



УДК 34; 341.217
ББК 67

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОМЕРНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ С УЧАСТИЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Тарасова Людмила Николаевна

Кандидат юридических наук, доцент,
заместитель заведующего кафедрой документационного обеспечения управления
Московского финансово-юридического университета МФЮА
tarasova.l@mfua.ru
ул. Шверника, д. 3, к. 1, кв. 74, 117449 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В параметрах академической новации автором предлагается концепция правомерности договорного нормотворчества международных организаций. Выделяются ее три сущностные составляющие: договорная правоспособность; действительность договора (наличие правомерных сторон договора, согласованно действующих в рамках своей компетенции; правомерность объекта и предмета договора); легитимность договора.

Ключевые слова: международная организация, международный договор, договорная правоспособность, действительность договора, легитимность.

Согласно общепринятому в науке международного права пониманию, «достигнутое в итоге переговоров явно выраженное соглашение между двумя или несколькими субъектами международного права, призванное регулировать их взаимоотношения путем установления обязательств» [6, с. 94] квалифицируется как международный договор.

Международные договоры с участием международных организаций представляют собой многоотраслевую систему норм, регулирующих практически все сферы взаимоотношений международных организаций с государствами.

Опираясь в качестве научно-теоретической базы на исследования таких ученых, как А.Н. Талалаев, И.И. Лукашук, В.М. Шуршалов, А.Х. Абашидзе, Е.А. Шибаева, С.В. Черниченко, Д. Анцилотти, Э. де Ваттель, О'Коннелл, Дж. Клабберс и др., мы предлагаем сформулировать концептуально-логическую модель правомерности договорного нормотворчества международных организаций.

Фундаментальной основой правомерности деятельности международных организаций по заключению соглашений с другими субъектами международного права является их договорная правоспособность.

В соответствии со ст. 6 Венской конвенцией о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. (далее – Венская конвенция о праве договоров), «правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется правилами этой организации».

В уставных документах международных организаций договорная правоспособность может регламентироваться конкретно (например, ст. 11, 26, 28, 32, 35, 43, 57, 63, 77, 79, 80, 81, 105 Устава ООН) или в самой общей форме (например, ст. 10 Устава Международного валютного фонда). Наконец, в учредительных актах международных организаций указание на возможность договорных контактов с другими субъектами междуна-

родного права вообще может отсутствовать (Устав Лиги Арабских государств, Устав Организации Американских государств и др.). В таких случаях «право на заключение соглашений, – как пишет Я. Броунли, – может быть установлено посредством интерпретации учредительного документа, взятого в целом» [2, с. 414].

Таким образом, договорная правоспособность как основная составляющая правомерности договорного нормотворчества международной организации может иметь различные международно-правовые источники.

Особо значимым условием правомерности международного договора выступает его действительность. Можно обоснованно утверждать, что только действительные международные договоры являются источниками международно-правовых норм, обладающих юридической силой. Венская конвенция о праве договоров закрепляет презумпцию действительности международных договоров.

По определению профессора А.Н. Талаева, «под действительностью международного договора понимается его международно-правовая полноценность, прежде всего правомерность, в силу которой договор является обязательным для выполнения его контрагентами и для уважения всеми другими субъектами международного права» [7, с. 148]. Требования действительности международных договоров автор предлагает разделить на три большие группы: требования, относящиеся к субъектам договора – государствам и международным организациям; требования, относящиеся к действительности волеизъявления этих субъектов, составляющего их соглашение в договоре; требования, относящиеся к объекту и цели договора [там же, с. 154]. Так, ключевыми условиями правомерности международного договора с участием международной организации выступают:

- правомерные стороны, обладающие международной правосубъектностью;
- подлинное соглашение сторон;
- правомерные объект и цель соглашения.

Правомерной стороной международного договора могут выступать только субъекты международного права – государства или международные организации, причем последние должны обладать договорной правоспособностью.

Исключительно важно, что осуществлять это право международная организация должна строго в пределах объема своей компетенции. В противном случае, такая международная организация не будет надлежащей стороной в договоре, а сам договор не будет обладать качеством международно-правового договора. Например, не будет иметь юридического значения договор, заключенный какой-либо экономической международной организацией по политическим или военным вопросам или региональной организацией по вопросам, относящимся к другому географическому региону, и т. п.

Международная организация может не отвечать критериям международно-правовой действительности в силу пороков выраженной ею воли. Необходимым условием действительности договора с участием международных организаций является наличие в нем подлинного соглашения всех его субъектов, взаимного согласования их воли, которого можно добиться только при соблюдении центральных характеристик категории правомерности – добровольности, взаимности и равенства субъектов.

Во-первых, при заключении международного договора не допустимо применение силы или угрозы силой в отношении международной организации или ее представителей, а также незаконное применения силы со стороны международной организации (ст. 51 и 52 Венской конвенцией о праве договоров).

Представляется, что под терминами «принуждение» и «сила» должны пониматься любые формы насилия: военное, экономическое, физическое, психическое и т. п.

Как справедливо писал У. Дженкс, «каждая правовая система в процессе развития должна охватить проблему утверждения эффективных ограничений применения силы и обеспечить ответственность; в этом заключена сущность всей концепции должного правового процесса» [14, с. 71].

Во-вторых, с принципом запрета принуждения тесно связан принцип равноправия сторон в международном договоре. Каждая международная организация обладает своим объемом международной правосубъектности, своей специальной компетенцией, не совпадающей с компетенцией любой другой между-

народной организации. Тем не менее, в конкретных договорных отношениях международные организации и государства равноправны, что вытекает из самой юридической природы международного договора как добровольного соглашения сторон.

Анализ практики и теории международных отношений свидетельствует о наличии издавна существующего международно-правового обычая, признающего недействительность неравноправного договора и договора, заключенный в результате принуждения полномочного лица. Между тем, известны случаи, когда международные организации становились орудием незаконного применения силы для принуждения государств к заключению международных соглашений, оказывали экономическое и финансовое давление на слабые в экономическом отношении страны, вмешивались в их внутренние дела, навязывали неравные кабальные условия договоров. Типичными примерами являются соглашения об экономической и финансовой помощи, которые навязаны развивающимся государствам Азии, Африки, Латинской Америки международными учреждениями глобального управления – Международным банком реконструкции и развития, Международным валютным фондом и другими подобными организациями. Действительность подобных международных договоров вызывает сомнения. Развивающиеся страны неоднократно поднимали вопрос о правомерности режимов, которые порождают подобные несправедливые соглашения [15, с. 25].

В-третьих, пороки воли могут иметь место и при отсутствии принуждения или неравенства, например, когда имеют место ошибка, обман или подкуп (ст. 48 Венской конвенции о праве договоров).

В теории права ошибкой признается ситуация, когда «лицо в результате неправильного представления о праве или факте совершает или допускает совершение акта, который не был бы сделан без неправильного представления» [10, с. 518].

Ссылки на ошибку в практике международных договоров встречаются нечасто. Процесс договорного нормотворчества международных организаций, особенно касающийся заключения многосторонних договоров, состо-

ит из нескольких стадий, каждая из которых дает необходимые возможности для исключения ошибок. Судебная практика по этому вопросу, в основном, касается споров по договорам о границах и отражает позицию суда о том, что ошибка должна быть существенной и ее наличие необходимо доказать.

А.Н. Талалаев совершенно верно полагает, что ошибка имеет значение тогда, когда она «искажает подлинную волю сторон» и служит «основанием для оспаривания юридической силы договора полностью или частично» [8, с. 252].

В соответствии со ст. 49 и 50 Венской конвенцией о праве договоров, если государство или международная организация заключили договор под влиянием обманных действий или в результате подкупа со стороны участвовавшего в переговорах государства или участвовавшей в переговорах организации, то такие обстоятельства могут рассматриваться в качестве основания недействительности соглашения на обязательность договора.

В рамках рассматриваемой проблемы И.И. Лукашук предлагает понимать под обманом «ложные заявления, искажения или иные действия, при помощи которых государство побуждается дать согласие на договор, которого оно бы в противном случае не дало». Под подкупом ученым понимаются «действия, призванные оказать существенное влияние на позицию заявителя при заключении договора» [5, с. 123, 125].

Как и в случае с ошибкой, международная практика не знает много случаев, когда стороны ссылались на обман или подкуп при оспаривании действительности договора.

На этапе обсуждения в Комиссии международного права проекта статей Венской конвенцией о праве договоров некоторые ее члены, например Н.А. Ушаков, подвергли сомнению возможность обманных действий или подкупа со стороны международных организаций [4, с. 151–155]. Другие члены, напротив, высказали мнения о том, что коллективный орган международной организации состоит из различных людей и он может совершить ошибку, стать жертвой обмана или подкупа, как всякий отдельный представитель государства. Включение обмана и подкупа в условия для оспаривания юридической силы договора

стало проявлением того факта, что международное сообщество видит развитие международных отношений в укреплении международной правомерности путем соблюдения субъектами международного права требований морали и добросовестности.

В-четвертых, основанием для оспаривания действительности международного договора может стать ситуация, когда представители сторон, в обязанности которых входит участие в переговорах или непосредственное подписание международного договора, действуют при отсутствии или в нарушение данных им полномочий (ст. 47 Венской конвенции о праве договоров).

Международные организации обладают специальной договорной правоспособностью и могут функционировать лишь согласно правилам, закрепленным в своих учредительных документах. Каждый орган международной организации также действует в строгих пределах своей компетенции. Допускать, что международная организация может действовать в нарушение компетенции, будь то путем явного принятия или молчаливого согласия, означало бы ставить под угрозу само ее существование, поскольку учредительный акт организации является основой ее функций и полномочий.

Учитывая вышеизложенное, можно выделить следующие пороки воли, влияющие на подлинность соглашения субъектов договора и, соответственно, на действительность и правомерность договора: принуждение, угроза силой или ее применение, неравенство субъектов, ошибка, обман, подкуп. Данный перечень не является исчерпывающим.

И наконец, правомерность объекта и предмета договора – существенный критерий, который должен применяться в отношении международных договоров с участием международных организаций.

Прежде всего, международные договоры должны соответствовать уставным целям и объекту деятельности международной организации. В противном случае, как указывается в юридической литературе, международный договор как противоправный будет недействительным [9, с. 170–172].

Далее представляются абсолютно неосновательными высказывания некоторых авторов о том, что «международные договоры

могут иметь любое содержание, лишь бы были надлежащие стороны и действительное соглашение между ними» [12, с. 57].

Современное содержание принципа «договоры должны соблюдаться» отличается тем, что оно основано на принципе правомерности в международном праве. Сегодня действительными признаются лишь те договоры, которые соответствуют основным принципам международного права, закрепленным в Уставе ООН.

Ст. 53 Венской конвенцией о праве договоров закрепляет правило, согласно которому «договор является недействительным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права».

Все субъекты международного договорного правотворчества (и государства и международные организации) должны строго соблюдать принципы неприменения силы и равноправия, о которых уже говорилось выше, принципы невмешательства во внутренние дела и уважения суверенитета государств, принципы самоопределения, мирного разрешения международных споров, добросовестного выполнения международных обязательств и другие. Было бы необъяснимым и не оправданным, с точки зрения международного права и интересов обеспечения режима международной правомерности, если бы международные организации, созданные на основе договоров между государствами, не были обязаны соблюдать эти принципы.

Принято считать, что Венская конвенция о праве договоров впервые ввела в позитивное международное право концепцию императивных норм (*jus cogens*), до этого в международном праве действовал принцип свободы договоров, то есть государства по взаимному соглашению могли отступать от любой нормы [5, с. 143]. Данная концепция сразу получила широкую поддержку правоведов. Так, Р.Л. Бобров писал: «Содержащиеся в тех или иных международных договорах положения, противоречащие основным принципам и нормам международного права, не могут считаться действительными» [1, с. 62]. То есть, гипотетически, если международные организации заключили договор о подготовке агрессии, о вмешательстве во внутренние дела госу-

дарств, об установлении колониального режима и т. п., то такой договор не будет обладать качеством действительности, поскольку он имеет противоправные цели и объект, несовместимые с действующими принципами международного права, императивными нормами (*jus cogens*).

Таким образом, юридическая природа международных договоров с участием международных организаций имеет важные особенности, что определяется отличительными характеристиками их субъектов, их воли, договорных объектов и т. д. Данные особенности лежат в основе международно-правовой концепции правомерности договорного нормотворчества международных организаций.

В отечественной доктрине международного права значительное внимание этой проблеме (в рамках вопроса о действительности международных договоров) уделил А.Н. Талалаев. Понимая правомерность международного договора как наличие «правомерного объекта и цели» [7, с. 175], ученый пишет следующее: «Понятие действительности шире понятия правомерности, это юридическая полноценность международного договора в плане не только его соответствия международному праву (правомерность), но и наличия в нем сторон, обладающих международной правосубъектностью, соглашения их воли и т. д.» [3, с. 116].

Вместе с тем, нам трудно согласиться с данным мнением.

Во-первых, наличие соглашения воли тоже регулируется международным правом.

Во-вторых, правовая категория правомерности значительно шире надлежащего объекта и цели регулирования. Действия и результаты действий субъектов международного права (в том числе заключение соглашений международными организациями и сами международные договоры) можно признать правомерными лишь при выполнении целой совокупности условий, таких как правомерность источника полномочий, действие в рамках компетенции и изначально полученного мандата, добросовестность, соблюдение принципов и норм международного права, правомерность результата и т. п.

Кроме того, правомерность – есть явление крайне многогранное и имеющее не толь-

ко объективную, но и субъективную сторону, а именно: легитимность, справедливость, целесообразность и др.

Названные субъективные характеристики правомерности незаслуженно «обходятся стороной» большинством правоведов, исследующих проблему действительности (правомерности) международных договоров. Еще полвека назад К. Холлоуэй критиковался поверхностный подход к рассмотрению «важнейшей проблемы международной действительности договорных обязательств» со стороны многих известных юристов того времени, не учитывавших «реалии международных отношений» [13, с. 698]. Теоретический подход к проблеме за многие годы практически не изменился.

На наш взгляд, именно легитимность договора представляет собой стержневую субъективную характеристику его правомерности и отражает адекватность договора реалиям международных отношений.

Под легитимностью международных договоров мы предлагаем понимать положительное отношение со стороны международного сообщества к международному договору, его признание и одобрение международной общественностью в силу его справедливого, демократического характера и подчиненности интересам человечества. Данное определение в равной мере относится и к договорам между государствами и к договорам с участием международных организаций.

Профессор Томас Франк справедливо рассматривает легитимность как «качественный критерий нормы, системы норм, либо процесса их принятия и интерпретации, показывающий степень добровольного соблюдения теми, кому она адресована, так и самими нормотворцами» [11, с. 50]. В качестве критериев легитимности норм международного договора можно указать на согласованность нормы, а также ее встроенность в нормативную систему современного международного права, ее соотношение с основополагающими международно-правовыми принципами. Есть основания полагать, что только легитимные договоры будут добросовестно соблюдаться субъектами международного права.

На основе вышеприведенного комплексного анализа правовых особенностей и характерных черт договоров с участием междуна-

родных организаций, в том числе существенно важных качеств действительности договоров, нам представляется возможным выделить три главных составляющих концепции правомерности деятельности международных организаций по заключению договоров, а именно: договорная правоспособность; действительность договора (наличие правомерных сторон договора, согласованно действующих в рамках своей компетенции; правомерность объекта и предмета договора); легитимность договора.

Договорное нормотворчество международных организаций, отвечающее условиям правомерности, служит необходимым инструментом решения первостепенной проблемы современных международных отношений – повышения управляемости международной системы, обеспечения соблюдения принципов и норм международного права и укрепления режима международной правомерности в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бобров, Р. Л. Современное международное право (объективные предпосылки и социальное назначение) / Р. Л. Бобров. – Л. : ЛГУ, 1962. – 114 с.
2. Броунли, Я. Международное право. В 2 кн. Кн. 2 / Я. Броунли ; под ред. Г. И. Тункина. – М. : Прогресс, 1977. – 507 с.
3. Венская концепция о праве международных договоров. Комментарий / сост. и авт. А. Н. Талалаев. – М. : Юрид. лит., 1997. – 216 с.
4. Ежегодник Комиссии международного права. 1979. Т. I. – Нью-Йорк : ООН, 1981. – 346 с.
5. Лукашук, И. И. Современное право международных договоров. Т. 2 / И. И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 496 с.
6. Международное право / отв. ред. В. И. Кузнецов. – М. : Юрист, 2001. – 672 с.
7. Талалаев, А. Н. Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций / А. Н. Талалаев. – М. : Междунар. отношения, 1989. – 272 с.
8. Талалаев, А. Н. Право международных договоров. Т. 2 : Общие вопросы / отв. ред. Л. Н. Шестаков. – М. : Зерцало, 2011. – 504 с.
9. Шibaева, Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории / Е. А. Шibaева. – М. : Междунар. отношения, 1986. – 160 с.
10. Black, H. C. Black's Law Dictionary / H. C. Black. – 7th ed. – St. Paul : MN : West Publishing Co., 1990.
11. Franck, T. M. The Emerging Right to Democratic Governance / T. M. Franck // The American Journal of International Law. – 1992. – № 85. – P. 46–91.
12. Guggenheim, P. Traité de droit international public / P. Guggenheim. – Vol. I. – Geneva, 1953.
13. Holloway, K. Modern Trends in Treaty Law / K. Holloway. – London : Stevebs & Sons, 1967.
14. Jenks, C. W. Multinational Entities in the Law of Nations / C. W. Jenks // Transnational Law in a Changing Society. Essays in honor of P. C. Jessup. – N. Y. ; L. : Columbia University Press, 1972. – 324 p.
15. Steffek, J. The Power of Rational Discourse and the Legitimacy of International Governance / J. Steffek // EUI Working Paper. – RSC № 2000/46. – European University Institute, Italy, 2000.

TOPICAL ISSUES OF LAWFULLNESS OF CONTRACTS ENTERED INTO BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Tarasova Lyudmila Nikolaevna

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Document Management, Moscow University of Finance and Law
tarasova.l@mfua.ru
Shvernik Street, 3/1-74, 117449 Moscow, Russian Federation

Abstract. In the parameters of academic innovation the author proposes the concept of lawfulness of international organizations' treaty law-making process and designates its three main components: the contractual capacity, the validity of a treaty (the existence of the proper parties of the contract operating under its jurisdiction; the legality of the object and the subject of the contract); the legitimacy of the contract.

Key words: international organization, international contract, contractual capacity, validity of a treaty, legitimacy.