

Правовой статус международных организаций как третьих сторон международных договоров в соответствии с принципом *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*



С.Б. Бальхаева

Ведущий научный сотрудник, отдел зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук. Адрес: 117218 Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, 34. E-mail: sayanabb@gmail.com



А.Е. Помазанский

Ведущий научный сотрудник, отдел конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук. Адрес: 117218 Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, 34. E-mail: mr_a@mail.ru



Аннотация

В статье рассматривается генезис принципа *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (договоры не вредят и не благоприятствуют третьим лицам) в праве международных договоров по отношению к международным организациям. Данный принцип, берущий свое начало из римского права, получил воплощение в праве международных договоров благодаря соответствующим положениям Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. Авторами отмечается ряд недостатков, связанных с дублированием положений о юридических последствиях действия норм международных договоров в отношении третьих сторон, изначально установленных в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., в указанной ранее Венской конвенции 1986 г. Такой подход не позволяет охватить нормативным воздействием весь возможный спектр международных отношений с участием международных организаций, особенно когда речь идет об установлении обязательств и прав государств-членов международных организаций; на практике встают вопросы, связанные с деятельностью генеральных секретарей международных организаций в качестве депозитариев международных договоров, а также с расходами государств-членов, связанных с функционированием органов международных организаций. В статье делается вывод, что фактически надлежащее регулятивное воздействие положений Венской конвенции 1986 г проявляется лишь в отношении только одного из возможных типов третьих организаций — международных организаций, не являющихся стороной соответствующего международного договора. В стороне остается вопрос о правовых последствиях

договоров, которые заключаются международной организацией, для ее государств-членов. В связи с этим предполагается, что в ближайшей перспективе преодоление правовой неопределенности и поиск правовых механизмов решения обозначенного вопроса будет осуществляться на уровне самих международных организаций посредством принятия и установления собственных внутренних правил функционирования и деятельности.



Ключевые слова

международное право, принцип *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, международные организации, международные договоры, третьи стороны, Венская конвенция 1986 года, Организация Объединенных Наций.

Для цитирования: Бальхаева С.Б., Помазанский А.Е. Правовой статус международных организаций как третьих сторон международных договоров в соответствии с принципом *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 154–173.

УДК: 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.1.154.173

Введение

Генезис принципа *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* в праве международных договоров по отношению к международным организациям показывает, что несмотря на консенсус в отношении общего признания правовой ценности принципа, пределы применения данного принципа остаются предметом полемики. Это противоречие обусловлено рядом проблем, связанных с применением принципа. Основной причиной является дублирование положений о юридических последствиях действия норм международных договоров в отношении третьих сторон, изначально установленных в Венской конвенции о праве международных договоров (1969) (далее — Венская конвенция 1969 г.), в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (1986) (далее — Венская конвенция 1986 г.). Подобный подход не позволяет в полной мере учесть особенности правовой природы таких субъектов международного права, как международные организации и характер отношений, складывающихся в процессе их создания и деятельности.

Исследование основано на анализе источников международного права, включая нормы международных договоров и акты международных организаций, а также работ российских и зарубежных ученых-правоведов в сфере международного права.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод научного познания, общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция), частно-научные методы познания (исторический, сравнительно-правовой, метод толкования правовых норм).

1. История развития принципа *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*

В соответствии с широко распространенной точкой зрения природа международного права имеет согласительный характер, что означает особый способ создания международно-правовых норм [Ульянова Н.Н., 1981: 176]. Таким образом, итогом создания международных норм является соглашение субъектов международного права (преимущественно государств), в основе которого лежит согласование воли сторон. Общее правило состоит в том, что любой международный договор не создает каких-либо обязательств третьих сторон (субъектов международного права) без их на то согласия. Для третьей стороны международный договор является соглашением других субъектов международного права (*res inter alios acta*). Это общее правило вытекает из римского права: *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (далее — принцип *pacta tertiis*). Данный принцип является общепризнанным принципом международного права и основой права международных договоров [Анцилотти Д., 1961: 352]. Накопленный опыт развития международного права в современный период позволил Дж. Фицморису заявить, что принцип носит настолько «основополагающий, очевидный и устоявшийся характер, что он на самом деле не требует приведения каких-то дополнительных аргументов в пользу его безусловного применения»¹.

Исторически данный принцип берет начало из римского договорного права. Правовая презумпция обязательного выражения согласия не позволяет никому создавать правовые последствия для других лиц, которые не участвуют в соответствующих правовых отношениях. Любые правовые договоры, в том числе и договоры в сфере международного права, являются правовыми способами добровольного принятия на себя сторонами определенных прав и обязательств в отношении предмета договора. Это обстоятельство предполагает свободу волеизъявления субъектов права при решении вопроса об участии в договорных отношениях, и невозможность кого-либо принудительно навязывать свою волю другим.

При этом следует учитывать, что статус третьего государства не однороден, поскольку возможны вариации данного статуса в зависимости от степе-

¹ Yearbook of the International Law Commission. 1960. Vol. II. New York: United Nations, 1961. P. 83.

ни отношения третьих государств к конкретному международному договору. В связи с этим выделяются: государства, не имеющие никакого отношения к договору; государства, участвовавшие в переговорах по договору; договаривающиеся государства и т.п. Как отмечает А.Н. Талалаев, «было бы неправильным считать, что эти различия не несут за собой никаких юридических последствий в правовом положении третьих государств в отношении международного договора. Так, участвовавшие в переговорах государства имеют право подписать и ратифицировать договор, в то время как совершенно посторонние государства имеют право только присоединиться к нему (если договор открыт для присоединения, а не для подписания)» [Талалаев А.Н., 1997: 94].

Ряд обязанностей по отношению к договаривающимся государствам, которые еще не стали участниками международного договора, имеет депозитарий международного договора. К их числу относятся: направление заверенных копий договора, информирование о документах и исправлениях к нему, представление уведомлений и сообщений, имеющих отношение к договору и т.д. Так, договаривающиеся государства вправе знать, какое число выражений согласия на обязательность, необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано, и депозитарий обязан их информировать на сей счет, невзирая на то обстоятельство, что данные государства по-прежнему имеют статус третьих государств по отношению к данному договору.

Таким образом, международно-правовой статус договаривающегося государства отличается от статуса третьего государства, которое не имеет отношения к конкретному международному договору, поскольку первый из перечисленных субъектов международного права обладает более широким объемом прав и полномочий. В доктрине международного права встречается интересное мнение, что значительным упущением Венской конвенции 1969 г. является тот факт, что обязательство не нарушать объект и цели международного договора (ст. 18) не распространяется на стадии переговоров, сопоставления и принятия текста международного договора. Тем более что во всех трех вариантах статей о правах и обязанностях участвующих в переговорах государств и договаривающихся государств, выработанных в рамках Комиссии международного права (далее — КМП) (1962, 1965 и 1966 гг.), действие принципа соблюдения объекта и цели договора начиналось со стадии вступления в переговоры и охватывало собой стадии составления и принятия текста договора [Каламкарян Р.А., 1989: 72]. Таким образом, договаривающееся государство имело бы не только права, но и обязанности в силу ст. 18 Венской конвенции 1969 г., которая предусматривает обязательство не лишать договора объекта и цели до вступления договора в силу.

Впрочем, в соответствии с положениями Венской конвенции 1969 г. промежуток времени, в течение которого государство вступило на основе соот-

ветствующей договоренности в переговоры, приняло участие в составлении и принятии текста договора, не подпадает под действие ст. 18 данной Конвенции. Можно предположить, что существование такого нормативного положения является следствием того, что, несмотря на различия в правовом статусе государств, не участвующих в договоре, их объединяет общий признак, который и позволяет называть их третьими государствами: для них договор не имеет обязывающей их юридической силы.

Общее правило в отношении третьих государств иногда дословно воспроизводится в текстах международных договоров. Например, соответствующее положение содержится в ст. 38 Конвенции по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ (1992), которая устанавливает: в соответствии с международным правом подтверждается, что ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как создающее какие-либо обязанности или обязательства государств-участников СБСЕ, которые не являются участниками настоящей Конвенции, если только это специально не предусматривается и если такие государства не дают ясно выраженного согласия на это в письменной форме².

Причина воспроизведения общего правила в данном случае видится в необходимости подчеркнуть, что участие в СБСЕ не означает участия в Конвенции, не делает ее обязательной для государств, не оформивших в ней своего участия в обычном порядке.

Несмотря на консенсус в отношении общего признания правовой ценности принципа *pacta tertiis*, следует указать, что пределы действия рассматриваемого принципа остаются предметом острой научной полемики, которая обусловлена рядом проблем, связанных с его непосредственным применением. Среди причин выделяются: снижение значимости концепции государственного суверенитета в современных условиях, изменение подходов к пределам исключения из действия данного правила, использование принципа *pacta tertiis* в рамках международного уголовного права, включение в тексты международных договоров ссылок на иные международные договоры, участниками которых не являются их стороны и т.д.

Указанные проблемы в основном проявляются при применении принципа *pacta tertiis* в отношении государств как основных участников международного договорного процесса. Что касается международных организаций, то в данном случае встают правовые проблемы иного свойства, обусловленные прежде всего особой правовой природой и связанной с ней правовым статусом рассматриваемых субъектов международного права.

Для оценки текущего состояния международно-правового регулирования статуса международных организаций как субъектов права международ-

² Дипломатический вестник. 1993. № 3–4. С. 4–14.

ных договоров следует обратиться к положениям Венской конвенции 1986 г. Хотя данная Конвенция не вступила в силу³, ее отдельные нормы признаются международным сообществом в качестве норм, имеющих силу международно-правового обычая. Не является исключением ст. 34 Конвенции, закрепившая 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».

Следует указать, что до разработки и принятия Венской конвенции 1986 г. в дипломатической практике имело место использование противоположного правового подхода, предусматривающего установление обязательств в отношении международной организации на основании международных договоров, заключенных между государствами. Одним из наиболее интересных примеров является ст. 49 Версальского мирного договора 1919 г. [Grewe W., 1992: 682], которая устанавливала, что немецкая территория Саар должна находиться под управлением Лиги Наций. С политической точки зрения возложение данного обязательства на Лигу Наций не являлось проблемой, поскольку данная организация по существу была объединением государств, одержавших победу в Первой Мировой войне. Указанным международным договором предусматривалось, что все подписавшие его стороны должны были стать первоначальными членами Лиги Наций⁴, а 13 других специально определенных государств были приглашены присоединиться к новой организации. Тем не менее, если руководствоваться исключительно правовыми требованиями, государства, победившие в данной войне, были не вправе принимать решения от имени Лиги Наций. Выражение согласия со стороны Лиги Наций как субъекта международного права было обязательным условием для реализации соответствующих положений Версальского договора.

Дальнейшая разработка правовых основ, определяющих статус международных организаций в системе права международных договоров, продолжилась в рамках проводимой КМП работы по кодификации права международных договоров. Изучение заседаний КМП, посвященных данному вопросу показывает, что содержание ст. 34 Венской конвенции 1986 г. не являлось предметом дискуссий, поскольку в ее основу были положены правовые подходы Венской конвенции 1969 г. [Dailler P., Pellet A., 1999: 244]; [Proelss A.,

³ В соответствии со ст. 85 «настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день с даты сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении государств или Намибии, представленной Советом Организации Объединенных Наций по Намибии».

⁴ Фактически Пакт Лиги Наций (1919) являлся первой частью Версальского договора (ст. 1–26). Однако известно, что, в частности, Соединенные Штаты не ратифицировали Версальский договор и не присоединились к Лиге Наций.

2018: 657–658]. Было признано, что действие принципа *pacta tertiis* должно быть распространено и в отношении международных организаций. Члены КМП придерживались мнения, что хотя участие международной организации в международном договоре не означает ее наделения правовым статусом, полностью идентичным с правовым статусом государства как субъекта международного права и участника международного договора, в отношении такого договора должен применяться один из базовых принципов права международных договоров — принцип относительности международных договоров [Manin P., 1986: 454–473]. Примечательно, что данная позиция КМП впоследствии никогда не оспаривалась ни в судебной практике, ни в международной правовой доктрине.

Сосредоточив внимание на ст. 34, КМП подняла два основных вопроса, касающихся ее содержания. Во-первых, как трансформировать правило, которое первоначально было сформулировано для государств, в отношении международных договоров, участником которых являются международные организации. Во-вторых, предметом обсуждения стало уяснение точного значения термина «третьи», который используется в формулировке ст. 34, особенно в отношении определения в качестве «третьих государств» государств-членов международной организации, заключающей международный договор.

В ходе обсуждения СССР указал, что ст. 34 Венской конвенции 1986 г. является первой статьей Конвенции, в которой используются понятия «третьи государства» и «третьи организации», в значении, определенном ст. 2 рассматриваемой Конвенции⁵.

Неопределенность относительно возможных и допустимых пределов использования понятия «третья организация» заключается в том, что такая формулировка способна вызвать проблемы юридического свойства в процессе ее практического применения. Кроме того, с точки зрения семантики понятие «третья сторона» должно обозначать что-то точное. Например, отдельного человека в группе других лиц или явление аналогичного характера.

Изначально КМП вместо понятия «третья организация» намеревалась использовать понятие «международная организация, не являющаяся стороной договора». Предлагаемое в данном определении правовое состояние характеризуется отсутствием какого-либо отношения к юридическому документу договорного характера. Это также предполагает, что субъект международного права не связан или, по крайней мере, непосредственно не связан обязательствами, вытекающими из международного договора. Однако это не означает полного отсутствия отношений со сторонами такого договора. Таким образом, понятие «третья сторона» имеет юридически менее точное, но существенно более принципиальное значение: «третья сторона» не имеет

⁵ Yearbook of the International Law Commission. 1982. Vol. I. New York, 1983. P. 23.

никакого отношения к договору, его правовым последствиям и всем положениям и правилам, обусловленным его действием.

Такое понимание правового статуса международных организаций приобретает особенно актуальное значение, когда речь идет о характеристике правового положения государств-членов международной организации, заключающей договор, который создает обязательства в отношении ее государств-членов. Тем не менее в окончательной редакции ст. 34 Венской конвенции 1986 г. термин «организации, не являющиеся сторонами договора», был заменен на термин «третьи организации».

Изучение правовых последствий для третьих сторон международных договоров, в которых участвуют международные организации, в обязательном порядке требует решения вопроса, какие правовые последствия для государств-членов международной организации влечет за собой договор, заключенный этой организацией. Формально государства-члены являются третьими сторонами по отношению к такому договору. Тем не менее, может ли международный договор в силу внутренних правил, установленных самой международной организацией, порождать правовые последствия для ее государств-членов?

С теоретической точки зрения постановка такого вопроса лишена смысла, поскольку ответ на него должен быть получен исходя из правосубъектности международных организаций. Ясно также, что теоретически учредительный договор международной организации обычно содержит положения, предусматривающие, что государства являются связанными соглашениями, заключенными этой организацией. Как указала КМП, государство-член не является третьей стороной по отношению к данной международной организации. Такое государство не только должно знать устав организации в целом, но и обязано выполнять его. Из этого следует, что через представителей в международной организации государство-член вносит вклад в формирование ее воли, направленной на создание юридических прав и обязанностей по международному договору.

Однако, как отмечал специальный докладчик КМП П. Ройтер, любая формально установленная правосубъектность международной организации неизбежно сталкивается с реалиями международной практики. Предоставляемое международной организации правомочие заключать договоры зачастую носит неопределенный характер, распространяя свое действие лишь в отношении наиболее простых и элементарных вопросов, или, если оно действует в отношении более важных вопросов, то никоим образом не разграничивается с правомочиями ее государств-членов⁶.

Вопросы, возникающие в отношении международных договоров, заключаемых международной организацией и создающих обязательства для ее

⁶ Yearbook of the International Law Commission. 1977. Vol. II. P. 126.

государств-членов, наглядно свидетельствуют о актуальности данной проблематики и с практической точки зрения. Следует подробнее остановиться на отдельных правовых проблемах в рассматриваемой сфере.

Некоторые международные организации, в частности, Совет Европы, выработали собственный подход к решению данной юридической задачи, прибегнув к использованию так называемых «смешанных соглашений», которые совместно заключаются как самой международной организацией, так и ее государствами-членами. Однако КМП сочла, что данный подход является исключением и не отражает сложившуюся практику функционирования и деятельности международных организаций. Поэтому возможность его применения не обсуждалась в ходе разработки и принятия ст. 3 Венской конвенции 1986 г.⁷

Основываясь на выработанных ранее правовых подходах, КМП решила провести различие между двумя видами международных договоров, заключаемых в рамках международных организаций⁸:

1. Договоры, заключаемые международной организацией, которые порождают только права для ее государств-членов. В качестве примера таких соглашений могут выступать соглашения об учреждении штаб-квартиры международной организации. Они могут охватываться действием ст. 36 Венской конвенции 1969 г., поскольку предполагают выражение согласия государств-членов.

2. Договоры, заключенные международной организацией и устанавливающие обязательства для государств-членов этой организации. В данном случае необходимо установить, являются ли обязательства непосредственно действующими для государств-членов в их отношениях с третьей стороной, подразумевая, что международный договор имеет прямое действие в отношении государств-членов, или же они являются обязательными для государств-членов международной организации только при непосредственной реализации положений соответствующего соглашения. В таких случаях — косвенным образом — обязательство государства-члена будет существовать только по отношению к международной организации. Иными словами, к международным договорам, заключенным международной организацией и предусматривающим участие каждого из ее членов, будет применяться иной подход по сравнению с ситуациями, когда международная организация заключает договор с третьей стороной и в результате этого на ее государства-члены возлагается прямое обязательство. Этот случай регулируется ст. 35–37 Венской конвенции 1986 г.

П. Ройтер указал на целый ряд отличий межгосударственных договоров от договоров, в которых участниками являются международные органи-

⁷ Ibid. 1972. Vol. II. P. 197.

⁸ Ibid. 1973. Vol. II. P. 91–92.

зации⁹. В частности, он полагал, что договоры, заключенные международной организацией, не могут рассматриваться членами этой организации как юридические действия, совершаемые третьим лицом. Основываясь на правовой модели, положенной в основу ст. 228 Договора о создании Европейского экономического сообщества, он предложил включить в текст Венской конвенции 1986 г. ст. 36^{bis}, призванную распространить действие таких договоров на членов соответствующей организации¹⁰. Назначение статьи заключалась в определении правовых последствий для государств-членов международной организации, возникающих в результате действия международных договоров, заключенных этой организацией.

Проект рассматриваемой статьи предполагал несколько формулировок: от раннего варианта, предусматривающего молчаливое согласие государств-членов, до позднего, требующего явного согласия каждого из них. С самого начала предложение вызвало многочисленные возражения ввиду своей крайней противоречивости. Как следствие на Венской конференции 1986 г. ст. 36^{bis} была признана носящей теоретический характер и исключена из заключительного проекта Конвенции 1986 г. [Brolmann C., 1998: 121]; [Reuter P., 1995: 107]; [D'Argent P., 2011: 945].

Итогом рассматриваемой дискуссии явился весьма осторожный вывод, сформулированный в ст. 74 Конвенции 1986 г. В ней говорится, что положения Конвенции не предпрещают 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.

Результатом такого подхода явилось то, что обе Венские конвенции (1969 г. и 1986 г.) в значительной степени дублируют друг друга, в том числе в том, что касается положений о юридических последствиях действия норм международных договоров в отношении третьих сторон.

2. Сфера применения международных договоров с участием международных организаций в соответствии с принципом *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*

Польза такого дублирования вызывает серьезные сомнения. Так, ст. 83 Венской конвенции 1986 г. определяет, что соответствующие документы о присоединении к данной Конвенции сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Это предписание не только обеспечивает реализацию положений ст. 102 Устава ООН, согласно кото-

⁹ Yearbook of the International Law Commission. 1972. Vol. II. P. 189; 1973. Vol. II. P. 89–93.

¹⁰ Ibid. 1977. Vol. II. P. 128.

рой каждый договор и каждое международное соглашение регистрируются в Секретариате ООН и публикуются им. Функции и задачи, возлагаемые на депозитария, выходят далеко за рамки получения текстов международных документов и их публикации в надлежащей форме. Положения Венской конвенции 1969 г. (ст. 76–79) устанавливают широкий перечень функций, которые должен выполнять депозитарий многостороннего договора. Нельзя отрицать, что Венская конвенция 1986 г., как и любой другой международный договор, имеет предназначение в системе международно-правового регулирования. В настоящий момент к данному международному договору присоединилось значительное число государств, но тем не менее это число гораздо меньше количества членов ООН. При этом ст. 83 Венской конвенции 1986 г. налагает юридические обязательства на орган ООН, т.е., по сути, на самую ООН.

Указанный пример свидетельствует о различиях между двумя Венскими конвенциями. Очевидно, что Венская конвенция 1969 г. касается только международных договоров, заключенных между государствами (ст. 1). Однако в ст. 1 Венской конвенции 1986 г. указывается, что она применяется, во-первых, к договорам между, с одной стороны, одним или несколькими государствами и, с другой стороны, одной или несколькими международными организациями, и, во-вторых, к договорам между международными организациями. Это ограничение сферы правового действия рассматриваемой Конвенции не вызывает затруднений, пока правовой вопрос, подлежащий урегулированию, ограничивается отношениями между официальными сторонами таких договоров.

Однако именно в том, что касается международных договоров, предполагающих возможность возникновения правоотношений с третьими сторонами, требуется расширение сферы правового воздействия. В связи с тем, что международные организации в данном вопросе приравниваются по правовому статусу к государствам, возникает потребность в установлении правового регулирования, которое позволит исключить возможность возникновения правовых последствий в результате действия и применения таких международных договоров для третьих сторон.

При изучении содержания правовых норм, применяемых к международным договорам, в которых участвуют международные организации, в обязательном порядке следует учитывать, что международные организации являются субъектами международного права особого свойства. С одной стороны, международные организации несмотря на их юридическую автономию, в функциональном плане являются учреждениями, созданными государствами-членами для достижения их общих целей. В определенном смысле государства объединяют свои суверенные права путем создания особого субъекта международного права, способного осуществлять транс-

граничную деятельность, которую отдельное государство не в состоянии реализовать, будучи ограниченным общими положениями международного права о территориальной юрисдикции и суверенитете государств [Капустин А.Я., 2020: 114]. Также в ряде случаев это обстоятельство продиктовано весьма строгими требованиями внутреннего национального законодательства [Seyersted F., 2008: 49]; [Klabbers J., 2009: 42]. Это означает, что международная организация действует исходя из классического принципа невмешательства в дела третьих государств, то есть государств, не являющихся самостоятельно членами данной международной организации. Эти государства должны уважать юрисдикцию международной организации, членами которой они не являются, равно как и международная организация обязана уважать суверенитет третьих государств.

Однако члены международной организации оказываются в гораздо более тесных взаимоотношениях с этой организацией. Они действуют в рамках организации для продвижения своих интересов, другими словами, сотрудничают с другими государствами-членами для достижения общих целей. Соответственно, если такие государства возлагают на международную организацию решение определенных задач, это не будет являться нарушением международно-правовых норм, в отличие от ситуации, когда такие действия совершаются третьим государством. Это основное различие не отражено в Венской конвенции 1986 г. Исходя из формальных критериев, она признает только один тип третьей организации, а именно международную организацию, которая не является стороной соответствующего международного договора.

Другим принципиальным вопросом является положение о том, могут ли члены международной организации налагать на нее юридические обязательства посредством заключения международного договора, участником которого организация не является. Создание международной организации является особым международно-правовым актом. Действительно, было бы некорректно относить договор об учреждении международной организации к числу международных договоров, порождающих правовые последствия для третьих сторон по отношению к данной организации.

В практическом плане вопрос о распространении действия положений международных договоров, заключаемых международными организациями, в отношении их государств-членов проявляется в связи с деятельностью генеральных секретарей таких организаций. В связи с этим следует обратиться к их деятельности. Как правило, на генерального секретаря международной организации возлагаются обязанности депозитария всех международных договоров, разработанных в рамках организации. Такие договоры после их принятия выходят за рамки международной организации и становятся самостоятельными документами. В очень редких случаях круг государств-

членов международной организации полностью совпадает с кругом государств-участников соответствующего договора. Некоторые из договоров, заключенных под эгидой ООН, оказались чрезвычайно востребованными на мировой арене. Но даже самый результативный из них (если исходить из числа государств-участников) — Конвенция о правах ребенка (1989), несмотря на участие 193 государств, не получила признания со стороны Сомали и США. Представляется, что даже если в конечном итоге все члены какой-либо международной организации согласятся стать связанными определенным международным договором, всегда будет промежуточный период, в течение которого сфера действия международного договора по кругу лиц не будет совпадать с кругом участников международной организации, поскольку процесс ратификации неизменно требует времени.

Что касается Генерального секретаря ООН, то в Уставе ООН нет прямо сформулированной нормы, предписывающей ему выполнять обязанности депозитария международных договоров. В резолюции 24 (I) от 12.02.1946 Генеральная Ассамблея заявила, что Организация Объединенных Наций готова продолжать выполнять функции депозитария, возложенные на Лигу Наций в соответствии с договорами, заключенными в период существования Лиги Наций. Однако Генеральный секретарь ООН никогда не получал такого полномочия в отношении будущих договоров. В комментарии к Уставу ООН, подготовленном французскими исследователями [Vaurs-Chaumette A., 2005: 2035–2050], депозитарные функции Генерального секретаря ООН даже не упоминаются, а в комментарии под редакцией Б. Симмы, указывается, что «множество многосторонних конвенций возлагает обязанности депозитария на Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Многие из этих конвенций, заключенных под эгидой Организации Объединенных Наций, наделяют Генерального секретаря функцией депозитария благодаря действиям со стороны соответствующих органов Организации Объединенных Наций» [Simma B., 2002: 1214].

Не вносит правовой ясности в ситуацию, связанную с осуществлением функций депозитария, практика, сложившаяся в рамках Совета Европы. В Уставе Совета Европы нет упоминания о таких функциях. В нем лишь указано, что Генеральный секретарь организации оказывает Консультативной Ассамблее административное и иное содействие, в котором она может нуждаться (ст. 37(b))¹¹. До вступления Устава в силу Генеральный секретарь, очевидно, не мог осуществлять свою деятельность в качестве органа Совета Европы. Поэтому одному из правительств, участвовавших в учредительной

¹¹ Правосубъектность Совета Европы по международному праву вытекает из его полномочий заключать соглашение о штаб-квартире с Францией. См.: [Blokker N., Schermers H., 2003: 988].

конференции (правительству Великобритании), было поручено выполнять функции депозитария (ст. 42).

03.08.1949, сразу же после вступления в силу Устава, все международные договоры, принимаемые под эгидой данной организации, стали предусматривать выполнение функций депозитария Генеральным секретарем. Например, в ст. 22 Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 02.09.1949, предусматривалось, что «настоящее Соглашение подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы. Соглашение вступает в силу после того, как семь участников сдадут на хранение свои ратификационные грамоты»¹².

Использование данной практики продолжается и ныне. Совет Европы дает следующее объяснение сложившемуся положению: «Договорный отдел выполняет для Генерального секретаря функции депозитария в отношении более чем 200 договоров, заключенных в рамках Совета Европы. Он хранит оригиналы всех договоров и регистрирует их подписание и ратификацию, а также заявления и оговорки, и любые случаи их отзыва или изменения. Он уведомляет все государства-члены и любые другие государства или организации, упомянутые в соответствующем договоре, обо всех правовых актах, касающихся данного договора» [Cannizzaro E., 2011: 212].

Как следует из приведенной позиции Совета Европы, описываемая практика постоянно развивается и продолжает активно использоваться в нынешнее время.

Может сложиться впечатление, что генеральные секретари обеих рассмотренных международных организаций готовы предложить свою помощь любой группе государств, которая нуждается в депозитарии для осуществления многочисленных административных функций, возлагаемых на данное лицо. Однако это не так. Что касается ООН, то в ее внутреннем меморандуме от 27.03.1984¹³ указывается, что Генеральный секретарь не должен автоматически принимать на себя функции депозитария в отношении многосторонних договоров, помимо тех, которые предусматривают всеобщее участие. В указанном документе указываются четыре основные причины, обосновывающие такой подход.

Прежде всего, утверждается, что деятельность Генерального секретаря чрезвычайно усложнилась, если бы он выступал в качестве депозитария многочисленных многосторонних международных договоров, заключаемых ежегодно, и меморандум показывает, что выполнение функций депозитария в действительности является деятельностью, которая предполагает исполнение множества обременительных обязанностей. Соответственно,

¹² Дипломатический вестник. 1996. № 4. С. 38–42.

¹³ Juridical Yearbook. 1984. New York, 1991. P. 181.

Генеральный секретарь предлагает ограничить его участие в качестве депозитария универсальными международными договорами, в исключительных случаях — региональными международными договорами, а также международными договорами, разработанными под эгидой ООН либо органов и учреждений ООН, либо разработанных в ходе дипломатических конференций, созываемых ООН. В связи с этим можно сделать вывод, что отношения между государствами-членами международной организации и самой организацией носят особый характер, что делает необходимым проводить различие, когда речь идет о «третьих» государствах или «третьих» организациях. Как отмечает Д. Гаджа, «вызывает сомнение обоснованность отнесения государств-членов международной организации исключительно к категории «третьих государств», поскольку в большинстве случаев международная организация действует в соответствии с указаниями и решениями своих государств-членов» [Gaĵa G., 1987: 264]. Аналогичной позиции придерживается Ф. Бордин. По его мнению, создание международной организации является результатом намерения государств-членов. Такое решение создает самостоятельного субъекта международного права, на которого в равной степени распространяется действие принципа *pacta tertiis* [Bordin F., 2018: 53].

3. Влияние принципа *pacta tertiis* на деятельность генеральных секретарей международных организаций

Еще более показательным примером являются положения международных договоров о защите прав человека, в соответствии с которыми Генеральному секретарю ООН поручено обеспечивать необходимый персонал и условия для выполнения работы различными наблюдательными органами. Соответствующие положения Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) могут служить воплощением правовой модели, которая используется практически во всех международных документах в рассматриваемой сфере. Статья 36 Пакта гласит: «Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для осуществления функций Комитета в соответствии с настоящим Пактом»¹⁴. Аналогичные положения содержатся также в других международных договорах, включая относительно недавно принятую Конвенцию о правах инвалидов (2006) (ст. 34) и Международную конвенцию о защите всех лиц от насильственных исчезновений (2006) (ст. 26).

Кроме того, в ряде соответствующих конвенций предусматривается, что члены мониторинговых органов получают вознаграждение от ООН «в порядке и на условиях, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей» (ст. 35

¹⁴ Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. № 17. Ст. 291.

Международного пакта о гражданских и политических правах). Однако именно в отношении расходов, обусловленных необходимостью оплаты деятельности отдельных членов мониторинговых органов, можно усмотреть существенные расхождения.

В соответствии со ст. 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965) на государства-участников возложена ответственность за покрытие расходов членов Комитета по ликвидации расовой дискриминации, возникающих при осуществлении ими своих функций. Другими словами, бремя несения расходов было разделено между государствами-участниками. В то время как ООН должна нести общие расходы на функционирование системы мониторинга и наблюдения, было принято решение, что деятельность экспертов должна финансироваться сообществом государств-участников. Этот механизм был отменен год спустя, когда Генеральная Ассамблея приняла Международный пакт о гражданских и политических правах, однако в 1984 г. он вновь обрел силу в связи с принятием Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Данная Конвенция была одобрена без голосования.

Вопрос, должна ли ООН нести расходы всех мониторинговых органов в области прав человека, как правило, рассматривается не с юридической, а с политической точки зрения. Австралия выступила с инициативой привести положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции против пыток в соответствие с правовым режимом, применяемым в отношении Комитета по правам человека и всем другим экспертным органам в этой сфере. Она предложила поправки, одобренные конференцией государств-участников, а затем также получившие поддержку Генеральной Ассамблеи ООН. Согласно предложенным поправкам, касающимся как Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, так и Конвенции против пыток (ст. 29(2)), каждое решение должно получать одобрение двух третей государств-участников. Данная инициатива не получила минимально необходимого количества ратификаций. Соответственно, обе упомянутые конвенции действуют в их первоначальных редакциях.

Тем не менее Генеральная Ассамблея ООН выделила финансовые средства на функционирование Комитета против пыток. Факультативный протокол 2002 г. к Конвенции против пыток, в соответствии с которым был учрежден новый Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, также предусматривал полное финансирование его деятельности со стороны ООН. Учитывая тот факт, что расходы, связанные с функционированием Подкомитета, могут быть значительными, некоторые участники рассматриваемой Конвенции сделали оговорки.

Заключение

Общепризнанный правовой принцип *pacta tertiis*, закрепленный в Венской конвенции 1969 г. и с достаточной степенью успешностью опробованный в международной договорной практике с участием государств, был использован для регламентации отношений, являющихся предметом регулирования Венской конвенции 1986 г. С одной стороны, это обеспечило системный характер правового регулирования сходных по своему характеру отношений. С другой стороны, такой подход не позволил в полной мере учесть особенности правовой природы таких субъектов международного права, как международные организации и характер отношений, складывающихся в процессе их создания и деятельности. На практике это привело к тому, что фактически надлежащее регулятивное воздействие положений Венской конвенции 1986 г. проявляется лишь в отношении только одного из возможных типов третьих организаций — международных организаций, не являющихся стороной соответствующего международного договора. Остается неурегулированным вопрос о правовых последствиях договоров, которые заключаются международной организацией, для ее государств-членов. Исходя из целей и задач создания и функционирования любой международной организации, она используется государствами-членами для продвижения своих интересов, а также укрепления в достижении общих целей. Такие действия не могут рассматриваться в качестве нарушения международно-правовых норм в отличие от ситуации, когда такие действия совершаются третьим государством. Это основное различие так и не получило адекватного правового решения в Венской конвенции 1986 г. По всей видимости, в ближайшей перспективе поиск правовых механизмов решения данного вопроса будет осуществляться на уровне самих международных организаций посредством принятия и установления собственных внутренних правил функционирования и деятельности.



Библиография

- Анцилотти Д. Курс международного права. Т. 1. М.: Издательство иностранной литературы, 1961. 447 с.
- Каламкарян Р.А. Фактор времени в праве международных договоров. М.: Наука, 1989. 176 с.
- Капустин А.Я. (отв. ред.) Современная концепция применения международных договоров. М.: Норма, 2020. 224 с.
- Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров: Комментарий. М.: Юридическая литература, 1997. 332 с.
- Ульянова Н.Н. Общие многосторонние договоры в современных международных отношениях: Некоторые вопросы теории. Киев: Наукова думка, 1981. 259 с.

- Blokker N., Schermers H. *International Institutional Law*. Boston — Leiden: Martinus Nijhoff, 2003. 1302 p.
- Bordin F. *The Analogy between States and International Organizations*. Cambridge: University Press, 2018. 276 p.
- Brolmann C. *The 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties. History of Draft Article 36bis / Collection of Essays*. Hague: Martinus Nijhoff, 1998. 204 p.
- Cannizzaro E. (ed.) *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*. Oxford: University Press, 2005. 496 p.
- D'Argent P. *Article 37 / The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary / Corten O., Klein P. (eds.)*. Oxford: University Press, 2011. 2176 p.
- Daillier P., Pellet A. (eds.) *Droit international public*. 6th Edition. Paris: L.G.D.J., 1999. 1455 p.
- Gaja G. «New» Vienna Convention on Treaties between States and International Organizations or between International Organizations: A Critical Commentary. *British Yearbook of International Law*, 1987, vol. 58, pp. 253-269.
- Grewe W. *Fontes Historiae Juris Gentium — Sources Relating to the History of the Law of Nations*. Berlin: Freie Universität, 1992. 682 p.
- Klabbers J. *Introduction to International Institutional Law*. 2nd ed. Cambridge: University Press, 2009. 360 p.
- Manin P. *La Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*. *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 454–473.
- Proelss A. *Article 37 / Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary / Dörr O., Schmalenbach K. (eds.)*. 2nd ed. Berlin: Springer, 2018. 1534 p.
- Reuter P. *Introduction au droit des traités*. Paris: Presses univ. de France, 1985. 211 p.
- Seyersted F. *Law of International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2008. 604 p.
- Simma B. (ed.) *Charter of the United Nations. A Commentary*. Vol. II. Oxford: University Press, 2002. 1258 p.
- Vaurs-Chaumette A. *Commentaire de l'Article 98. La Charte des Nations Unies*. *Commentaire article par article*. Cot J., Pellet A., Forteau M. (eds.). Paris: Economica, 2005. 2251 p.

Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2021. No 1

The Legal Status of International Organizations as Third Parties to International Treaties in Accordance to Principle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*



Sayana Balkhayeva

Leading Researcher, Department of Foreign Constitutional, Administrative, Criminal Legislation and International Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: sayanabb@gmail.com



Andrey Pomazansky

Leading Researcher, Department of Constitutional law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: Mr_A@mail.ru



Abstract

The article is devoted to the genesis of the principle of *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (treaties do not create either obligations or rights for third states without their consent) in the law of treaties with respect to international organizations. This principle, originated from the Roman law, was enshrined in the existing law of treaties through the relevant provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations of 1986. The authors reveal a number of defects related to the duplication of provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations of 1986 concerning the legal consequences of treaties in relation to third parties, originally established in the Vienna Convention on the Law of Treaties in 1969. Such an approach does not allow to cover the whole possible range of international relations with participation of international organizations, especially when it comes to the establishment of obligations and rights of member States of international organizations. In practice, it emerges the questions as to the activities of the secretaries-general of international organizations as depositaries of international treaties, as well as the expenditures of member States relating to the functioning of the organs of international organizations. The article concludes that, in fact, the proper regulatory effect of the provisions of the Vienna Convention of 1986 is only manifested with respect to one of the possible types of third organizations, namely international organizations that are not parties to the relevant international treaty. The issue of the legal effects of treaties concluded by an international organization on its member States stands aside. In this regard, it is suggested that in the near future, addressing the remaining legal uncertainty and the search for legal mechanisms to resolve the mentioned issue will be carried out within the international organizations themselves through the adoption and establishment of their own internal rules of activity.



Keywords

international law, principle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, international organizations, international treaties, third parties, Vienna Convention of 1986, United Nations.

For citation: Balkhaeva S.B., Pomazansky A.E. (2021) The Legal Status of International Organizations as Third Parties to International Treaties in Accordance to Principle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 154–173 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.1.154.173



References

Antsilotti D. (1961) *Course of International Law*. Vol. 1. Moscow: Izdatel'stvo inostrannoy literatury, 447 p. (in Russian)

Blokker N., Schermers H. (2003) *International Institutional Law*. Boston — Leiden: Martinus Nijhoff, 1302 p.

- Bordin F. (2018) *The Analogy between States and International Organizations*. Cambridge: University Press, 276 p.
- Brolmann C. (1998) The 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties — The History of Draft Article 36bis. Collection of Essays. The Hague: Martinus Nijhoff, 204 p.
- Charter of the United Nations. A Commentary (2002). Vol. II. Simma B. (ed.). Oxford: University Press, 1258 p.
- D'Argent P. (2011) Article 37. The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary. Corten O., Klein P. (eds.). Oxford: University Press. 2176 p.
- Daillier P., Pellet A. (eds.) (1999) *Droit international public*. 6th ed. Paris: LGDJ, 1455 p. (in French)
- Gaja G. (1987) A «New» Vienna Convention on Treaties between States and International Organizations or between International Organizations: A Critical Commentary. *British Yearbook of International Law*, vol. 58, pp. 253–269.
- Grewe W. (1992) *Fontes Historiae Juris Gentium — Sources Relating to the History of the Law of Nations*. Berlin: Freie Universität, 682 p.
- Kalamkaryan R.A. (1989) *Time Factor in the Law of International Treaties*. Moscow: Nauka, 176 p. (in Russian)
- Klabbers J. (2009) *An Introduction to International Institutional Law*. 2nd ed. Cambridge: University Press, 360 p.
- Manin P. (1986) La Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. *Annuaire français de droit international*, pp. 454–473.
- Modern Concepts of Applying International Treaties* (2020) A.Y. Kapustin (ed.). Moscow: Norma, 224 p. (in Russian)
- Proelss A. (2018) Article 37. Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary. Dörr O., Schmalenbach K. (eds.). Berlin: Springer, 1534 p.
- Reuter P. (1995) *Introduction au droit des traits*. Paris: Presses univ. de France, 211 p.
- Seyersted F. (2008) *Common Law of International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff, 604 p.
- Talalaev A.N. (1997) *Vienna Convention on Law of Treaties*. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 332 p. (in Russian)
- The Law of Treaties beyond the Vienna Convention (2011) Cannizzaro E. (ed.). Oxford: University Press, 496 p.
- Ul'yanova N.N. (1981) *General Multilateral Treaties in Contemporary International Relations: Theory Issues*. Kiev: Naukova dumka, 259 p. (in Russian)
- Vaurs-Chaumette A. (2005) Commentaire de l'Article 98. La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. Cot J., Pellet A., Forteau M. (eds.). Vol. II. Paris: Economica, 2251 p.