

Наблюдатели в процессе заключения международных договоров



Курашвили А. Ю.,

кандидат юридических наук,

главный юрисконсульт дирекции по юридическим вопросам

ПАО «Силовые машины — ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт»

E-mail: avtand-reserv@yandex.ru

***Аннотация.** Статья посвящена участию наблюдателей от государств и международных организаций в процессе заключения международных договоров. В современных нормативных актах статус наблюдателей не определен, также отсутствуют значительные научные исследования по данной теме, как на международном, так и на национальном уровнях. Тем не менее, в результате долгой практики сформировался определенный набор прав и обязанностей наблюдателей, который характеризует их статус. В настоящей публикации автором рассматриваются отдельные стадии заключения договоров, в которые могут быть вовлечены наблюдатели, даются основные характеристики прав и обязанностей последних. Несмотря на ограниченный функционал наблюдателей, их вовлеченность в процесс достаточно высока, поскольку при обсуждении положений международного договора его будущим участникам важно получить мнение компетентных организаций или заинтересованных государств по предмету и основным положениям такого договора. Таким образом, участие наблюдателей в процессе заключения международных договоров представляет собой не только односторонне предоставленную привилегию, но и является правовым симбиозом с другими участниками процесса, при котором договоры становятся более органичными и жизнеспособными. По мнению автора, государства-наблюдатели и организации-наблюдатели играют важную роль в процессе создания международно-правовых норм. Учет замечаний и рекомендаций наблюдателей на конференциях или в международных организациях значительно увеличивает шанс принятия текста договора при голосовании. Данное исследование может представлять интерес для лиц, занимающихся правом международных договоров, правом международных организаций, процедурными вопросами заключения международных договоров, а также статусом участников процесса заключения международных договоров.*

***Ключевые слова:** международные договоры, заключение договоров, наблюдатели, переговоры, третьи государства, международные конференции.*

Международные договоры представляют собой правовую основу взаимодействия между государствами и/или международными организациями и являются одним из основных элементов стабильности международного правопорядка. В современном мире договорными нормами обеспечены практически все сферы международного сотрудничества, что делает политику государств более предсказуемой и транспарентной. В праве международных договоров процесс заключения таких договоров играет главную роль. В данный процесс могут быть вовлечены как будущие участники договоров, так и третьи лица в качестве наблюдателей.

Определенная последовательность действий государств и международных организаций по заключению договоров формировалась на протяжении длительного времени с учетом их многообразной практики. Фактически весь порядок заключения международного договора можно разделить на ряд хронологических стадий, а именно: выдвижение договорной

инициативы, назначение уполномоченных лиц на совершение действий в процессе заключения договора, переговоры, подготовка текста договора, принятие текста договора, установление аутентичности текста, выражение согласия государства на обязательность для него договора, вступление международного договора в силу¹.

В ряде этих стадий могут принимать участие наблюдатели, представленные как государствами, так и международными организациями. По общему правилу, наблюдатели принимают участие при заключении многосторонних международных договоров. Следует отметить, что в современной научной литературе вопрос участия наблюдателей в процессе заключения международных договоров практически не рассматривается. Хотя существует значительная практика привлечения наблюдателей к этому процессу.

¹ Курашвили А. Ю. Полномочия и стадии заключения международных договоров // Российский юридический журнал. 2010. № 6. С. 69-76.

Например, при разработке Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Боливия, Гватемала, Парагвай и УВКБ ООН принимали участие как наблюдатели. При разработке Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. ВОЗ, МОТ, Совет Европы, МАГАТЭ и другие организации также были представлены как наблюдатели. Изначально США, Канада, Япония и ЮАР активно участвовали в качестве наблюдателей при составлении Европейской Конвенции по киберпреступлениям 2001 г. и пояснительного отчета к ней.

Статус наблюдателя представляет собой своеобразный набор прав и обязанностей, которым наделяются некоторые государства и международные организации для участия в переговорах и подготовке текста договоров. Наблюдатели, по общему правилу, имеют ограниченный функционал в процессе заключения международных договоров, а также не могут голосовать при принятии решений. Несмотря на ограниченный объем прав и обязанностей по сравнению с другими участниками процесса, привлечение наблюдателей к заключению международных договоров является не только односторонне дарованной привилегией. Будущим участникам договора важно получить мнение компетентных международных организаций или заинтересованных государств по проблематике договора. При этом, международная практика не выработала каких-либо правил относительно компетенции наблюдателей и вовлечения или невовлечения последних в процесс заключения международных договоров. За основу берутся специализация и авторитет наблюдателей, возможность применения их опыта и практики в отношении будущего договора, а также другие схожие критерии. Роль, которую наблюдатели должны играть в процессе заключения международных договоров, представляет собой сложную проблему, не имеющую однозначного решения. Фактически участие наблюдателей в процессе заключения международного договора представляет собой взаимовыгодное сотрудничество, которое делает такой договор более органичным и жизнеспособным.

Первым шагом по заключению международного договора является выдвижение договорной инициативы. На данной стадии инициаторы очерчивают не только общую задачу, которую необходимо разрешить в будущем международном договоре, но и определяют круг потенциальных участников такого договора, а также возможность участия или неучастия в процессе заключения международного договора наблюдателей от государств и международных организаций. Например, при созыве конференции, посвященной кодификации права международных договоров, Генеральная

Ассамблея ООН в п. 6 Резолюции 2166 (XXI) прямо указала, что «просит специализированные учреждения и заинтересованные межправительственные организации послать на эту конференцию наблюдателей»².

Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. не оперирует термином «наблюдатель» и каких-либо отдельных положений, посвященных данному вопросу, в себе не содержит. В соответствии с данной конвенцией участником договора является государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе, а третьим государством является государство, не являющееся участником договора (пп. «g», «h» п. 1 ст. 2). Аналогичный подход отражен в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. (пп. «g», «h» п. 1 ст. 2). Таким образом, согласно конвенциям государство-наблюдатель и организация-наблюдатель подпадают под определение «третье государство» и «третья организация», соответственно. При этом, объем прав и обязанностей у наблюдателей и других третьих государств и международных организаций, как принимавших, так и не принимавших участия в работе над международным договором, различны. Наблюдатели, в силу полученных правомочий, могут давать замечания и рекомендации относительно будущего договора, тем самым оказывая определенное влияние на содержание такого договора.

Отдельно отметим, что в отношении наблюдателей не применимо правило, согласно которому необходимо воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, так как это касается только третьих лиц — будущих участников международного договора. Также к наблюдателям не относится норма о временном применении договора.

Одной из стадий заключения международных договоров, к которой могут иметь отношения наблюдатели, является стадия назначения уполномоченных лиц на совершение определенных действий. Ни Венские конвенции о праве международных договоров 1969 и 1986 годов, ни Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» не регулируют отношения, связанные с наблюдателями. Более того, Закон напрямую закрепил сферу своего применения только

² Резолюция ГА ООН № A/RES/2166 (XXI) от 05.12.1966 «Международная конференция полномочных представителей по праву договоров» // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/787/62/IMG/NR078762.pdf?OpenElement> (дата обращения: 03.05.2018).

в отношении договоров Российской Федерации. Налицо явный пробел как в международном, так и национальном праве. Поэтому использование данных нормативных актов возможно лишь по аналогии. По сложившейся практике представители наблюдателей должны предоставить соответствующие полномочия для участия в процессе заключения международных договоров. Такие полномочия выдаются на стадию ведения переговоров и подготовку текста международного договора.

Главы государств, главы правительств и министры иностранных дел в соответствии с условиями Венских конвенций 1969 и 1986 годов могут *ex officio* действовать без необходимости предъявления полномочий³. Аналогичные правила закреплены и в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации».

Статья 13 Закона определяет органы государства, ответственные за выдачу полномочий на ведение переговоров и на подписание международных договоров Российской Федерации. Основным критерием в данном случае является то, от чьего имени (от имени Российской Федерации, правительства или министерства или ведомства) будет заключен тот или иной международный договор.

В отношении наблюдателя такой принцип напрямую не применим, так как при направлении своих наблюдателей на переговоры или международные конференции Российская Федерация не собирается становиться участником такого международного договора. Полагаем, что процессуальный пробел можно решить, применив ст. 13 Закона по аналогии, как если бы при направлении своих представителей Российская Федерация желала стать участником договора.

Отметим, что определенная неурегулированность вопроса полномочий органов власти касательно международных соглашений характерна для отечественных нормативных актов. Исследовав данную проблему, И.И. Лукашук справедливо делает вывод, что «правовые акты, определяющие функции государственных органов, недостаточно четко предусматривают их соответствующие полномочия в отношении договоров»⁴.

Стадия ведения переговоров является основной стадией для наблюдателей в процессе

заключения международных договоров. Сами переговоры представляют собой сложный механизм, где процедурные вопросы наделены существенным значением. Для всех вовлеченных лиц важно определить правила не только для полноправных участников переговоров, но и для наблюдателей. От этого зависит конечный результат переговоров и жизнеспособность будущего международного договора. Однако, несмотря на значимость участия наблюдателей в процессе заключения международных договоров, в случае выхода наблюдателей из переговорного процесса работа над проектом договора, по общему правилу, не прекращается.

По сложившейся практике государства-наблюдатели и организации-наблюдатели могут давать рекомендации по вопросам, входящим в зону их интересов или компетенции, выступать экспертами или консультантами. Например, во время конференции, посвященной дипломатическим сношениям и иммунитетам, наблюдатели от Международной организации труда выразили свое компетентное мнение относительно освобождения дипломатических миссий от национального законодательства о социальном обеспечении⁵, иначе полноценная работа таких миссий была бы затруднена. На конференции, посвященной праву международных договоров, представитель Всемирного почтового союза ознакомил присутствующих участников со сложившейся практикой заключения международных договоров под эгидой союза с 1874 г. и выразил озабоченность предлагаемыми формулировками будущей конвенции, которые могли создать проблемы для данной международной организации⁶. На этой же конференции наблюдатель от Всемирной организации здравоохранения заявлял, что принцип взаимности, часто применяемый в отношениях между государствами, в вопросах здравоохранения не всегда возможен, а иногда даже неприемлем⁷. В итоге замечания наблюдателей были учтены при окончательном составлении положений соответствующих конвенций.

Стадия подготовки текста договора непосредственно вытекает из стадии переговоров. Отметим, что в отличие от стадии переговоров стадия подготовки текста договора может проходить и без участия другой стороны или наблюдателей. Стороны также могут работать параллельно и подготовить альтернативные тексты договоров на основании тех договоренностей, которые были

³ Венская конвенция 1969 года о праве международных договоров (пп. «а» п. 2 ст. 7); Венская конвенция 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (пп. «а» п. 2 ст. 7).

⁴ Лукашук И.И. Полномочия на заключение международных договоров // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 85.

⁵ United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities. Official Records. Vol. I. UN. Geneva, 1962. P. 153.

⁶ United Nations Conference on the Law of Treaties. First Session. Official Records. UN. New York, 1969. P. 50.

⁷ См.: там же. P. 56.

достигнуты на переговорах. При подготовке текста договорные нормы приобретают свое материальное воплощение на бумаге. От качества подготовки текста договора порой зависит в дальнейшем его реализация на практике.

На данной стадии также участвуют наблюдатели. Пожелания наблюдателей относительно формулировок договора носят факультативный характер, но такие пожелания могут выноситься на голосование самостоятельно или включаться составной частью в предложения какой-либо делегации с правом голоса. По сути дела, при подготовке текста договора между всеми заинтересованными лицами идет трудная и долгая работа по выработке и согласованию формулировок, которые бы устроили всех участников и в то же время не лишили будущий международный договор его целей. Стороны стараются идти на взаимные уступки и искать компромиссы, подвергая проект договора изменениям до тех пор, пока он не станет приемлемым для всех участников процесса.

Учет мнения наблюдателей на конференциях или в международных организациях значительно увеличивает шанс принятия текста договора при голосовании. Решение о принятии текста принимается большинством голосов на следующей стадии процесса заключения международного договора и оформляется актом международной конференции или соответствующего органа международной организации.

Несмотря на то, что наблюдатели не представляют собой сторон международного договора, такой договор может оказывать влияние и на наблюдателей. В отношении государств и международных организаций, которые не являются участниками договора, действует общее правило, что такой договор не создает каких-либо прав и обязательств для них. В основе данного правила лежит норма обычного права, которая в последующем получила свое закрепление в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов (ст. 34).

Исходя из того, что Венские конвенции определяют третье государство или организацию как государство или организацию, которые не являются участниками договора, в отношении международных договоров третьи государства и организации можно разделить на три основные группы. В первую группу входят такие субъекты, которые вообще не имеют отношения к договору. Вторую группу составляют государства и организации, принимавшие участие в процессе заключения договора, но для которых международный договор еще не вступил в силу. Представителей этой группы можно рассматривать как потенциальных участников международного договора после прохождения ими финальных стадий процесса заключения такого

договора, например, процедуры ратификация. В эту же группу попадают и государства, которые не принимали участие в подготовке международного договора, но которые могут к нему присоединиться согласно положениям такого договора. В третью группу входят наблюдатели. С одной стороны нельзя сказать, что наблюдатели вообще не имеют никакого отношения к договору (активную позицию наблюдателей в ходе переговоров и подготовки текста договора можно только приветствовать), с другой стороны наблюдатели не рассматривают себя сами и не рассматриваются другими участниками процесса заключения международного договора как вероятные участники такого договора.

По общему правилу, заключаемый международный договор не должен противоречить положениям ранее заключенных соглашений, дабы не породить юридических коллизий. Для разрешения возможных противоречий Венские конвенции 1969 и 1986 годов установили порядок в отношении применения последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу (ст. 30). Соответствующие статьи конвенций закрепили правила толкования подобных договоров, которые направлены на устранение правового диссонанса. Таким образом, универсальные конвенции упорядочивают многогранную систему международных договоров, складывающуюся в современном мире.

Исходя из принципа добросовестного выполнения международных обязательств, участники будущего международного договора должны делать все возможное, чтобы заключаемый договор не противоречил ранее заключенным договорам. Это же принцип относится и к наблюдателям. В качестве иллюстрации можно вновь привести пример с представителями от Всемирного почтового союза на конференции, посвященной праву международных договоров, где наблюдатель ознакомил всех присутствующих со сложившейся практикой заключения международных договоров в своей организации и выразил обеспокоенность предлагаемыми формулировками будущей конвенции, которые могли бы создать проблемы в отношении международных договоров, заключаемых под эгидой данной международной организации.

При участии в процессе заключения международных договоров наблюдатели также должны соблюдать принцип невмешательства во внутренние дела других государств. По общему правилу, внутривнутриполитическое положение государств не регулируется международным правом, поэтому как вмешательство можно расценить любые действия государств или международных организаций, при помощи которых они пытаются воспрепятствовать другим государствам вести дела, входящие в их внутреннюю

компетенцию. Наблюдатели не должны бесосновательно препятствовать заключению международного договора, так как целью наблюдателей является донесение позиции своего государства или органов управления организации до будущих участников договора или выступление в роли экспертов и консультантов.

Несмотря на вовлеченность наблюдателей в процесс заключения международных договоров, они, как и любые третьи стороны, вынуждены учитывать возможные негативные последствия для себя, которые может породить международный договор, но наблюдатели также вправе воспользоваться определенными выгодами из такого договора. При этом негативные последствия либо выгоды не являются таковыми сугубо в юридическом смысле, а только в политическом. По этому поводу Д. Анцилотти в своем труде писал, что «...из договора могут возникнуть случайно и отраженным образом последствия, наносящие ущерб третьим государствам, с тем что последние не имеют никаких средств юридической защиты, так из договоров могут возникнуть (также случайно и отраженным образом) и благоприятные для третьих государств последствия, которые, однако, не имеют никакой правовой силы»⁸. В свою очередь И.И. Лукашук, проводя различия между предоставляемыми международным договором правами и выгодами и преимуществами, в отношении последних говорит, что они «лишь в незначительной мере могут быть защищены правом»⁹.

Подводя итог сказанному, отметим, что сегодня правовое положение наблюдателей в процессе заключения международных договоров формально не закреплено. Несмотря на это, можно утверждать, что в результате долгой практики сформировался определенный набор прав и обязанностей наблюдателей, который характеризует их статус.

Наблюдатели вправе участвовать в открытых и закрытых заседаниях конференций, комитетов и рабочих групп, представлять документы для распространения среди участников переговоров, принимать участие в дискуссиях, излагать свои позиции по любому вопросу, по которому было принято или должно быть принято решение, представлять существенные предложения, которые могут быть поставлены на голосование, выдавать компетентные заключения, доводить

мнение своего правительства об интересах по предмету переговоров и пр.

Более точно права наблюдателей фиксируются в подготовительных документах для переговоров или конференций, где также формулируются процедурные вопросы относительно участия наблюдателей.

На протяжении многих лет сложилась практика, что в соответствующих документах внимание акцентируется только на правах наблюдателей, но не их обязанностях. Например, так предусмотрено правилом 63 процедуры Конференции ООН, посвященной консульским сношениям 1963 г.¹⁰, правилом 60 процедуры Конференции ООН, посвященной праву договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.¹¹ Подобная тенденция сохраняется и в наши дни. Рассматривая статус государств-наблюдателей при Шанхайской организации сотрудничества, С.Д. Якушев и А.С. Калмыков отмечают, что «организационная сущность предоставляемых прав сопровождается... фактически полным отсутствием круга обязанностей государств-наблюдателей»¹².

Однако, несмотря на отсутствие прямо прописанных обязательств, наблюдатели должны уважительно и в равной степени относиться ко всем участникам процесса заключения международных договоров, действовать добросовестно, компетентно и в рамках действующих правовых норм. Данные принципы взаимосвязаны и равнозначны, так как одни выводятся из других и переходят в третьи.

Предвзятое отношение к каким-либо государствам или организациям не позволит добросовестно выполнить возложенные на наблюдателя функции, поставит под сомнение его компетентность, а также может повлечь нарушение правовых норм и принципов. Отчасти обязанности наблюдателей в процессе заключения международных договоров пересекаются с общими принципами международного права, преломляясь сквозь призму действий наблюдателей по формированию международных договорных норм.

Участие наблюдателей в процессе заключения международных договоров представляет

⁸ Анцилотти Д. Курс международного права. Т. 1. Введение — Общая теория. Пер. с итал. А.Л. Саккети, Э.М. Фабрикова / Под ред. Д.Б. Левина. М.: Иностранная литература, 1961. С. 357.

⁹ Лукашук И.И. Современное право международных договоров. В 2 т. Т. 1. Заключение международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 247.

¹⁰ United Nations Conference on Consular Relations. Vol. I. UN. New York, 1963. P. XXXIV.

¹¹ United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. Official Records. Vol. I. UN. New York, 1995. P. XXIV.

¹² Якушев С.Д., Калмыков А.С. Международно-правовой статус государства-наблюдателя при Шанхайской организации сотрудничества (на примере Монголии) // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 75.

собой не только предоставленную в одностороннем порядке привилегию, но и является правовым симбиозом с другими участниками процесса, при котором договоры становятся более органичными и жизнеспособными, тем самым укрепляя основной принцип международного права *paeta sunt servanda*.

Список литературы

1. Анцилотти Д. Курс международного права. Т. 1. Введение — Общая теория. Пер. с итал. А.Л. Саккети, Э.М. Фабрикова / Под ред. Д.Б. Левина. М.: Иностранная литература, 1961. 457 с.
2. Курашвили А.Ю. Полномочия и стадии заключения международных договоров // Российский юридический журнал. 2010. № 6. С. 69-76.
3. Лукашук И.И. Полномочия на заключение международных договоров // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 80-92.
4. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. В 2 т. Т. 1. Заключение международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2004. 672 с.
5. Якушев С.Д., Калмыков А.С. Международно-правовой статус государства-наблюдателя при Шанхайской организации сотрудничества (на примере Монголии) // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 74-78.
6. United Nations Conference on Consular Relations. Official Records. Vol. I. UN. New York, 1963. 500 p.
7. United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities. Official Records. Vol. I. UN. Geneva, 1962. 272 p.
8. United Nations Conference on the Law of Treaties. First Session. Official Records. UN. New York, 1969. 531 p.
9. United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. Official Records. Vol. I. UN. New York, 1995. 240 p.

Observers in the Process of Concluding International Treaties

Kurashvili A.Yu.,

PhD in Law,

Senior Counsel of the Legal Department,

Power machines — ZTL, LMZ, Electrosila, Energomachexport, PJSC

E-mail: avtand-reserv@yandex.ru

Abstract. *The article deals with the participation of observers from states and international organizations in the process of concluding international treaties. The status of observers is not defined in present laws and regulations; also there are no significant scientific researches on this topic, both internationally and nationally. Nevertheless, as a result of long practice, a certain set of rights and obligations of observers has been formed, which characterizes their status. In the present publication, the author dissects separate stages of treaty-making process in which observers can be involved and gives the characteristics of rights and obligations for such observers. Despite the limited functionality of the observers, their involvement in the process is quite high. When discussing the provisions of the international treaty, it is important for its future participants to obtain the opinion of competent organizations or interested states on the subject and the main provisions of such treaty. Thus, the participation of observers in the process of concluding international treaties is not only a unilaterally granted privilege, but also a legal symbiosis with other actors in the process, where treaties become more natural and viable. In the author's opinion, observer states and observer organizations play an important role in the process of creating international legal norms. Taking into account the comments and recommendations of observers at conferences or in international organizations significantly increases the chance of adopting the text of the treaty when voting.*

This research may be of interest to persons engaged in law of treaties, law of international organizations, procedural issues of concluding international treaties, as well as the status of participants in the process of concluding treaties.

Keywords: *international treaties, conclusion of the treaties, observers, negotiations, third states, international conferences.*

References

1. Antsilotti D. Kurs mezhdunarodnogo prava. T. 1. Vvedenie — Obschaya teoriya. Per. s ital. A.L. Sakketi, E.M. Fabrikova / Pod red. D.B. Levina. M.: Inostrannaya literatura, 1961. 457 s.
2. Kurashvili A.Yu. Polnomochiya i stadii zaklyucheniya mezhdunarodnykh dogovorov // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2010. № 6. S. 69-76.

3. Lukashuk I.I. Polnomochiya na zaklyuchenie mezhdunarodnykh dogovorov // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 4. S. 80-92.
 4. Lukashuk I.I. Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov. V 2 T. T. 1. Zaklyuchenie mezhdunarodnykh dogovorov. M.: Volters Kluver, 2004. 672 c.
 5. Yakushev S.D., Kalmykov A.S. Mezhdunarodno-pravovoj status gosudarstva-nablyudatelya pri Shankhajskoj organizatsii sotrudnichestva (na primere Mongolii) // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 2. S. 74-78.
 6. United Nations Conference on Consular Relations. Official Records. Vol. I. UN. New York, 1963. 500 p.
 7. United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities. Official Records. Vol. I. UN. Geneva, 1962. 272 p.
 8. United Nations Conference on the Law of Treaties. First Session. Official Records. UN. New York, 1969. 531 p.
 9. United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. Official Records. Vol. I. UN. New York, 1995. 240 p.
-
-
-
-