

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Международный договор и третьи международные организации

*Лукашук И.И.**

Глобализация поставила перед человечеством проблемы, от решения которых зависит его судьба. Решить эти проблемы возможно лишь путем активного сотрудничества широкого круга государств. Для этого необходимы создание нового миропорядка, более высокий уровень организации мировой системы, существенное повышение степени ее управляемости. Сегодня это ключевая глобальная проблема, от ее решения зависит урегулирование иных глобальных проблем. Ее актуальность стала регулярно подчеркиваться государственными деятелями, актами межправительственных и общественных организаций.

В Концепции внешней политики России говорится о необходимости «повышения управляемости международной системы», что вызывает «усиление роли международных институтов и механизмов в мировой экономике и политике»¹. Среди таких институтов и механизмов основное место занимают международные организации и международное право. От их эффективности в значительной мере зависит уровень управляемости международной системой.

Рост роли международных организаций, расширение их возможностей порождает немало новых правовых проблем, нуждающихся в научной разработке и нормативном урегулировании. Одной из таких проблем является проблема третьих организаций в отношении договоров между международными организациями. В этой области еще

* Лукашук Игорь Иванович – профессор, доктор юридических наук, руководитель Центра международно-правовых исследований Института государства и права РАН.

¹ Российская газета, 2000. 11 июля.

не сложились достаточно четкие правила. За редкими исключениями молчанием обходят этот вопрос и учредительные акты организаций.

Исходя из позитивного международного права, можно определить два основных положения в интересующей нас области. Во-первых, в отношении как государств, так и организаций договор порождает обязательства лишь в результате их согласия. Во-вторых, в силу специфики правосубъектности организаций соответствующие правила не могут полностью совпадать с правилами относительно третьих государств в отношении договоров между государствами. Именно из этого исходила и Комиссия международного права при подготовке проекта статей о праве договоров с участием международных организаций². Такой подход нашел отражение и в принятой на основе проекта Комиссии Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года.

Понятие третьей международной организации определено Венской конвенцией 1986 года по аналогии с понятием третьего государства – международная организация, не являющаяся участником договора (ст. 2). Это значит, что организация перестает быть третьей после того, как она согласилась на обязательность для нее договора и договор вступил для нее в силу. Соответственно, как и в случае с третьим государством, возникают различные категории третьей организации.

А) Организация, не имеющая никакого отношения к договору, то есть абсолютно третья организация. Для такой организации договор не порождает никаких правовых последствий (*res inter alios acta*).

Б) Участвовавшая в переговорах организация – организация, которая принимала участие в составлении и принятии текста. Такая организация имеет право подписать договор, выразить согласие на его обязательность, принимать оговорки или возражать против них, участвовать в назначении депозитария. Депозитарий препровождает таким организациям заверенные копии договора, уведомляет их о получении всех документов, относящихся к договору.

В) Договаривающаяся организация – организация, которая согласилась на обязательность для нее договора, независимо от того, вступил ли договор в силу. Такая организация имеет, кроме указанных прав, право быть уведомленной о любом предложении, касающемся поправок к многостороннему договору, и принимать участие в решении воп-

² См.: Комментарий Комиссии // *Yearbook of the ILC*, 1982. Vol. II. Part Two. P. 42.

роса о его принятии. Особое значение имеет то, что в этом случае организация обязана не лишать договор его объекта и цели до вступления его в силу (ст. 18). Многосторонний договор может быть прекращен «по консультации» с договаривающимися организациями (ст. 54).

Следует заметить, что в некоторых статьях Конвенции говорится еще об одной категории третьей организации, определение которой в статье 2 не дается, а именно о подписавшей договор организации. Такая организация обязана не лишать договор его объекта и цели до вступления его в силу. В случае возникновения разногласий относительно выполнения депозитарием своих функций, депозитарий доводит вопрос до сведения подписавших договор организаций (ст. 78).

Общее правило относительно третьих международных организаций сформулировано по аналогии с общим правилом в отношении третьих государств. В результате Конвенция содержит единое правило, охватывающее и те, и другие: «Статья 34. Общее правило, касающееся третьих государств или третьих организаций. Договор не создает обязательств или прав для третьего государства или третьей организации без согласия на то этого государства или этой организации». В этом, как и в последующих, правиле о третьих организациях, находит выражение принципиальное положение о том, что в основе договоров лежит согласие сторон. Статья подтверждает, что организации выступают в качестве равноправных сторон.

Договоры, предусматривающие обязательства для третьих организаций. Посвященная этому вопросу статья, как и статья, содержащая общее правило, аналогична соответствующей статье Венской конвенции 1969 года. В предложенном Комиссией проекте статьи содержались два пункта. Один был посвящен третьим государствам, другой – третьим организациям³. Учитывая их идентичность, Венская конференция решила принять единое положение: «Статья 35. Договоры, предусматривающие обязательства для третьих государств или третьих организаций. Обязательство для третьего государства или третьей организации возникает из положения договора, если участники этого договора имеют намерение сделать это положение средством создания обязательства и если третье государство или третья организация определенно принимает на себя в письменной форме это обязательство. Принятие третьей организацией такого обязательства регулируется правилами этой организации».

³ См.: Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part Two. P. 42.

Из этого видно, что специфики статуса третьей организации касается лишь последняя фраза. Может показаться, что в ней нет особой необходимости, поскольку статья 5 Венских конвенций содержит общее положение о том, что они применяются «без ущерба для любых соответствующих правил данной организации». Однако статья 5 относится лишь к договорам, учреждающим организации, и к договорам, принятым в рамках организации. Приведенное же положение касается всех договоров организации.

В проекте статей, принятых Комиссией в первом чтении, содержалось еще одно условие, а именно: создаваемое для третьей организации обязательство должно относиться «к сфере ее деятельности». Однако в дальнейшем Комиссия решила, что положение о том, что принятие обязательства организацией регулируется ее правилами, является достаточным⁴. В результате стало возможным сформулировать единое правило для государств и организаций.

Договоры, предусматривающие права для третьих организаций. При рассмотрении этого вопроса в Комиссии первоначально предлагалось также ограничиться общим правилом для государств и организаций. Предусматривалось, что согласие организации с предусмотренным договором правом «будет предполагаться до тех пор, пока не будет иметься доказательств противного»⁵.

Это положение вызвало критические замечания со стороны ряда членов Комиссии, которые обоснованно указывали на необходимость учета различий в статусе государства и организации. Действительно, обретение организацией дополнительных прав способно сказаться на ее функциях, определенных ее учредительным актом. Кроме того, можно представить себе случай, когда организация в результате разногласия членов не принимает никакого решения по вопросу о принятии предусмотренных договором прав. Едва ли такой случай может рассматриваться как молчаливое согласие с этими правами.

С учетом этого Комиссия предусмотрела более строгие условия для принятия третьей организацией прав по договору. Комиссия исходила из того, что международная организация не обладает неограниченной компетенцией, присущей государствам, и потому нельзя устанавливать презумпцию ее согласия. Посвященный этому вопросу пункт 2 статьи 36 Конвенции 1986 года имеет следующий вид: «*Право для*

⁴ См.: Комментарий к ст. 35 // Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part 2. P. 42.

⁵ См.: Шестой доклад П. Петера // Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part One. P. 128.

третьей организации возникает из положения договора, если участники этого договора имеют намерение посредством этого положения предоставить такое право либо третьей организации, либо группе международных организаций, к которой она принадлежит, либо всем организациям и если третья организация соглашается с этим. Такое согласие регулируется правилами этой организации».

Отрицая презумпцию согласия организации, приведенное положение, вместе с тем не определяет форму согласия. Вопрос должен решаться в соответствии с правилами организации.

Так же, как и государство, организация, пользующаяся указанными правами, обязана соблюдать условия пользования ими, предусмотренные не только соответствующим договором, но и установленные в соответствии с договором⁶. Отсюда видно, что эта обязанность распространяется и на условия, которые могут быть дополнительно установлены участниками договора. Думается, в таком случае организация будет вправе выразить свое мнение в отношении дополнительных условий, вплоть до отказа пользоваться правами в соответствии с дополнительными условиями.

Отмена или изменение обязательств или прав третьих организаций регулируется теми же правилами, что установлены и для третьих государств. Специфика статуса организаций нашла отражение лишь в положении, согласно которому согласие международной организации – участника договора или третьей организации регулируется правилами этой организации (п. 3 ст. 37).

Установлен разный порядок отмены или изменения обязательств, с одной стороны, и прав – с другой. Для обязательств предусмотрены более жесткие условия. Обязательство может быть отменено или изменено только с согласия участников договора и третьей организации, если только не установлено, что они условились об ином (п. 1 ст. 37). Казалось бы, что для отмены обязательства, то есть для освобождения организации от определенного бремени, следовало бы установить упрощенный порядок. Однако это противоречило бы юридической логике, поскольку для принятия обязательства необходимо определенное принятие в письменной форме. В результате такого принятия возника-

⁶ Соответствующее положение Венской конвенции имеет следующий вид: «Государство или международная организация, пользующееся / пользующаяся правом на основании пунктов 1 или 2, выполняет условия пользования этим правом, предусмотренные договором или установленные в соответствии с договором» (п. 3 ст. 36).

ют договорные отношения между участниками договора и третьими сторонами. В комментарии Комиссии говорится, что речь идет о дополнительном, коллатеральном соглашении (collateral agreement)⁷.

Для отмены или изменения прав предусмотрен более простой порядок. Право не может быть отменено или изменено участниками договора в одностороннем порядке лишь в том случае, если установлено, что, согласно существовавшему намерению, это право не подлежало отмене или изменению без согласия этой третьей организации (п. 2 ст. 37). Речь идет опять таки о наличии некоего коллатерального соглашения.

Приведенные положения представляют собой элементарные нормы, определяющие статус третьих в отношении договора сторон. Положение третьих международных организаций они определили путем более или менее полной аналогии с третьими государствами. Однако они не отвечают на ряд вопросов, связанных с возросшей ролью международных организаций. Причина видится в предельно осторожной позиции многих государств относительно расширения компетенции международных организаций. Кроме того, в международной практике еще не сложились достаточно четкие правила по этим вопросам.

Не были, в частности, решены вопросы, касающиеся связи между двумя комплексами прав и обязательств. Один из них существует во взаимоотношениях участников договора, другой связывает этих участников с третьими государствами и организациями. Это положение отмечалось и Комиссией, которая сочла, что вопрос не может быть решен «общим правилом, настолько широка возможность разнообразия в конкретных случаях»⁸.

Учитывая это, Комиссии стремилась решить два основных вопроса. Во-первых, вопрос о значении договоров организации для государств-членов. Во-вторых, о значении договоров государств-членов для организации. Исходя из позитивного международного права, можно утверждать, что ответ на первый вопрос состоит в следующем: поскольку организация является самостоятельным субъектом международного права, то заключаемые ею договоры обязывают только ее и только с ней имеют дело партнеры по договору. Что же касается государств-членов, то, не будучи юридически связанными заключенными организацией договорами, они должны относиться к ним с уважением. Кроме того, государства-члены обязаны содействовать осуществлению

⁷ Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part 2. P. 45.

⁸ См.: Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part 2. P. 45.

организацией ее уставных функций и, следовательно, если это необходимо, и осуществлению ее международных обязательств.

Второй вопрос – о значении договоров государств-членов для не участвующей в них организации. Следует различать три вида договоров. Первый из них – договоры, являющиеся учредительными актами организаций. Государства-члены могут вносить в них изменения и дополнения, создавая таким путем права и обязанности для организации без ее участия.

Второй вид – договоры, предназначенные для создания прав и обязанностей для организаций, например конвенции об иммунитетах и привилегиях организаций. Такие договоры как бы дополняют учредительные акты и потому многие юристы считают их обязательными для не участвующих организаций⁹. Другие юристы полагают, что в таких случаях согласие организации презюмируется. При всех условиях организация не становится участницей таких договоров.

Третий вид – договоры, регулирующие отношения государств-членов и не касающиеся организации. В отношении таких договоров организация обладает полным статусом третьей стороны.

Первоначально спецдокладчик П. Рейтер представил проект статьи, предусматривавшей упрощенный порядок распространения действия договора организации на государства-члены¹⁰. Проект исходил из соответствующего положения Римского договора о ЕЭС. Проект встретил возражения ряда членов Комиссии. С развернутой критикой выступил Н.А. Ушаков. Он доказывал, что предложенный проект применим лишь к наднациональным организациям. Наднациональные черты ЕЭС не присущи другим международным организациям. Перенос их на другие организации был бы несовместим с суверенитетом государств-членов¹¹. Критические замечания по проекту содержались и в отзывах правительств.

⁹ См.: Талалаев А.Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций. М., 1989. С. 211.

¹⁰ «Договор, заключенный международной организацией, в том случае, когда в силу его объекта и в силу распределения между организацией и ее государствами-членами компетенции, вытекающей из этого объекта, явствует, что именно таким было намерение участников этого договора, создает для государства-члена:

а) права, согласие на принятие которых этим государством будет предполагаться, если не последует волеизъявление о противном; б) обязательства, когда государство-член принимает их хотя бы косвенно» (ст. 36-бис.2) // Ежегодник КМП, 1977. Т. II, Ч. I. С. 158.

¹¹ Ежегодник КМП, 1977. Т. I. С. 183-184.

Ряд других членов Комиссии, а также некоторые правительства выступили в поддержку предложенного проекта, считая, что за ним будущее. Юрист из Перу Х. Калье. И. Калье утверждал, что предложенный вариант статьи представляет собой основное достижение всего проекта¹².

После продолжительного обсуждения Комиссия существенно изменила содержание предложенного проекта статьи 36-бис.¹³ В конце концов статья была единогласно принята в следующем виде: «Статья 36-бис. Обязательства и права, вытекающие для государств – членов международной организации из договора, в котором она является стороной. Обязательства и права возникают для государств – членов международной организации из положений договора, стороной в котором является данная организация, когда стороны в договоре были намерены, чтобы эти положения были средством создания таких обязательств и предоставления таких прав и определили соответствующие условия и результаты в договоре или иным образом договорились об этом, и если:

а) государства – члены организации в силу учредительного акта этой организации или иным образом единогласно согласились быть связанными положениями данного договора; и

б) согласие государств – членов организации быть связанными соответствующими положениями договора было должным образом доведено до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций».

Первое, что обращает на себя внимание, состоит в том, что статья обошла молчанием вопрос о возможности создания прав и обязательств для организации договорами государств-членов.

Статья предельно ограничивает возможности создания обязательств и прав для государств-членов договорами организации. Во всех случаях необходимо их согласие. Возможны два варианта. Первый состоит в том, что государства – члены организации согласились быть связанными положениями данного договора в силу учредительного акта организации. Редким примером служит ЕЭС. Римский договор содержит следующее положение: «Соглашения, заключенные в соответствии с изложенными выше положениями, будут иметь обязательную силу для органов Сообщества и для государств-членов» (п. 2 ст. 228).

¹² Ежегодник КМП, 1977. Т. I. С. 170 и сл.

¹³ Анализ обсуждения дан в книге: Талалаев А.Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций. М., 1989. С. 216 и сл.

Второй вариант – государства-члены единогласно соглашались быть связанными положениями договора организации. Этот вариант использовался практикой Совета Экономической Взаимопомощи¹⁴. До заключения соглашения Советом государства-члены принимали решение о его одобрении и таким путем давали согласие на его обязательность для себя.

Наконец, проект статьи 36-бис свидетельствует, что Комиссия сочла невозможным установить общее правило в силу многообразия возникающих ситуаций. Статья возлагает на участников обязанность решать проблему в каждом случае. В результате в договоры или в сопутствующие им акты должны включаться необходимые положения, которые, как свидетельствует практика, могут порою быть весьма подробными и сложными. Достаточно вспомнить приложение X к Конвенции по морскому праву 1982 года.

О том, что такого рода вопросы приходится постоянно решать в договорах, свидетельствует и практика России. Договор о дружбе и сотрудничестве между РФ и Португалией 1994 года содержит следующее положение: «В развитии своих экономических отношений Стороны будут учитывать постоянно возрастающую мировую взаимозависимость и полномочия международных экономических и финансовых организаций, в которые они входят. ...В этом контексте Португалия сохраняет в российско-португальских отношениях соответствующую компетенцию за Европейским Союзом и его органами» (ст. 11). Как видим, проводится различие между обычными международными экономическими и финансовыми организациями и Европейским Союзом, обладающим наднациональной компетенцией.

Еще более детальные постановления по этому вопросу содержат договоры о сотрудничестве в специальных областях. Российско-норвежское соглашение о сотрудничестве в области почтовой и электрической связи и информационных технологий 2002 года установило: «Ничто в данном Соглашении не затрагивает (и не трактуется как затрагивающее права и обязанности Сторон, определенные Уставом, Конвенцией и Соглашением о почтовых посылках Всемирного почтового союза, Уставом, Конвенцией, Административными регламентами и рекомендациями Международного союза электросвязи, а также

¹⁴ См.: Архипова Л.Б. Соглашения межгосударственных экономических организаций стран – членов СЭВ и проект Конвенции о договорах с участием международных организаций // Проблемы совершенствования советского законодательства. 1981. № 20.

документами Европейской Конференции Администратий почт и электросвязи или другими нормативными правовыми актами, принятыми в рамках этих международных организаций» (ст. 8).

Обращает на себя внимание то, что речь идет о широком круге довольно разнообразных с юридической точки зрения актов. Во-первых, – о договорных актах – учредительных актах организаций и основополагающих многосторонних конвенциях. Во-вторых, – о резолюциях международных организаций – административных регламентах и рекомендациях. Наконец, о других нормативных правовых актах, принятых в рамках международных организаций. Такими актами могут быть как действительно правовые акты – договоры, так и нормативные, но не правовые акты – резолюции. Поэтому общая формулировка «другие нормативные правовые акты» не может быть признана достаточно точной.

Приведенные положения отдают приоритет актам международных организаций. Соглашение не только не затрагивает, но и не может толковаться как затрагивающее права и обязанности сторон по этим актам. Подобное положение объясняется объективными причинами. Осуществление международной связи возможно лишь на основе общепринятых норм.

В договорах о политических и экономических отношениях используется более ограниченная формулировка: «Настоящий Договор не затрагивает (или не наносит ущерба) обязательствам Сторон в отношении третьих государств и организаций». Это значит, что договор может устанавливать иные правила, чем те, что содержатся в актах организаций, при условии, что они не препятствуют выполнению сторонами своих обязательств по таким актам.

Приведенные примеры подтверждают сложность рассматриваемого вопроса и многообразие способов его решения в зависимости от конкретных условий.

Таким образом, для создания обязательств и прав для государств – членов организации требуются три условия. Два из них касаются согласия сторон и одно информации будущих участников договора с организацией. Прежде всего необходимо согласие государств и организаций, заключающих договор. Такое согласие должно быть ясно выраженным. В комментарии Комиссии подчеркивается следующий момент: «Воля создать такого рода обязательства и права должна быть реальной. Простого намерения, без должного осознания результатов

подобного шага во всех аспектах, в данном случае недостаточно; ...такое согласие должно определить *условия и результаты* обязательств и прав, созданных таким образом»¹⁵.

Второе необходимое согласие – это согласие государств – членов организации. Оно касается положений договора, которые создадут для них обязательства и права. Такое согласие должно исходить от всех членов организации, поскольку соответствующий результат возникает в силу их статуса членов организации. Коль скоро согласие достигнуто, оно может быть облечено в любую форму.

Согласие государств-членов должно быть доведено до сведения государств и организаций, участвующих в переговорах. Последние должны быть полностью информированы об обязательствах и правах, которые возникнут для них в отношении членов организации, поскольку от этого зависит их отношение к будущему договору.

Наконец, как и предыдущие статьи о третьих организациях, проект статьи 36-бис не определял механизма, процедуры осуществления содержащихся в ней положений. Сторонам предоставлена максимальная свобода конкретного решения соответствующих вопросов при условии соблюдения установленных статьей правил.

Из сказанного ранее следует, что принятый Комиссией проект статьи 36-бис решал проблему лишь в самой общей форме, оставляя основную массу вопросов на усмотрение заинтересованных сторон. Несмотря на это, проект статьи не нашел понимания у многих правительств. При обсуждении проекта статьи в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи и на Венской конференции 1986 года против нее выступали социалистические государства и некоторые развивающиеся страны. В конце концов Конференция приняла предложение Австрии и Бразилии не включать предложенную Комиссией статью 36-бис в Конвенцию.

Однако проигнорировать столь существенную проблему Конференция не могла. Поэтому в статью 74 «Вопросы, не предрешаемые настоящей Конвенцией» был включен пункт 3: «Положения настоящей Конвенции не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении установления обязательств и прав государств – членов международной организации в силу договора, участником которого является эта организация». Иными словами, решение проблемы было отложено на будущее.

¹⁵ Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part 2. P. 46.

Анализ практики за годы, прошедшие после принятия Конвенции 1986 года, дает основания считать, что опасения ряда правительств относительно проекта статьи 36-бис не оправдались. Договорная практика государств шла по пути признания растущего значения заключаемых организацией договоров для государств-членов. В результате положения проекта статьи могут быть сегодня признаны как наиболее авторитетные правила по рассматриваемому вопросу, вытекающие из позитивного международного права.

Если в отношении установления обязательств и прав для государств-членов договорами организации содержится упоминание в статье Конвенции о вопросах, не предрешаемых ею, то проблема создания обязательств и прав для третьей организации договорами государств-членов обходится полным молчанием. Тем не менее некоторые положения Конвенции имеют определенное отношение к этой проблеме.

Во-первых, это касается общих правил о создании обязательств и прав для третьей организации, определивших, что это может иметь место лишь при наличии соответствующего намерения участников и в результате согласия организации (ст. 35 и 36). Эти положения относятся и к договорам государств – членов организации.

Во-вторых, это касается статьи 38 о содержащихся в договоре нормах, которые становятся обязательными для третьих организаций в результате возникновения международного обычая. Эта статья отличается от соответствующей статьи в Конвенции 1969 года лишь распространением ее и на международные организации.

Обосновывая необходимость такого рода статьи, Комиссия подчеркивала важность этого процесса и его значения для понимания характера статей о третьих сторонах¹⁶. В комментарии Комиссии к проекту статьи ее смысл раскрывался так: «Настоящий проект статей никоим образом не препятствует возможности того, что эффект процесса формирования обычного права может распространяться на международные организации...»¹⁷.

¹⁶ «Статья 38. Нормы, содержащиеся в договоре, которые становятся обязательными для третьих государств или третьих организаций в результате возникновения международного обычая. Статьи 34-37 никоим образом не препятствуют какой-либо норме, содержащейся в договоре, стать обязательной для третьего государства или третьей международной организации в качестве обычной нормы международного права, признаваемой как таковая».

¹⁷ Yearbook of the ILC, 1982. Vol. II. Part 2. P. 48.

В результате положения заключенного государствами договора могут стать обязательными для третьих организаций в качестве норм обычного права. Этот процесс может быть осуществлен и без участия организаций. В частности, являются обязательными для организаций императивные нормы, которые «принимаются и признаются международным сообществом государств в целом» (ст. 53). «Международное сообщество государств в целом» понимается как достаточно представительное большинство *государств*.

Из всего ранее сказанного видно, что заложены лишь основы правового положения третьих в отношении договора международных организаций. Немалое число вопросов еще подлежит решению. В силу многообразия и активного развития соответствующей практики задачи будут непростой.