуманитарных отношений [10]. Специфика ШОС состоит также в том, что она поступательно расширяет сферу своей деятельности. Организация начала работу с обеспечения безопасности в пограничных районах и постепенно перешла к борьбе с терроризмом, экономическому сотрудничеству, охране окружающей среды и гуманитарному сотрудничеству. Все это позволило сформировать традиции открытости в работе ШОС. Иными словами, задачи ШОС не были установлены раз и навсегда, а формировались в процессе эволюции интеграционного объединения, поэтому ее функции и исполнительные механизмы также обладают потенциалом для расширения.

Указание в учредительных документах механизма принудительного правоприменения решений является обязательным элементом в юридической практике международной организации. При этом эффективность и сложность институциональных механизмов обеспечения соблюдения решений различаются от организации к организации.

В процессе регионального взаимодействия государства после подписания межправительственных соглашений обязаны выполнять их, и таким образом демонстрировать приверженность соблюдению своих международных обязательств. Сотрудничество в рамках региональных организаций дает возможность независимым государствам использовать возможности международных институтов для того, чтобы получить больше информации о предпочтениях и намерениях сторон, а также обеспечить себе дополнительный вес на переговорах для выдвижения и реализации приоритетных задач своего внешнеполитического и социально-экономического курса.

Урегулирование международных споров в рамках региональных организаций стало неотъемлемой частью нового миропорядка. В Уставе ООН отмечается высокий потенциал международных региональных и субрегиональных организаций в поддержании международного мира и безопасности. Их важность стала очевидной после окончания холодной войны, которая значительно ограничивала возможности региональных организаций и объединений. Устав ООН обязывает участников любого конфликта, который может угрожать международному миру и безопасности, разрешать споры с помощью переговоров, посредников, арбитража, юридического урегулирования, обращаясь к региональным организациям и объединениям или любыми другими мирными способами.

Взаимодействие на политическом уровне в любой международной организации с большей долей вероятности приведет к спорам между ее членами. С учетом этой неизбежной истины разрабатываются учредительные документы всех региональных и международных институтов, а в качестве инструментов мирного разрешения международных споров предлагаются дружественные средства. Некоторые организации дополнительно учреждают юридические институты и комиссии по разрешению споров для урегулирования внутренних разногласий, другие идут дальше и используют принудительные меры для обеспечения выполнения юридических решений, принятых их региональными органами [11].

Хартия ШОС предусматривает ограниченное число средств урегулирования конфликтов. В случае возникновения споров и разногласий по поводу интерпретации или применения Хартии, государства-члены должны разрешать их посредством консультаций и переговоров, альтернативных вариантов не предусмотрено. Логично предположить, что если согласие между государствами по поводу их позиций не будет достигнуто, то они будут искать альтернативные способы решения спорных вопросов. Ограниченность всего лишь двумя способами урегулирования разногласий в ШОС вызывает сожаление, особенно с учетом того, что все большее распространение получают международные региональные юридические органы. В современных условиях практически каждая региональная организация имеет в своем составе судебный орган, который призван разрешать споры между его членами. Подобную практику могла бы перенять и ШОС, получив, таким образом, дополнительный инструмент достижения поставленных целей и реализации принятых решений.

В Хартии ШОС указывается на различие между исполнением решения и контролем над его выполнением. Решения, принятые органами ШОС, должны быть выполнены странами-членами в соответствии с их национальным законодательством. Контроль над выполнением обязательств возлагается на органы ШОС в соответствии с их компетенциями. Подобная формулировка предоставляет государствам-членам некоторую свободу действий в возможных случаях применения решений согласно собственным юридическим законам. Хотя такой подход потенциально снижает эффективность исполнения решений Организации, в нем учтен тот факт, что механизм обеспечения соблюдения решений международных договоренностей в региональных организациях не всегда является легко реализуемым. От стран-членов требуется наличие значительной политической воли, чтобы подобный механизм эффективно работал. Контроль над выполнением обязательств исполняется соответствующими органами, при этом в Хартии ШОС не указано, какие именно органы его осуществляют. В случае невыполнения каким-либо государством своих обязательств соответствующие органы могут выступить с инициативой о принятии мер к этому государству. Окончательное решение утверждается главами государств.

В современных международных организациях распространенной формой санкций является приостановление членства и исключение из организации. В Хартии ШОС также упомянуты эти два понятия. Членство в ШОС государства, которое нарушает положения Хартии и систематически не выполняет своих обязательств, может быть приостановлено решением Совета глав государств. Решение об исключении из ШОС выносят, если это государство продолжит нарушать свои обязательства [1, с. 13]. Однако условия применения данного положения неоднозначны.

В теории международных отношений существует принцип так называемых подразумеваемых правомочий, когда международные организации побуждают государства-члены к выполнению обязательств через применения санкций [12]. Например, Пакт Лиги арабских государств (ЛАГ) не

предусматривает использование такой меры как приостановление членства. Однако ЛАГ приостановила членство Египта в 1979 г. и переместила штаб-квартиру организации из Каира в Тунис в качестве санкций за подписание мирного договора с Израилем. Были применены другие дипломатические и экономические санкции. Дипломатическая изоляция предполагала прекращение членства Египта в ЛАГ, включая членство в дочерних структурах (Организация арабских стран-экспортеров нефти, Арабский валютный фонд) [13, с. 111–155]. В этом случае, вынося решение, международная организация ссылалась на принцип подразумеваемых полномочий.

Региональная организация имеет право применять меры принудительного характера выполнения своих международных обязательств в рамках Устава ООН и принципа подразумеваемых правомочий. Эти меры могут включать отказ в праве выступать на встречах, отказ в праве голосования, в возможности представлять своих кандидатов на любой пост в организации или получать какую-либо выгоду от участия в организации. Наложение подобных санкций не требует предварительного согласования с Советом Безопасности ООН, в противном случае это привело бы к нарушению принципов функционирования региональных организаций и снизило возможности региональной организации в принудительном правоприменении международных договоренностей, а также повлекло за собой дальнейшее нежелательное политическое вмешательство в дела региональной организации, что повлияло бы на ее эффективность.

Однако, если государство или организация, имеющие статус наблюдателя, совершат действие или выступят с заявлением, направленным против Организации, решений органов ШОС или принципов, указанных в Хартии ШОС, то это государство или организация могут быть лишены статуса наблюдателя в порядке, указанном ранее. Принятое решение направляется Генеральным секретарем ШОС соответствующему государству или организации в течение недели. Государство или организация, имеющие статус наблюдателя и желающие отказаться от него, направляют соответствующее уведомление Генеральному секретарю, который через СНК информирует Совет министров иностранных дел и Совет глав государств. Государство или организация теряет свой статус наблюдателя с даты, указанной в уведомлении, если в нем не прописано иное. В случае изменения правоотношений между государством либо организацией и ШОС они автоматически теряют статус наблюдателя.

До сих пор существенных разногласий между государствами — членами ШОС либо невыполнения ими своих обязательств отмечено не было, и механизмы принудительного правоприменения и санкции в рамках ШОС пока остаются незадействованными.

Развитие «Шанхайской пятерки» и создание ШОС стало возможным в результате особой формы международных отношений, сложившихся на евразийском пространстве. Главы государств — членов новой региональной организации стали смотреть на вопросы торгово-экономического сотрудничества и

обеспечения глобальной безопасности, опираясь исключительно на принципы взаимного доверия и уважения.

В настоящее время ШОС является полноценной международной организацией со своей институциональной структурой, правовой основой и высоким региональным авторитетом. Статус наблюдателя Генеральной Ассамблеи ООН свидетельствует о ее признании мировым сообществом. Ведущая роль ШОС в регионе подтверждается желанием других государств присоединиться к ней в качестве наблюдателя или партнера по диалогу.

Международно-правовые основы институционального оформления организации были заложены Хартией ШОС, и, хотя в структуре организации не существует постоянного органа, ответственного за разрешение споров между государствами-членами, Хартия выступает в качестве основного механизма, позволяющего урегулировать на региональном уровне любые разногласия, и споры между государствами-членами, что способствует поддержанию общего международного мира и безопасности.

Библиографический список

1. *Mearsheimer J.* The False Promise of International Institutions // *International Security*. 1994/95. № 19. P. 5–49.
2. *Ruggie J.* Multilateralism: the anatomy of an institution / In eds. by J. Ruggie *Multilateralism Matters*. N.Y., 1993.
3. *Keohane R.* International Institutions: Two Approaches // *International Studies Quarterly*. 1988. № 32.
4. *Beeson M.* Regionalism and Globalization in East Asia. Palgrave Macmillan, 2007.
5. *Лузянин С.Г.* Значение Центральной Азии и ШОС: экспертный дискурс // *Перспективы развития ШОС с точки зрения национальных интересов России* / отв. ред., сост. Ю.В. Морозов. М., 2016.
6. Декларации о создании ШОС. Региональное экономическое сотрудничество ШОС. URL: http://www.sco-ec.gov.cn/crweb/scor/info/Article.jsp?a_no=719&col_no=66
7. Хартия ШОС. URL: <http://infoshos.ru/ru/?id=33>
8. *White N.D.* The Law of International Organizations. Manchester University Press, 1996.
9. Журнал Организации Объединенных Наций. 1987. № 174. URL: <http://www.un.org/ru/sections/documents/journal-united-nations/index.html>
10. *Лузянин С.Г.* Шанхайская Организация Сотрудничества 2013–2015. Прогнозы, сценарии и возможности развития. М., 2013.
11. *Sands P., Mackenzie R., Shany Y.* (ed.). *Manual on International Courts and Tribunals*. Butterworths, 1999.
12. *Монталдо М.* Особенности международного законодательства и подразумеваемые полномочия международных организаций. М., 1970.
13. *Clements F.A.* Arab Regional Organizations. Oxford: Clío Press, 1992.