



Научные записки НИЦ МКВК

№ 5

2020

Ю.Х. Рысбеков, А.Ю. Рысбеков

Укрепление взаимодействия между региональными и национальными организациями государств Центральной Азии в области водных ресурсов



Научно-информационный центр
Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии
Центральной Азии

Рысбеков Ю.Х., Рысбеков А.Ю.

**Укрепление взаимодействия
между региональными
и национальными организациями
государств Центральной Азии
в области водных ресурсов**

Ташкент 2020

Содержание

Введение.....	5
Классификация и правовая природа международных организаций.....	7
Органы международных организаций.....	14
Функции международных организаций.....	15
Решения международной организации.....	17
Правила процедуры международной организации.....	19
Помощь международных финансовых институтов и правительственных структур развития международного сотрудничества странам Центральной Азии в области управления водными ресурсами.....	21
Взаимодействие национальных и региональных организаций.....	24
МКВК Центральной Азии: примеры «институциональных ловушек».....	26
Базис и издержки межгосударственного взаимодействия.....	29
Заключение.....	34
Использованная литература.....	36

Введение

На современном этапе международного развития значительно возросла роль международных организаций (МНО) как механизма правового регулирования международных отношений и укрепления международного сотрудничества. МНО создается существующими субъектами международного права – государствами, или другими МНО.

Международные организации (определения)¹:

- Объединения межгосударственного или негосударственного характера, созданные на основе соглашений для достижения определённых целей;
- Постоянные объединения межправительственного и неправительственного характера, созданные на основе международных соглашений (устава, статута или иного учредительного документа);
- Объединения государств или национальных обществ (ассоциаций) неправительственного характера для достижения общих целей...

Правила процедуры МНО содержатся в учредительных документах (соответствующих международных договорах, уставах, регламентах и др.) и в актах внутреннего права МНО.

Правила (определения)²:

- Форма нормативного правового акта, устанавливающего процедуры, порядок осуществления какого-либо рода деятельности.
- Нормативный правовой акт, определяющий порядок организации и осуществления определенного вида деятельности.
- Точное определение того, что следует делать в конкретной ситуации.

Процедура (определения)³:

- Официально установленная последовательность действий для осуществления или выполнения чего-либо.
- Порядок выполнения чего-нибудь;

¹ Международные организации. Словари и энциклопедии на Академике // <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/489>

² Правила. Словари и энциклопедии на Академике // <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17312>

³ Процедура / Словари и энциклопедии на Академике // https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/29223/процедура

- Упорядоченная совокупность действий для решения задачи.

Правила процедуры регулируют отношения, складывающиеся в процессе исполнения уставных материальных норм только данной МНО.

Право международных организаций является международно-правовой основой создания и деятельности МНО.

Право международных организаций (определения)⁴:

- Совокупность международно-правовых принципов и норм, определяющих юридический статус межгосударственных (межправительственных) организаций, условия членства в них, характер и объем правомочий, структуру и процессуальные аспекты деятельности их органов, а также юридическую силу принимаемых ими нормативных актов.
- Совокупность международно-правовых норм, регламентирующих статус межгосударственных (межправительственных) организаций и объединений, их субъектный состав, структуру, полномочия и порядок деятельности органов, юридическую силу их актов.
- Отрасль международного права, объединяющая принципы и нормы, регулирующие вопросы создания, правового статуса, объема полномочий и деятельности международных организаций.

Право МНО включает три группы норм⁵:

- 1) Нормы, составляющие «внутреннее право» МНО;

Эти нормы – внутриорганизационные, устанавливаются организацией на основе ее учредительных документов, относятся к органам, членам, персоналу организации, закрепляются в резолюциях ее органов, правилах процедуры, уставах, регламентах.

- 2) Нормы, составляющие «внешнее право» МНО;

Нормы «внешнего права» МНО регулируют деятельность МНО в системе международных отношений.

- 3) Нормы, касающиеся международного нормотворчества МНО.

Это особая группа норм права, регулирующих процесс международного нормотворчества (правотворчества) МНО.

⁴ 1. Право международных организаций // <https://studfiles.net/preview/4387968/>; 2. Право международных организаций / Словари и энциклопедии на Академикe // https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1695/право

⁵ Право международных организаций и конференций // <http://5fan.ru/wievjob.php?id=16464>

Настоящая записка имеет отношение, в первую очередь, к первой и третьей группе международно-правовых норм.

Записка имеет основной целью способствовать разработке проекта процедур взаимодействия между региональными и национальными организациями государств Центральной Азии в области водных ресурсов и в рамках деятельности Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии (МКВК) Центральной Азии.

В записке рассматриваются вопросы, как общего, так и частного характера, имеющие отношение к деятельности, прежде всего, международных межправительственных (межгосударственных) организаций, особо – в плане их компетенций в сфере нормотворчества. Также даны, как примеры «институциональных ловушек», некоторые нормативные положения учредительных документов МКВК Центральной Азии и Соглашения об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (1998 г.)⁶, в контексте цели настоящей записки – составления проекта правил взаимодействия между региональными и национальными организациями государств Центральной Азии в области водных ресурсов.

Классификация и правовая природа международных организаций

В самом общем случае международные организации (МНО) делятся на международные межправительственные (межгосударственные) организации и международные неправительственные (негосударственные, общественные) организации.

Международные межправительственные организации – это добровольные объединения государств или международных организаций, созданные в соответствии с международным правом на основе межгосударственного договора или резолюции международной межправительственной организации общей компетенции...⁷

Любая международная межправительственная организация (ММПО) должна обладать, по крайней мере, следующими шестью признаками:

- 1) Создание в соответствии с международным правом.

⁶ Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (г. Бишкек. 17 марта 1998 г.) // <http://www.cawater-info.net/library/rus/gov1.pdf>

⁷ Международные межправительственные организации // https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1213/международные

2) Учреждение на основе международного договора.

Как правило, ММПО создаются международным договором.

Также ММПО могут быть созданы решением другой международной организации более общей компетенции.

3) Сотрудничество в конкретных областях деятельности.

При этом ММПО не может претендовать на равное с государствами положение в соответствующих областях международных отношений. Любые правомочия ММПО производны от прав самих государств.

4) Наличие соответствующей организационной структуры.

Этот признак подтверждает постоянный характер организации и тем самым отличает ее от других форм международного сотрудничества.

ММПО имеют штаб-квартиру, членов в лице суверенных государств и необходимую систему органов.

5) Права и обязанности, производные от прав и обязанностей государств-членов ММПО.

Права и обязанности ММПО в общей форме закрепляются в учредительном акте организации, резолюциях высших и исполнительных органов, в соответствующих соглашениях. Эти документы отражают намерения государств-членов, государства вправе запретить организации предпринять те или иные действия.

6) Самостоятельные международные права и обязанности организации.

В рамках своей компетенции ММПО вправе избирать средства и способы выполнения прав и обязанностей, возложенных на нее государствами-членами. Государства-члены осуществляют контроль правомерности использования ММПО своей автономной воли.

Международные неправительственные организации (определения)⁸:

1) Любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения;

2) Объединения национальных общественных организаций, союзов, групп и отдельных лиц из различных государств, созданные в целях

⁸ 1. Международные неправительственные организации / Словари и энциклопедии на Академике // https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1214/международные; 2. Шагабиева Е. М. Международные неправительственные организации: их виды, особенности, категории и характеристика – Журнал «Власть», 2010. Область наук: Государство и право. Юридические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-nepravitelstvennye-organizatsii-ih-vidy-osobennosti-kategorii-i-harakteristika>

содействия международному сотрудничеству в политической, экономической, культурной, научно-технической и других сферах деятельности....

В резолюции Экономического и Социального Совета ООН от 27 февраля 1950 г. краткая дефиниция понятия «ММПО» дана как:

«Это организации, созданные по соглашению между государствами, членами которых являются сами государства»⁹.

К основным признакам международной неправительственной организации (МНПО) относятся¹⁰:

- 1) Отсутствие цели извлечения прибыли;
- 2) Признание, по крайней мере, одним государством или наличие консультативного статуса при ММПО;
- 3) Получение денежных средств более чем из одной страны;
- 4) Осуществление деятельности, по крайней мере, в двух государствах;
- 5) Создание на основе учредительного акта.

В МНПО не могут входить субъекты международного права (МП).

Согласно мнению эксперта, различие между международными неправительственными и международными неправительственными организациями (ММПО и МНПО) лежит в правовой основе их учреждения и связано с суверенитетом государств¹¹:

- ММПО создаются субъектами МП — суверенными государствами,
- МНПО создаются любыми другими структурами, кроме государств.

Также отмечается, что среди исследователей преобладает мнение, что МНПО не являются субъектами МП, однако вполне могут выступать в качестве субъектов (участников) международно-правовых отношений.

Влияние МНПО на деятельность ММПО, их роль в международных отношениях проявляются в различных аспектах деятельности, в частности:

⁹ Борисов Д.А., Ивонина О.И. Современные оценки роли международных институтов в обеспечении коллективной безопасности / Вестник НГУЭУ, 2011 / Область наук: Политика и политические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-otsenki-rol-i-mezhdunarodnyh-institutov-v-obespechenii-kollektivnoy-bezopasnosti>

¹⁰ (5). Международные неправительственные организации // <https://studfiles.net/preview/3219925/page:5/>

¹¹ Шагабиева Е. М. Международные неправительственные организации: их виды, особенности, категории и характеристика – Журнал «Власть», 2010. Область наук: Государство и право. Юридические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-nepravitelstvennye-organizatsii-ih-vidy-osobennosti-kategorii-i-harakteristika>

- Информационный.

МНПО способствуют распространению информации.

- Консультативный.

МНПО осуществляют консультативные функции.

- Правотворческий.

МНПО участвуют в правотворческом процессе, влияя на позицию государств в определенной области деятельности.

Классификация МНО осуществляется по различным основаниям, признакам, критериям. Так, одна из классификаций МНО¹²:

1. Классификация по кругу участников:

1) Универсальные (всемирные) международные организации (членство в таких организациях открыто для всех государств, например - ООН);

2) Региональные (их членами могут быть государства одного региона; напр. — Африканский союз (бывшая Организация африканского единства));

3) Межрегиональные (напр., Организация Исламского сотрудничества (ОИС), до 2011 г. – Организация Исламская конференция (ОИК), объединяет мусульманские страны различных регионов мира).

2. Классификация по характеру полномочий:

1) Межгосударственные международные организации (не ограничивающие суверенитет государств-членов);

- Надгосударственные (наднациональные) международные организации (в таких международных организациях суверенитет государств-членов частично ограничивается).

По другой классификации, в современном мире сложились 3 типа международных организаций (МНО) по соотношению объема компетенций, перераспределяемых между государством и МНО:

¹² **1.** Классификация международных организаций // <https://infopedia.su/18x10e1.html>; **2.** (61). Виды международных организаций // <https://studfiles.net/preview/5638975/>

- Международные межправительственные организации, которые осуществляют координационные функции;
- МНО, которые выполняют отдельные наднациональные функции;
- Полностью наднациональные организации¹³.

3. Классификация по выполняемым функциям:

- Нормотворческие;
- Консультативные;
- Посреднические;
- Операционные;
- Информационные международные организации.

4. Классификация по порядку приёма новых членов:

1) Открытые международные организации (любое государство может стать членом таких организаций, по своему усмотрению)

2) Закрытые международные организации (приём в МНО закрытого характера осуществляется с согласия их учредителей).

5. Классификация по компетенции (сфере деятельности):

- Международные организации общей компетенции (напр., — ООН).
- МНО специальной компетенции (политические, экономические и др.; напр. — Всемирная организация здравоохранения).

6. Международные пара-организации (клубы), (например — «Большая семерка», «Большая восьмерка», «Большая двадцатка»).

Международные пара-организации (клубы) по их некоторым признакам могут иметь сходство с таковыми «официальных» международных организаций, но не обладают рядом присущих последним признаков, например, — наличие устава, штаб-квартиры. Кроме того, международные пара-организации не являются субъектами международного права.

7. По характеру членов в них можно выделить, как указывалось выше:

¹³ Межгосударственное регулирование экономических отношений. Роль наднациональных институтов // <https://stud-baza.ru/mejgosudarstvennoe-regulirovanie-ekonomicheskikh-otnosheniy-rol-nadnatsionalnyih-institutov-referat-ostalnyie-referaty>

- Международные межгосударственные (межправительственные) организации (ММПО) – их участниками являются государства;
- Международные неправительственные организации, – они объединяют общественные и профессиональные национальные организации, частных лиц (напр., – Международный Красный Крест, Ассоциация международного права).

Взаимодействие МНО регулируется международным правом, в его структуре сформировалась отдельная отрасль – право МНО.

Среди признаков ММПО¹⁴:

- Она создается согласованной волей государств, фиксирующих их намерения в учредительных документах организации;
- Она действует в рамках учредительных документов, определяющих ее статус и полномочия, что придает ее правам и обязанностям функциональный характер;
- Она является постоянно действующим объединением, что проявляется в ее стабильной структуре, в системе ее органов.
- Она основана на принципе суверенного равенства ее государств-членов, при этом членство в ней подчинено определенным правилам;
- Государства-члены ММПО связаны решениями ее органов в пределах их компетенции и в соответствии с установленной юридической силой этих резолюций.
- Она обладает правами, свойственными юридическому лицу.

Эти права отражаются в учредительных документах и/или в учредительном акте организации (Уставе, Положении и др.) и реализуются в рамках национального права государства, на территории которого ММПО выполняет свои функции.

- ММПО наделяется привилегиями и иммунитетами, которые обеспечивают ее деятельность и признаются, как в месте штаб-квартиры, так и на территории любого государства-члена организации при осуществлении ее функций.

¹⁴ (62) Юридическая природа международной организации // <https://studfiles.net/preview/5638975/>

Для правовой природы ММПО характерна согласованная государствами договорная основа общих целей и принципов, компетенции, структуры, сферы интересов организации. Такой договорной основой служат уставы и/или другие учредительные документы международных организаций (международные договора и др.).

ММПО создаются (учреждаются) государствами и являются вторичными (производными) субъектами международного права.

Основные этапы процесса создания ММПО¹⁵:

- 1) Принятие учредительного документа;
- 2) Создание материальной структуры организации;
- 3) Созыв главных органов организации.

Созыв главных органов ММПО свидетельствует о начале ее деятельности.

На первом этапе воля государств (будущих участников) о создании ММПО может быть зафиксирована:

- В международном договоре,
- В решении соответствующей международной организации (при наличии у нее полномочий на создание ММПО).

Второй этап предполагает создание материальной структуры организации.

Для этого часто используются специальные подготовительные органы, которые учреждаются на основе отдельного международного договора, который определяет состав, компетенцию и функции органа.

Этот орган готовит проекты правил процедуры будущих органов ММПО, прорабатывает круг вопросов, касающийся создания штаб-квартиры, составления предварительной повестки дня главных органов и других вопросов, относящихся к повестке дня.

Третий этап – созыв главных органов и начало их функционирования – завершает мероприятия по созданию ММПО.

¹⁵ Порядок создания и прекращения деятельности международных организаций // https://studbooks.net/2223357/ekonomika/poryadok_sozdaniya_prekrascheniya_deyatelnosti_mezhdu_narodnyh_organizatsiy

Органы международных организаций

Орган ММПО – созданное на основе учредительного документа (Устава или иного международно-правового акта) ее структурное подразделение для выполнения некоторой части деятельности организации по достижению ее целей, выполнению ее мандата¹⁶.

Орган ММПО, как ее структурное звено, наделяется учредителями организации соответствующими полномочиями, компетенцией, функциями. Компетенция органа ММПО тесно связана с ее компетенцией, определяется учредительными документами (международным договором и др.), не может быть изменена без согласия государств-членов ММПО.

Органы ММПО состоят из действующих от имени своих правительств полномочных представителей государства-членов.

По количеству членов выделяют 2 типа органов¹⁷:

- 1) Пленарные органы из представителей всех государств-членов,
- 2) Органы ограниченного состава.

Пленарный орган, в большинстве случаев, определяет политику ММПО.

В органах с ограниченным членством значение имеют вопросы их состава. Такие органы должны быть укомплектованы так, чтобы принимаемые ими решения отражали интересы всех государств-членов в наибольшей степени.

Для формирования органов ограниченного состава наиболее часто применяются следующие принципы (какой-нибудь один принцип или комбинация нескольких принципов):

- Справедливого географического представительства;
- Специфических интересов,
- Равного количества представителей от групп государств с (разными) несовпадающими интересами,

¹⁶ Организационная структура международных межправительственных организаций // https://studme.org/69443/pravo/organizatsionnaya_struktura_mezhdunarodnyh_mezhpravitelstvennyh_organizatsiy

¹⁷ Порядок создания и прекращения деятельности международных организаций // https://studbooks.net/2223357/ekonomika/poryadok_sozdaniya_prekrascheniya_deyatelnosti_mezhdu_narodnyh_organizatsiy

- Наибольшего финансового вклада;
- Политического представительства.

Орган ММПО представляет собой своего рода инструмент, с помощью которого организация реализует ее права и осуществляет ее мандат.

ММПО существует в виде ее органов, ее воля может быть проявлена только в решениях и действиях ее органов. Органы выражают и реализуют в пределах своих компетенций волю МНО как юридического лица.

Основные элементы органа ММПО, как феномена права¹⁸ .:

- 1) Правовое основание создания и деятельности.
- 2) Учредительный акт; способ образования;
- 3) Состав и внутренняя структура.
- 4) Компетенции, полномочия;
- 5) Правила процедуры;
- 6) Объект регулирования.

Специфика правомочий органов международной организации (МНО) в том, что они сами устанавливают правила и процедуру своей деятельности, не ограничены в правах учреждать другие органы МНО.

Функции международных организаций

Возложенные на международную организацию (МНО) задачи определяют ее функциональный контекст. Наделение МНО теми или иными функциями обуславливается потребностями развития международных отношений. Функции МНО осуществляются в рамках основополагающих принципов их деятельности, заложенных в праве МНО и носящих характер норм JUS COGENS (императивный характер)¹⁹.

Прежде всего, это – принцип суверенного равенства государств-членов МНО, принцип невмешательства МНО во внутренние дела государств-членов, принцип уважения государственного суверенитета.

¹⁸ Понятие международной организации, и ее характерные признаки // <https://lektsii.org/16-388.html>

¹⁹ Функции международных организаций // <http://interlaws.ru/funkcii-mezhhdunarodnyh-organizacij/>

Основой деятельности каждой МНО должен быть политический процесс достижения наиболее широкого согласия всех ее членов, по возможности.

Соответственно, основная функция международной организации (МНО):

- Выявление сферы соответствия интересов государств-членов;
- Достижение общего согласия в вопросе о совместных задачах, отвечающих сфере соответствия интересов государств-членов;
- Достижение согласия в вопросе о средствах выполнения таких совместных задач.

Эта триединая основная функция составляет главное направление деятельности МНО и определяет все конкретные типы и виды ее функций.

От характера задач, возлагаемых на МНО участвующими в ней странами, зависят ее функции, наиболее важные из них:

1) Функция форума.

МНО выполняет функцию форума или «площадки» для обсуждения ключевых вопросов, представляющих интерес для государств-членов.

2) Нормативная функция.

Функция заключается в разработке правил поведения участников МНО на разных уровнях (глобальном, региональном и национальном).

3) Правотворческая функция.

Функция подразумевает деятельность по созданию норм международного права (МП), их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену.

Многие нормы МП являются результатом деятельности МНО.

Возможность участия МНО в международном правотворчестве зависит, в первую очередь, от воли их государств-учредителей МНО, определяющих сферу действия, функции и полномочия конкретной организации соответствующим учредительным актом.

4) Контрольная функция.

Контрольная функция МНО направлена, прежде всего, на содействие соблюдению норм положений международных документов. По мнению экспертов, в целом такой контроль со стороны МНО считается излишне политизированным и не обладает такими важными чертами судебного

контроля, как независимость, объективность критериев, определенность правовой процедуры и обязательность исполнения постановлений.

5) **Оперативная функция.**

Функция подразумевает деятельность МНО по решению ее задач путем оказания определенных услуг, при помощи имеющихся у нее ресурсов.

Различают внешние и внутренние оперативные функции МНО.

Внутренние оперативные функции МНО направлены на обеспечение работы организации, к ним можно отнести решение финансовых проблем, подготовка повестки дня заседаний высших органов, делопроизводство, руководство деятельностью персонала и др.

Внешние оперативные функции МНО зависят от ее компетенции. Под ними понимается деятельность МНО по отношению к государствам, организациям, юридическим и физическим лицам, так называемого внешнего назначения. Это могут быть вопросы материально-технического обеспечения, деятельность по решению споров и др.

б) **Информационная функция.**

Функция подразумевает деятельность по сбору, обработке и распространению информации сферы компетенции МНО, ее целях, задачах, результатах ее деятельности.

Решения международной организации

Формируют и принимают решения МНО ее органы.

Процесс принятия решения проходит ряд этапов (выдвижение инициативы, внесение в повестку дня, формулировка проекта решения, обсуждение, голосование). Голосование является решающим этапом принятия решения.

В самом общем случае, в органах МНО каждая делегация (каждый представитель) имеет 1 голос. Но есть исключения (см. ниже).

Соответствующими правилами процедуры МНО устанавливается кворум для принятия решений (простое большинство или определенная часть числа членов органа), кроме того, может быть предусмотрена возможность заблокировать принятие решения.

Первоначально (так, в XIX веке) в основу принятия решения МНО, в большинстве случаев, был заложен принцип абсолютного единогласия. Однако практика показала, что при таком подходе, делегация одного государства могла сорвать работу органа.

По этой причине МНО постепенно перешли к иным принципам принятия решения, как относительное единогласие, простое большинство, квалифицированное большинство. При этом квалифицированное большинство может составлять $\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{4}$ (или иное соотношение) голосов присутствующих на заседании или списочного состава членов органа.

В целом, решения международных межправительственных организаций (ММПО) могут приниматься на основе одного из следующих принципов²⁰:

1) Принцип единогласия:

- Полное единогласие (однозначное голосование всех членов ММПО).

Отсутствие какого-либо члена организации либо его воздержание от голосования исключает возможность принятия решения;

- Относительное единогласие (единогласие государств-членов, присутствующих на заседании и участвующих в голосовании).

Согласно принципу относительного единогласия, при голосовании не учитываются голоса отсутствующих на заседании или воздерживающихся от голосования членов. Воздержание от голосования или отсутствие члена организации не препятствует принятию решения;

2) Принцип большинства голосов, при этом различают:

- Простое большинство (50% голосов присутствующих и участвующих в голосовании плюс один голос);
- Квалифицированное большинство.

Простое и квалифицированное большинство может быть абсолютным и относительным. Принцип абсолютного большинства требует учета голосов всех членов органа, принцип относительного большинства - только присутствующих на заседании и голосующих членов органа ММПО.

3) Принцип взвешенного голосования (количество голосов для каждого государства определяется различными критериями).

Так, в Совете Европейского союза количество голосов определяется пропорционально территории и количеству населения. В финансовых организациях системы ООН (Международный Валютный Фонд и др.) количество голосов у каждого государства-участника организации определяется пропорционально его финансовому вкладу;

²⁰ Понятие межправительственных (межгосударственных) организаций (ММПО) // <http://be5.biz/pravo/m001/20.html>

4) Принцип консенсуса, т.е., на основе общего согласия.

Процедура принятия решений консенсусом, для которого характерен путь согласования позиций членов органа на основе учета их мнений, достаточно широко распространена.

Согласованное решение принимается органом МНО без голосования и при отсутствии возражений против принятия решения в целом.

5) Принцип принятия решений в пакете (объединение в один пакет нескольких вопросов для принятия решения единым голосованием).

В некоторых случаях решения в органах МНО могут приниматься без голосования, в упрощённом порядке, путем аккламации (на основе эмоциональной реакции участников в виде аплодисментов, восклицаний и прочего неформального изъявления согласия или несогласия) или без возражений. Как правило, такие методы принятия решений применяются, чаще всего, в отношении процедурных вопросов.

Правила процедуры международной организации

Правила процедуры международной организации (МНО) являются согласованным государствами-членами организации международно-правовым документом, который относится к внутреннему праву МНО, представляют собой разновидность международно-правовых норм.

Правила процедуры МНО наделяют участников межгосударственных отношений правами и возлагают на них специфические юридические обязанности процедурного характера.

Принятие МНО правил процедуры, устанавливающих порядок функционирования различных органов организации, является важной формой ее участия в создании норм международного права (МП). Правила процедуры МНО, в частности²¹:

- Носят надстроечный характер над материальными нормами МП.
- Имеют тесную связь с нормами учредительных актов МНО: правила процедуры без материальных учредительных норм беспредметны, а материальные нормы без правил процедуры нежизнеспособны.

²¹ Ярославцев В. Ю. Юридическая природа правил процедуры международных организаций / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук – М., 1989 // <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=47959>

Основное назначение правил процедуры МНО заключается в определении порядка реализации материальных норм, касающихся различных аспектов деятельности МНО. Если материальные нормы регламентируют правила поведения субъектов МП, то процессуальные нормы регулируют организационные аспекты деятельности МНО. Соблюдение процедуры способствует осуществлению МП, обеспечению прав и обязанностей субъектов международных отношений. Правила процедуры устанавливают наиболее целесообразный порядок деятельности органов ММПО, способствуя тем самым повышению эффективности их работы.

Среди других особенностей правил процедуры, в частности:

- Обязательность предписаний правил процедуры для государств-субъектов, наделенных полномочиями в сфере правоприменительной деятельности.
- Правила процедуры носят сугубо организационный характер.
- Правила процедуры носят производный от материальных норм характер, т.к. само подчинены общей задаче реализации норм МП.
- Правила процедуры, чаще всего, состоят из одного или двух элементов (составных частей), не имеют санкции.

По мнению эксперта, четкость, обязательность правил процедуры крайне важны для правотворческих начал и правоприменительных полномочий государств-членов международных межправительственных организаций (ММПО). Целью правил процедуры является цель юридическая, заложенная в правиле поведения субъектов МНО и преследуемая государствами-членами организации.

Правовые нормы, создаваемые ММПО, в том числе – их правила процедуры, занимают особое место в системе международно-правовых норм, определяющих правовой статус таких организаций, наряду с учредительными нормами. Отличительная особенность норм внутреннего права в том, что они принимаются ММПО в рамках их полномочий без последующего утверждения государствами – членами организации²².

При этом акты, принимаемые ММПО в рамках ее полномочий, не должны противоречить положениям учредительных документов организации.

²² Право международных организаций //

https://studme.org/69444/pravo/vnutrennee_pravo_mezhdunarodnyh_mezhpravitelstvennyh_organizatsiy

Помощь международных финансовых институтов и правительственных структур развития международного сотрудничества странам Центральной Азии в области управления водными ресурсами

Международная помощь для реализации национальных и региональных проектов в водном секторе Центральной Азии осуществляется в рамках общей внешней помощи развитию региона. Анализ внешней помощи региону, оказываемой международными организациями позволяет сделать приведенные ниже основные выводы.

В структуре финансовых средств, выделяемых в постсоветский период международные донорами на цели содействия развитию, Центральная Азия не занимает ведущее место, в сравнении с другими регионами мира²³.

Так, по данным Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), на долю 5 стран Центральной Азии в 2011 г. приходилось лишь 0,98 % мировых объемов официальной помощи развитию (ОФПР). Для сравнения: доля соседнего Афганистана составила 4,9 % – 6710 млн. долл., то есть в 5 раз больше. Примерно такая же картина с оказанием внешней помощи сохранялась и в последующие годы²⁴.

В общемировом масштабе, регион в целом получает минимум в 3 раза меньше средств, чем любое государство мира из первой десятки реципиентов внешней помощи развитию, и в 6 раз меньше, чем Афганистан. В текущем десятилетии произошло значительное снижение объемов помощи для Центральной Азии. И если в 2011 г. ни одна из стран Центральной Азии по абсолютным объемам полученной помощи не входила в число 40 крупнейших реципиентов ОФПР в мире, то на современный период ни одна из стран региона не входит и в число 50 крупнейших реципиентов внешней помощи.

Вместе с тем, в регионе действует достаточно большое количество международных доноров – стран-доноров, международных финансовых институтов, организаций по международному развитию, задействованных в проектах в сфере водных ресурсов, в частности:

²³ Сергеев В.М., Казанцев А.А., Бартенев В.И. Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия / Российский совет по международным делам – Рабочая тетрадь №X / Москва 2013 – 88 с. // <https://es.slideshare.net/RussianCouncil/ss-25874695>

²⁴ Диагностический доклад по водным ресурсам Центральной Азии (проект) / Научно-Информационный Центр МКВК Центральной Азии, 2019

- Специализированные учреждения и структуры ООН (Всемирный Банк, ЕЭК ООН, ПРООН, ЭСКАТО ООН, ЮНЕСКО и др.);
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);
- Глобальный Экологический Фонд, Евразийский Банк Развития, Исламский Банк Развития, Азиатский Банк Развития (АБР);
- Агентства стран-доноров (USAID (США), GIZ (Германия), DFID (Великобритания), SDC (Швейцария), CIDA (Канада));
- Частные Фонды (Фонд Ага-Хана, Сороса и др.); И др.

В финансировании водных проектов в Центральной Азии особо отмечается роль таких глобальных и региональных структур, как Всемирный банк, ПРООН, АБР, Европейский Союз, правительственных агентств – CIDA (Канада), Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC), USAID (США), GIZ (Германия).

Активные усилия по содействию водному сотрудничеству в регионе предпринимают международные неправительственные организации (Глобальное Водное Партнерство, Всемирный Водный Совет, Международная сеть бассейновых организаций и др.).

Так, в Специальной Программе ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА), одобренной всеми государствами ЦА, приоритетным направлением ставилось рациональное использование водных и энергетических ресурсов в регионе.

В 2009 г. ЕЭК ООН запустила проект «Региональный диалог и сотрудничество в сфере управления водными ресурсами», финансируемый правительством Германии Немецкое общество по международному сотрудничеству (GIZ) как часть Берлинского процесса по воде. Основная цель проекта состоит в усилении потенциала региональных структур по управлению водными ресурсами (МФСА, МКВК и др.)

Активна деятельность АБР в Центрально-Азиатском регионе (ЦАР), его членами являются все страны региона. Одним из значимых проектов в водном секторе стал, например, проект RETA «Совершенствование управления совместными водными ресурсами в Центральной Азии».

Ряд проектов в водной сфере региона реализует Международный институт по управлению водными ресурсами (ИВМИ). Большинство проектов ИВМИ в государствах региона реализовано в партнерстве с научными институтами, международными и государственными структурами, а также непосредственно с фермерами. Так, одним из масштабных проектов стал международный проект «ИУВР в Ферганской долине», реализованный

ИВМИ в партнерстве с НИЦ МКВК Центральной Азии в трех странах – Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане.

Большой финансовый вклад внесли в реализацию водных проектов национального и регионального охвата многие другие зарубежные доноры.

При этом эксперты отмечают двоякий эффект от проектов международных организаций. С одной стороны, эти проекты снизили вероятность нарастания напряженности, с другой, - они не принимают во внимание необходимость развития экономических связей между республиками ЦАР.

Международные доноры, задействованные в проектах в водном секторе региона, не обладают полнотой информации, почему их деятельность зачастую не соответствует реалиям (сообщество доноров недостаточно согласовывает проекты между собой). Проекты, ориентированные на скорый успех и достижение консенсуса между государствами ЦАР, как правило, стараются избегать и уходить от решения серьезных проблем.

По мнению ряда экспертов, несмотря на множество проектов, реализуемых в водно-энергетической сфере ЦАР при финансовой помощи доноров (ВБ, АБР, ЕБРР, ИБР, ЕАБР, Агентств развития США, Германии и других стран, ПРООН и др.), на тенденцию усиления взаимодействия стран региона, конфликтный потенциал «водного вопроса» сохраняется²⁵.

Мало внимания в водных проектах доноров уделяется Афганистану. На Афганистан приходится около 14% бассейна Аральского моря (БАМ) в верховьях Амударьи, где проживает около 20% населения страны. При этом Афганистан не участвует в соответствующих международных соглашениях. При стабилизации внутривнутриполитической ситуации в стране, развитие будет направлено на обеспечение продовольственной безопасности за счет роста орошаемых земель, что увеличит объемы используемой воды и обострит водный дефицит в бассейне Амударьи²⁶.

На встрече, в части, касающейся деятельности международных организаций и доноров в проектах водного сектора в Центральной Азии, было подчеркнуто, в том числе²⁷:

- В целях выполнения Программы БАМ-3 (ПБАМ-3) ориентироваться на реальные приоритеты в водном секторе региона.

²⁵ Политические пути решения водных проблем в Центрально-Азиатском регионе... // https://bstudy.net/613676/politika/politicheskie_puti_resheniya_vodnyh_problem_tsentralnoaziatskom_regione..

²⁶ Зонн И. С., Жильцов С. С., Семенов А. В., Костяной А.Г. Водная политика Афганистана в Центральной Азии / Вестник московского университета им. С.Ю. Витте. № 3 (26), 2018 – с. 54-66 // <https://elibrary.ru/item.asp?id=36310192>

²⁷ Встреча региональных организаций Центральной Азии для совершенствования механизмов сотрудничества в сфере экологии и устойчивого развития / Бюллетень МКВК Центральной Азии - NO. 8 (265) май 2015 г. // <http://sic.icwc-aral.uz/releases/rus/265.htm>

- Должно иметь место соответствие вклада и ответственности каждого донора, с одной стороны, и его выгод – с другой.
- Следует привлекать к выполнению крупных региональных проектов не только как можно больше региональных организаций.
- Важность своевременности получения информации от региональных и национальных организаций, чтобы избежать дублирования и нерациональной траты донорских и собственных средств.
- Создание региональными организациями единой платформы, что позволило бы выступать перед международными донорами с консолидированных позиций.
- Создание перечня перспективных мероприятий региональных организаций и единого банка отчетов о законченных проектах, независимо от источников финансирования.
- Налаживание взаимного обмена информацией между донорами и региональными организациями.
- Особое внимание механизму мониторинга проектов, а также соответствия приоритетов стран и приоритетов доноров.

Эти и другие вопросы, касающиеся деятельности международных доноров в водном секторе Центральной Азии, в том числе – координации доноров, будут решаться успешно, если такая необходимость таких мероприятий будет закреплена в соответствующих документах процедурного характера.

Взаимодействие национальных и региональных организаций

Вопросы взаимодействия национальных и международных региональных организаций тесно связаны с вопросами взаимодействия национального и международного права (МП), от согласованности их норм, в частности – норм, регулирующих деятельность соответствующих региональных и национальных институтов.

Так, организация, имея международный статус, как юридическое лицо, действует в рамках национальной правовой системы государства, где она расположена.

МП и национальное право являются автономными правовыми системами, но имеют тесную взаимосвязь и взаимовлияние, как внешняя и внутренняя политика суверенных государств, вплоть до проникновения норм МП в национальное право и наоборот²⁸.

По мнению эксперта, проблема соотношения и связи систем МП и национального права достаточно хорошо изучена, в отличие от вопросов взаимодействия, как непосредственно разных национальных правовых систем, так и между системами МП и внутригосударственного права. Аналогично положение дел и в отношении проблемы взаимодействия национальных (внутригосударственных) институтов между собою, и их с международными институтами. Вопросы взаимодействия национальных институтов в определенной области деятельности упорядочены и ясны.

Как национальная, так и международная правовая система создаются государствами, от их воли зависит степень и эффективность взаимодействия этих систем, соответственно – и внутренней и внешней политики, как следствие, - национальных и международных организационных структур в той или иной сфере совместной деятельности.

Действия государство на международной арене регулируются международным правом и в то же время, эти действия предполагают совершение акций внутри государства, которые подпадают под действие национального права.

Так, МКВК Центральной Азии принимает решение о водodelении между странами региона, то есть налагает на них обязанности соблюдать соответствующий порядок водозабора из трансграничных рек, этот порядок на территории государства регулируется его национальным правом. Так происходит взаимодействие национальной и международной правовой системы.

Вместе с тем, в некоторых случаях деятельность одних институтов может блокировать или затруднить деятельность других связанных одной сферой деятельности институтов, вследствие попадания в т.н. «институциональную ловушку»²⁹.

В англоязычной литературе понятие «институциональная ловушка» используется не в прямом смысле, как «Institutional Trap», но как Lock-In

²⁸ Основы взаимного влияния и взаимодействия международного и внутригосударственного права // https://studbooks.net/1025552/pravo/osnovy_vzaimnogo_vliyaniya_vzaimodeystviya_mezhdunarodnogo_vnutrigosudarstvennogo_prava

²⁹ Бренделева Е. Влияние международных институтов на развитие национальных экономик - «Мировое и национальное хозяйство», 2006 №4, 2015. Материалы IX Конвента РАМИ (27-28.10.2015) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/impact-of-international-institutions-on-the-development-of-national-economies>

Effect (эффект блокировки): это означает, что однажды принятое решение трудно отменить³⁰.

Согласно теории, «институциональная ловушка - это неэффективная устойчивая норма (неэффективный институт), имеющая самоподдерживающийся характер». Устойчивость означает, что если в системе превалирует неэффективная норма, то система может попасть в «институциональную ловушку», и может не выйти из нее и при условии снятия внешнего воздействия, которое породило эту «ловушку».

Вопросы «институциональных ловушек» подробно изучает экономическая теория, но находят применение и в других сферах деятельности, в частности – сфере управления.

Наличие «институциональной ловушки» (неэффективной нормы как «правила игры») может стать одной из причин неэффективности взаимодействия, как международных институтов, так и их с национальными институтами, как организационных структур.

МКВК Центральной Азии: примеры «институциональных ловушек»

Ниже приведены некоторые нормативные положения из достигнутых договоренностей между государствами Центральной Азии, которые можно рассматривать, как примеры «институциональных ловушек», оказывающих, в определенной степени, влияние на выполнение или точное понимание этих положений.

Так, в Положении о МКВК Центральной Азии (1992 г.)³¹, в разделе III (Структура и организация деятельности) зафиксировано, что:

- «3.2. Заседания МКВК проводятся ежеквартально, а по необходимости, по инициативе сторон, поочередно под председательством представителей соответствующих государств и в соответствующей столице».
- «3.3. Каждый из членов МКВК имеет право «вето» на обсуждаемое решение».

³⁰ Институциональные ловушки //

https://studwood.ru/1385711/ekonomika/institutsionalnye_lovushki

³¹ Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК) // http://icwc-aral.uz/statute12_ru.htm

Опыт проведения заседаний МКВК Центральной Азии за истекшие десятилетия показал, что заседания проводились, необязательно «ежеквартально», необязательно «поочередно», необязательно «в соответствующей столице». Т.е. – формально имеет место нарушение нормы, хотя оно не влияло на эффективность деятельности МКВК.

Что касается права «вето» члена МКВК Центральной Азии на принимаемое решение, это право выглядит спорным в контексте того, что Казахстан не имеет территорий в бассейне реки Амударьи, а Туркменистан – в бассейне реки Сырдарьи. Как следствие, исключаются решения МКВК, в части управления водными ресурсами (УВР) и в отношении бассейнов соответствующих рек, затрагивающие интересы Казахстана и Туркменистана, соответственно. Очевидно, на решение по УВР, касающееся бассейна Сырдарьи и согласованное членами МКВК от государств бассейна Сырдарьи, не наложит вето член МКВК от Туркменистана, как и на аналогичное решение по бассейну реки Амударьи – член МКВК от Казахстана. Но речь о том, что нет логики в наделении правом вето члена МКВК от государства, которое не имеет территорий в бассейне трансграничной реки, на решение по УВР, касающееся данного бассейна.

Более характерен, как «институциональная ловушка», пример с Межправительственным Соглашением об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (1998 г.). Сторонами Соглашения являются Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан (с 1999 г. – и Таджикистан)³².

Соглашение 1998 г. сыграло положительную роль в упорядочении водно-энергетического обмена между странами верховий (Кыргызстан, Таджикистан) и низовий (Узбекистан, Казахстан) реки Сырдарьи, но со временем перестало работать.

Так, Статья 8 Соглашения гласит:

- «Режим работы водохранилищ, ... поставки энергоносителей утверждаются ежегодными Межправительственными соглашениями на основе решений представителей водохозяйственных и топливно-энергетических организаций, возглавляемых заместителями Премьер-министров государств-участников».

Мало того, что «хромает» точность, – что возглавляют заместители Премьер-министров государств-участников?

³² Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (г. Бишкек. 17 марта 1998 г.) // <http://www.cawater-info.net/library/rus/gov1.pdf>

Необходимость подписания ежегодных соглашений стало одним из тормозов («ловушек») для работы основного Соглашения 1998 г. в целом. Так как ни в этой статье, ни в других статьях Соглашения не определены:

- Кто и с кем заключает «ежегодные Межправительственные соглашения»?
- В какие сроки заключаются «ежегодные Межправительственные соглашения»?
- Эти соглашения многосторонние (все или 2-3 государства бассейна) или двусторонние (Кыргызстан-Узбекистан, Кыргызстан-Казахстан и др. варианты).
- Потребность в воде государств низовий бассейна (Узбекистана и Казахстана), а разные по водности годы.
- Ряд других вопросов (ответственность за невыполнение Соглашений; и др.).

Статья 9 соглашения (1998 г.) гласит:

- «В случае возникновения споров и разногласий они разрешаются путем переговоров и взаимных консультаций. Если и в этом случае Стороны не придут к согласию, то вопрос направляется на рассмотрение Третейского суда, создаваемого Сторонами по конкретному вопросу».

Практика показала, что в большинстве случаев Стороны не могли договориться по ряду вопросов. Для обеспечения выполнения Соглашения обращение к Третейскому суду, который еще надо создать Сторонами, и по «конкретному вопросу» – не выход. Возможно, обращение к Третейскому суду было бы оправдано в случае, когда надо возместить ущерб от неправомерных действий другой Стороны. Но, с одной стороны, как указано выше, ответственность за невыполнение Соглашения не предусмотрена, с другой Стороны, как Стороны создадут Третейский суд по данному вопросу, если Сторона-ответчик на создание такого суда не согласится.

Базис и издержки межгосударственного взаимодействия

Во многом эффективность взаимодействия организационных структур зависит от основы, на которой оно реализуется, в частности - кооперативной или конкурентной, которые определяют также одноименные типы взаимодействия.

Кооперативное взаимодействие предполагает партнерские отношения, при которых все участники достигают поставленных целей, вследствие координации индивидуальных усилий, готовности партнеров помогать друг другу и других скоординированных действий. В случае конкурентного взаимодействия достижение цели одним участником или группой тормозит достижения своих целей другими участниками³³.

Согласно экспертному мнению, «некооперативное поведение национальных правительств ведет к неэффективному взаимодействию государств... Как следствие, важным условием минимизации внешних последствий внутривластных решений в международной экономике признается координация этих решений...»³⁴.

Международная организация, в процессе правотворческой деятельности в части заключения международных договоров, на начальном этапе, может, в частности³⁵:

- Инициировать заключение определенного международного договора;
- Выступить автором проекта текста такого договора;
- Созвать в дальнейшем конференцию представителей государств, с целью согласования текста договора.

В целом, характер взаимодействия субъектов международных отношений зависит от соотношения преимуществ и издержек взаимодействия в определенной предметной области, а условием участия в процессе взаимо-

³³ Кооперативное и конкурентное взаимодействие // <https://studfiles.net/preview/5853613/page:12/>

³⁴ Олейнов А. Экономическая роль международных институтов - «Мировое и национальное хозяйство» №4 (35), 2015 - Материалы IX Конвента РАМИ (27-28 октября 2015 г.) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/economic-role-of-international-institutions>

³⁵ Правотворческая деятельность международных межправительственных организаций // https://studbooks.net/2225587/ekonomika/pravotvorcheskaya_deyatelnost_mezhdunarodnyh_mezhpavitelstvennyh_organizatsiy

действия является превышение полезности таких действий над полезностью альтернативных им решений³⁶.

По мнению эксперта, в этом проявляется рациональная природа международных отношений: действия участников направлены на получение результатов, которые максимально соответствуют их интересам. Если интересы субъектов международных отношений дополняют друг друга, то отношения между ними будут рыночными (такие процессы принято относить к сфере мировой экономики). Если интересы субъектов взаимодействия характеризуются частичным или полным взаимоисключением, то процесс взаимодействия будет требовать согласования интересов взаимодействующих субъектов (такие процессы принято относить к сфере мировой политики).

Процесс согласования интересов в международных отношениях имеет своим конечным результатом соглашения – правила, ограничивающие действия их участников. Иначе эти правила называют термином «институт». Эти институты будут эффективны, если они действуют. Поэтому необходимым элементом института являются механизмы, обеспечивающие соблюдение установленных правил взаимодействия.

Правила взаимодействия субъектов международных отношений и механизмы их выполнения формируют систему международных институтов. Международные институты, как правила, закрепляют прав и ограничивают свободу действий участников международных отношений в определенной предметной области.

Дополнительные ограничения свободы действий участников международных отношений могут быть предусмотрены в отношении тех из них, кто нарушает согласованные ранее правила взаимодействия³⁷.

Обращая внимание на уникальность международной институциональной среды для каждого конкретного случая и времени, эксперт одновременно подчеркивает, что «экономический взгляд на международные институциональные процессы вполне конкретен относительно роли институтов в международных отношениях».

В этом контексте, прежде всего, эксперт считает возможным выделить три основные функциональные задачи, закрепляемые за международными институтами:

³⁶ Олейнов А. Экономическая роль международных институтов - «Мировое и национальное хозяйство» №4 (35), 2015 - Материалы IX Конвента РАМИ (27-28 октября 2015 г.) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/economic-role-of-international-institutions>

³⁷ Олейнов А. Экономическая роль международных институтов - «Мировое и национальное хозяйство» №4 (35), 2015 - Материалы IX Конвента РАМИ (27-28 октября 2015 г.) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/economic-role-of-international-institutions>

- 1) Координация действий субъектов международных отношений (МО);
- 2) Мотивация действий субъектов МО; и:
- 3) Перераспределение благ между субъектами МО.

Эти задачи фигурируют, как присущие к международным экономическим отношениям, но применимы и к другим областям МО.

Первая задача – координация взаимных действий субъектов МО – имеет предпосылкой указанные выше взаимные ограничения свободы участников МО. Эти ограничения обуславливают предсказуемость действия субъектов МО друг для друга, позволяют уменьшить издержки непредсказуемости и сопутствующих ей рисков.

Вторая задача – мотивация действий участников МО – отражает связи между выбором субъекта МО и результатом этого выбора. Решается задача оптимизацией результатов участников МО. При ее отсутствии каждый субъект МО стремится, по мнению эксперта, к оптимизации, а на наш взгляд, максимизации индивидуального результата.

Третья задача – перераспределение благ между субъектами МО – является следствием регламентации возможных действий каждого субъекта МО. Достижение соглашения ведет к перераспределению материальных и/или иных благ между его участниками в соответствии с их интересами. В рамках этих ограничений они могут достичь более эффективного распределения благ между собой.

Со временем интересы субъектов МО могут меняться, как следствие, снижается эффективность международных институтов и может возникнуть необходимость в их пересмотре. Запуск процесса реформирования институтов зависит от его издержек. Высокие издержки обуславливают сохранение низкоэффективных институтов. Кроме того, вопрос эффективности международных институтов определяется также интересами субъектов МО, позиции которых являются определяющими в рамках действующей международной институциональной системы.

Так, если функционирование определенных международных институтов не эффективно, но они способствуют перераспределению благ в пользу доминирующих субъектов МО, эти институты, как правило, сохраняются. Высокие издержки взаимодействия могут не позволить субъектам, проигрывающим в рамках существующих институтов, инициировать процесс их реформирования.

По мнению эксперта, создание международных организаций (МНО) является квинтэссенцией институциональной деятельности субъектов международных отношений. МНО могут быть рассмотрены как частный случай международных институтов, подразумевающий, наряду с ограни-

чениями прав и свобод участников международных отношений, наличие механизма принятия коллективных решений.

Несмотря на существенные отличия различных аспектов международных отношений (предметная область, цели и задачи, географический охват и др.), взаимодействие их субъектов имеет ряд общих фундаментальных свойств, в частности³⁸:

- Во-первых, международные отношения (МО) характеризуются неравным положением взаимодействующих субъектов с разными интересами.
- Во-вторых, МО являются процессами перераспределения благ между взаимодействующими субъектами.
- В-третьих, действия субъектов МО ограничены достигнутыми между ними договоренностями (международными институтами).

Таким образом, МО могут быть определены как процессы перераспределения благ между субъектами, решения которых ограничиваются институциональными рамками и затрагивают интересы других субъектов.

Имея природу перераспределения, МО могут принимать одну из двух форм:

- 1) Рыночного (или «экономического») процесса, или:
- 2) Институционального (или «политического») процесса.

По мнению эксперта, строго экономический характер принимают процессы международного взаимодействия (МВ), в которых интересы сторон комплементарны (взаимно дополняют друг друга). Строго политический характер могут принимать процессы МВ, в которых, интересы его субъектов характеризуются частичным или полным взаимоисключением. В последнем случае взаимодействие субъектов МО будет политическим, когда происходит согласование интересов, итогом которых является создание новых или изменение существующих международных институтов.

Выбор государством стратегии сотрудничества или соперничества в международных отношениях зависит от того, насколько действия государства соответствует принципу сравнительных издержек взаимодействия. При этом существует мнение, что с увеличением количества участников взаимодействия³⁹:

³⁸ Олейнов А. Экономическая роль международных институтов - «Мировое и национальное хозяйство» №4 (35), 2015 - Материалы IX Конвента РАМИ (27-28 октября 2015 г.) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/economic-role-of-international-institutions>

³⁹ (3.2). «Институциональная гегемония» как модель регулирования... международных отношений //

- 1) Во-первых, возрастают, транзакционные и информационные издержки;
- 2) Во-вторых, в большой группе уменьшается эффективность, как внутреннего контроля (самодисциплины), так и внешнего контроля (по отношению к другим субъектам взаимодействия) контроля.
- 3) В-третьих, только в малой группе удается обойти проблемы, которые связаны с увеличением бюрократического аппарата.

Взаимодействие внутригосударственного и международного права можно определить как согласованное действие двух правовых систем, обусловленное существованием общих для них целей и необходимое для их взаимного развития, а также предполагающее или не исключающее возможности существования у них общих сфер деятельности. Кроме того, взаимодействие характеризуется взаимным влиянием правовых систем. Можно выделить нормативно-правовой механизм и организационно-правовой механизм взаимодействия, которые могут быть реализованы как на национальном, так и на международном уровне⁴⁰.

Механизм взаимодействия – такое же правовое явление, как и механизм правового регулирования, механизм защиты прав и свобод и т.д.

По мнению эксперта, термин «механизм», как правило, означает модель специально-юридического воздействия на социальные отношения (например, механизм правового регулирования) или используется для характеристики инструментально-процедурных конструкций, таких, как механизм реализации права или применения права.

Неотъемлемым элементом механизма взаимодействия, как на национальном, так и на международном уровне, являются органы, участвующие в процессе взаимодействия.

Международные межправительственные организации (ММПО) создаются, как правило, на постоянной, бессрочной основе⁴¹.

В силу того что объектом регулирования и управления со стороны ММПО становится четко определенная в основополагающем договоре сфера международной жизни, каждая ММПО обладает присущей только ей компетенцией и полномочиями.

https://ozlib.com/866726/sotsium/institutsionalnaya_gegemoniya_model_regulirovaniya_sovremennyh_mezhdunarodnyh_otnosheniy

⁴⁰ Конституционный механизм взаимодействия национального и международного права // <https://wiselawyer.ru/poleznoe/7785-konstitucionnyj-mekhanizm-vzaimodejstviya-nacionalnogo-mezhdunarodnogo-prava>

⁴¹ Воронков Л. С. Международные организации в системе международных отношений: тенденции и перспективы развития / Вестник МГИМО Университета 2012 / Область наук: Государство и право. Юридические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-organizatsii-v-sisteme-mezhdunarodnyh-otnosheniy-tendentsii-i-perspektivy-razvitiya>

Создавая ММПО как новый субъект международного права (МП), государства наделяют их определенной правоспособностью и дееспособностью, признавая за ними права и обязанности, участвовать в создании, применении и охране норм МП.

Участие в ММПО не ведет к ограничению суверенитета ее государств-членов, но оказывает существенное влияние на характер их отношений с другими субъектами МП, суживая простор для внешнеполитического маневрирования, так как государства не могут не учитывать принятые на себя международно-правовые обязательства.

Одним из аспектов международно-правовых обязательств являются таковые, вытекающие из правил процедуры, которые регулируют те или иные аспекты деятельности ММПО и установленные по согласию участников организации.

Заключение

Как указывалось выше, правила процедуры, являясь процессуальными, носящие локальный и организационный характер, в то же время, равноценны нормам МП, так как создаются его субъектами, соответственно, обязательны для них.

Правила процедуры регулируют отношения субъектов международного взаимодействия по исполнению положений учредительных документов международных межправительственных организаций (ММПО), причем это касается как национального (взаимодействие соответствующих национальных органов с ММПО), так и межгосударственного уровня.

МКВК Центральной Азии, как и другие организации МФСА, является ММПО, созданной государствами-учредителями МФСА. Принятие и строгое выполнение правил процедуры по различным аспектам деятельности МКВК Центральной Азии (как и других организаций МФСА) позволит повысить эффективность взаимодействия региональных и соответствующих национальных организаций, как и в целом уставной деятельности МКВК и других организаций МФСА.

Направления деятельности региональных организаций системы МФСА, по которым целесообразно разработать правила процедуры, требуют обсуждения с представителями этих соответствующих организаций, проработки и уточнения.

Представляется, что в первую очередь следовало бы разработать правила процедуры в отношении следующих вопросов взаимодействия

национальных и региональных организаций и региональных организаций между собою (ориентировочный перечень):

- 1) Порядка финансирования региональных организаций.
- 2) Годовой отчетности региональных организаций по реализованной за истекший год деятельности и взаимного доступа к этим отчетам (в какие сроки, порядок представления отчетов или обмена ими и т.д.).
- 3) Отчетности (текущей и итоговой) по реализуемым региональным проектам (с участием двух или более государств Центральной Азии).
- 4) Порядка предоставления необходимой информации соответствующими национальными организациями региональным организациям.
- 5) Формирования команд (рабочих групп – национальных и региональных) исполнителей региональных проектов.
- 6) Формирования команд исполнителей (рабочих групп – национальных и региональных) региональных проектов.
- 7) Общие и частные вопросы взаимодействия с международными донорами.
- 8) Порядка взаимодействия МКВК Центральной Азии с другими региональными организациями по вопросам планирования и осуществления совместной деятельности, включая информационный обмен и организацию диалога (форума) основных заинтересованных сторон.
- 9) Совместного проведения НИР регионального характера по той или иной научно-исследовательской или практической проблеме (так, разработка концептуальных основ межгосударственного водodelения, проведение совместных замеров расхода воды, проведение полевых экспедиций и т.п.).
- 10) Правил процедуры, касающиеся обязанностей членов МКВК и руководителей других региональных организаций по обеспечению эффективного межгосударственного взаимодействия в области водных ресурсов.
- 11) Правила подбора руководящих кадров региональных организаций.
- 12) Подготовки и проведения тренингов и курсов повышения квалификации сотрудников водохозяйственных организаций.
- 13) Другие вопросы взаимодействия национальных и региональных организаций.

В случае необходимости, можно продумать вопрос об ответственности и, возможно, о введении санкций за нарушение правил процедуры, так как они отражают согласованную волю государств - членов той или иной региональной организации.

В целом же, наличие процедурных правил по ряду еще неурегулированных направлений деятельности, в частности, МКВК Центральной Азии, послужит укреплению взаимодействия между региональными и национальными организациями государств Центральной Азии в области водных ресурсов.

Использованная литература

- 1) Борисов Д.А., Ивонина О.И. Современные оценки роли международных институтов в обеспечении коллективной безопасности / Вестник НГУЭУ, 2011 / Область наук: Политика и политические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-otsenki-rol-i-mezhdunarodnyh-institutov-v-obespechenii-kollektivnoy-bezopasnosti>
- 2) Бренделева Е. Влияние международных институтов на развитие национальных экономик - «Мировое и национальное хозяйство», 2006 №4 (35), 2015. Материалы IX Конвента РАМИ (27-28.10.2015) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/impact-of-international-institutions-on-the-development-of-national-economies>
- 3) (61). Виды международных организаций // <https://studfiles.net/preview/5638975/>
- 4) Воронков Л. С. Международные организации в системе международных отношений: тенденции и перспективы развития / Вестник МГИМО Университета 2012 / Область наук: Государство и право. Юридические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-organizatsii-v-sisteme-mezhdunarodnyh-otnosheniy-tendentsii-i-perspektivy-razvitiya>
- 5) Встреча региональных организаций Центральной Азии для совершенствования механизмов сотрудничества в сфере экологии и устойчивого развития / Бюллетень МКВК Центральной Азии - NO. 8 (265) май 2015 г. // <http://sic.icwcc-aral.uz/releases/rus/265.htm>
- 6) Зонн И. С., Жильцов С. С., Семенов А. В., Костяной А.Г. Водная политика Афганистана в Центральной Азии / Вестник московского университета им. С.Ю. Витте. № 3 (26), 2018 – с. 54-66 // <https://elibrary.ru/item.asp?id=36310192>
- 7) Диагностический доклад по водным ресурсам Центральной Азии (проект) / Научно-Информационный Центр МКВК Центральной Азии, 2019
- 8) (3.2). «Институциональная гегемония» как модель регулирования... международных отношений // https://ozlib.com/866726/sotsium/institutsionalnaya_gegemoniya_model_regulirovaniya_sovremennyh_mezhdunarodnyh_otnosheniy
- 9) Институциональные ловушки // https://studwood.ru/1385711/ekonomika/institutsionalnye_lovushki
- 10) Классификация международных организаций // <https://infopedia.su/18x10e1.html>

- 11) Конституционный механизм взаимодействия национального и международного права // <https://wiselawyer.ru/poleznoe/7785-konstitucionnyj-mekhanizm-vzaimodejstviya-nacionalnogo-mezhdunarodnogo-prava>
- 12) Кооперативное и конкурентное взаимодействие // <https://studfiles.net/preview/5853613/page:12/>
- 13) Межгосударственное регулирование экономических отношений. Роль наднациональных институтов // <https://stud-baza.ru/mejgosudarstvennoe-regulirovanie-ekonomicheskikh-otnosheniy-rol-nadnatsionalnyih-institutov...>
- 14) Международные межправительственные организации // https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1213/международные
- 15) (5). Международные неправительственные организации // <https://studfiles.net/preview/3219925/page:5/>
- 16) Международные неправительственные организации / Словари и энциклопедии на Академике // https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1214/международные
- 17) Международные организации / Словари и энциклопедии на Академике // <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/489>
- 18) Олейнов А. Экономическая роль международных институтов - «Мировое и национальное хозяйство» №4 (35), 2015 - Материалы IX Конвента РАМИ (27-28 октября 2015 г.) // <https://mirec.mgimo.ru/2015-04/economic-role-of-international-institutions>
- 19) Организационная структура международных межправительственных организаций // https://studme.org/69443/pravo/organizatsionnaya_struktura_mezhdunarodnyh_mezhpravitelstvennyh_organizatsiy
- 20) Основы взаимного влияния и взаимодействия международного и внутригосударственного права // https://studbooks.net/1025552/pravo/osnovy_vzaimnogo_vliyaniya_vzaimodeystviya_mezhdunarodnogo_vnutrigosudarstvennogo_prava
- 21) Политические пути решения водных проблем в Центрально-Азиатском регионе... // https://bstudy.net/613676/politika/politicheskie_puti_resheniya_vodnyh_problem_tsentralnoaziatskom_regone
- 22) Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК) // http://icwc-aral.uz/statute12_ru.htm
- 23) Понятие межправительственных (межгосударственных) организаций (ММПО) // <http://be5.biz/pravo/m001/20.html>
- 24) Понятие международной организации, и ее характерные признаки // <https://leksii.org/16-388.html>
- 25) Порядок создания и прекращения деятельности международных организаций // https://studbooks.net/2223357/ekonomika/poryadok_sozdaniya_prekrascheniya_deyatelnosti_mezhdunarodnyh_organizatsiy
- 26) Правила / Словари и энциклопедии на Академике // <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17312>

- 27) Право международных организаций // <https://studfiles.net/preview/4387968/>
- 28) Право международных организаций // https://studme.org/69444/pravo/vnutrennee_pravo_mezhdunarodnyh_mezhpravitelstvennyh_organizatsiy
- 29) Право международных организаций и конференций // <http://5fan.ru/wievjob.php?id=16464>
- 30) Право международных организаций // https://studme.org/69444/pravo/vnutrennee_pravo_mezhdunarodnyh_mezhpravitelstvennyh_organizatsiy
- 31) Право международных организаций / Словари и энциклопедии на Академике // https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1695/право
- 32) Правотворческая деятельность международных межправительственных организаций // https://studbooks.net/2225587/ekonomika/pravotvorcheskaya_deyatelnost_mezhdunarodnyh_mezhpravitelstvennyh_organizatsiy
- 33) Процедура / Словари и энциклопедии на Академике // https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/29223/процедура
- 34) Сергеев В.М., Казанцев А.А., Бартенев В.И. Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия / Российский совет по международным делам – Рабочая тетрадь №X / Москва 2013 – 88 с. // <https://es.slideshare.net/RussianCouncil/ss-25874695>
- 35) Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (г. Бишкек. 17 марта 1998 г.) // <http://www.cawater-info.net/library/rus/gov1.pdf>
- 36) Функции международных организаций // <http://interlaws.ru/funkcii-mezhdunarodnyh-organizacij/>
- 37) Шагабиева Е. М. Международные неправительственные организации: их виды, особенности, категории и характеристика – Журнал «Власть», 2010. Область наук: Государство и право. Юридические науки // <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-nepравitelstvennye-organizatsii-ih-vidy-osobennosti-kategorii-i-harakteristika>
- 38) (62) Юридическая природа международной организации // <https://studfiles.net/preview/5638975/>
- 39) Ярославцев В. Ю. Юридическая природа правил процедуры международных организаций / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук – М., 1989 // <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=47959>

Верстка: Беглов И.

Подготовлено к печати
в Научно-информационном центре МКВК

Республика Узбекистан, 100 187,
г. Ташкент, м-в Карасу-4, д. 11А

sic.icwc-aral.uz