

УДК 341

**В.Н. Вержновец**, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь

## ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

*Раскрывается содержание понятия полномочий представителей международных организаций, анализируются основные положения международных правовых актов и национального законодательства об участниках международного договорного процесса.*

*Ключевые слова: международные переговоры, международная межправительственная организация, полномочия на заключение международных договоров.*

Международные переговоры – одна из основных форм контакта между представителями разных акторов для обмена мнениями, решения представляющих взаимный интерес вопросов, урегулирования разногласий, развития сотрудничества в различных областях и т. д. Завершаются переговоры, как правило, заключением международных договоров.

Участвуя в международном договорном процессе, международные организации создают, развивают и изменяют право международных договоров. Являясь источником возникновения определенного объема прав и обязанностей, создаваемые международные правовые нормы определяют меру возможного и желаемого поведения участников конкретных международных отношений. Договаривающиеся стороны стремятся достичь такого состояния сотрудничества, при котором их позиции и воли максимально согласованы. Выраженное в договоре желание каждой из сторон должно касаться не только его собственного, но и встречного обязательства другой стороны: необходимо, чтобы выражение воли всех акторов касалось одного и того же объекта, т. е. всего содержания договора и должного поведения всех его участников.

Международные организации заключают договоры, необходимые для решения возложенных на них задач. Прежде всего это двусторонние договоры об условиях пребывания штаб-квартиры или представительства в том или ином государстве; договоры, закрепляющие отношения организации с другими акторами международного права; многосторонние договоры организации с государствами-участниками по вопросам, входящим в компетенцию международной организации; договоры, учреждающие другие международные организации, и т. д.

Особенности международных договоров с участием международных организаций обусловлены исключительно производной правосубъектностью международной организации. Несмотря на некоторые особенности правовой природы договорных актов с участием международных организаций они всегда являются международными договорами.

Отметим, что в отличие от государств, обладающих международной правоспособностью с момента образования, не все международные организации обладают таковой. Кроме того, их правоспособность сугубо индивидуальна. Международная правоспособность одной организации может существенно отличаться от другой. В этой связи Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. (Венская конвенция 1986 г.) закрепила следующее положение: «Правоспособность международной организации заключать международные договоры регулируется правилами этой организации (ст. 6). При этом в соответствии с подп. «j» п. 1 ст. 2 данной Конвенции «правила организации» означают «учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации».

Отметим, что учредительные документы международных организаций не всегда содержат положения о порядке их представительства в международных отношениях, в том числе при заключении международных договоров. При отсутствии в учредительных актах организации указания на ее международную правосубъектность право на заключение договоров может быть установлено посредством толкования всех учредительных документов организации в целом. В этом случае договорная правоспособность межправительственной организации может осуществляться на основании специального решения государств-членов либо компетентного органа данной организации.

Объем договорной правоспособности различных межправительственных организаций не одинаков. Правоспособность конкретной организации, определяемая на основе учредительного акта и дополняющих его документов, не должна превышать ее функциональных потребностей. Так, согласно положению преамбулы Венской конвенции 1986 г. «международная организация обладает такой правоспособностью заключать договоры, которая необходима для выполнения ее функций и достижения ее целей».

Договорная правоспособность межправительственной организации не ограничена количеством сторон, участвующих в переговорах, или количеством участников договора (двусторонние либо многосторонние). Понятие «договор» согласно ст. 2 Венской конвенции 1986 г. трактуется как «международное соглашение, регулируемое международным правом и заключенное в письменной форме между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями...». Договорная правоспособность межправительственной организации не зависит от форм нормотворческого процесса: непосредственного правотворчества или в рамках международной организации. Свидетельством тому является, например, факт участия Организации Объединенных Наций (ООН) в договорах, разработанных ее органами и одобренных резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН либо заключительным актом конференции, созванной по инициативе ООН. В частности, ООН является договаривающейся организацией по Венской конвенции 1986 г., разработанной и заключенной в рамках ООН.

Как правило, орган, полномочный заключать соглашение, определяется на основе учредительного акта организации и дополняющих его документов. В ряде случаев такие органы прямо названы. Например, согласно ст. 12 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ от 26 мая 1995 г. Ассамблея вправе заключать международные договоры в пределах компетенции, установленной данной Конвенцией. В соответствии с Протоколом об утверждении Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств от 21 июня 2000 г. Исполнительный комитет как орган Содружества наделен государствами – членами СНГ правом заключать соглашения об условиях пребывания на территориях государств пребывания (п. 4).

Если правила организации не содержат указаний о компетентном органе, предпочтение отдается главному, так как ему принадлежат все высшие прерогативы, в том числе и правотворческие. В свою очередь, главный орган международной организации может непосредственно принимать участие в заключении договора либо поручить это какому-нибудь должностному лицу. Так поступил Совет глав государств Содружества Независимых Государств, когда своим Решением от 10 ноября 2014 г. уполномочил Председателя Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств подписать от имени Содружества Независимых Государств Соглашение между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации, предоставив право вносить в текст изменения, не имеющие принципиального характера.

Такой подход соответствует правилу, предусмотренному п. 1 Разграничения полномочий между Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств, утвержденного Решением Совета глав государств СНГ от 2 апреля 1999 г., согласно которому «Совет глав государств как высший орган Содружества обсуждает и решает любые принципиальные вопросы Содружества...» (Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 г. «О разграничении полномочий между Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств» с изменениями от 16 сентября 2004 г.).

А как следует поступать, когда в уставе организации вообще ничего не сказано о международной правосубъектности? В таких случаях прибегают к так называемым подразумеваемым полномочиям и динамичному толкованию учредительных документов.

Подразумеваемые полномочия – дополнительные полномочия организации – прямо не предусмотрены, но необходимы для достижения поставленных им целей, что нашло подтверждение в актах Международного суда ООН. Так, в консультативном заключении о законности применения ядерного оружия от 8 июля 1996 г. Суд, опираясь на предшествующую практику, определил: «Потребности международной жизни могут сделать необходимыми, чтобы организации во имя достижения своих целей обладали дополнительными полномочиями, которые прямо не преду-

смотрены в уставах, регулирующих их деятельность. Общепринято, что международные организации могут осуществлять такие полномочия, известные как подразумеваемые полномочия».

Динамичное толкование означает такое толкование устава, которое развивает его содержание в соответствии с потребностями организации в эффективном осуществлении своих функций. Перемены в таких случаях происходят без формального изменения устава в результате практики, признаваемой государствами-членами.

Под полномочиями в юридической литературе понимается исходящий от компетентного органа государства документ, предоставляющий право лицу представлять государства при подготовке и заключении договора. Обычно считается, что правом представлять организацию без полномочий может ее высшее должностное лицо и его заместители, которые считаются представляющими организацию без необходимости предъявлять полномочия. В тех случаях, когда международная организация вместе с государствами участвует в разработке международного договора, к ней следует применять те же правила, что и к государствам. По этому поводу в п. 3 ст. 7 Венской конвенции 1986 г. указано: «Лицо считается представляющим международную организацию либо в целях принятия текста договора или установления его аутентичности, либо выражения согласия этой организации на обязательность для нее договора, если: а) это лицо предъявит соответствующие полномочия; или б) из обстоятельств явствует, что намерение заинтересованных государств и международных организаций заключается в том, чтобы это лицо рассматривалось как представляющее эту организацию для этих целей в соответствии с правилами организации без необходимости предъявления полномочий».

Стоит учитывать, что право высшего должностного лица представлять организацию при заключении договора может быть основано на решении соответствующего органа. Такая практика издавна используется международными организациями. Содружество Независимых Государств, например, может быть одной из сторон в многостороннем соглашении, заключаемом в рамках СНГ, когда участие в таком соглашении необходимо для выполнения функций Содружества и достижения его целей (Определение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 15 февраля 2010 г. № 01-1/1-10 о разъяснении консультативного заключения Экономического Суда СНГ от 23 июня 1998 г. № 01-1/2-98 о толковании Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.)

На конференциях, сессиях международных организаций обычно создается комитет по проверке полномочий. При этом представители государств и международных организаций сдают свои полномочия в секретариат организации. Если международная организация решит назначить нескольких уполномоченных, она может либо наделить полномочиями каждого из них, либо перечислить фамилии всех в едином документе, который уполномочивает их совместно. Доклад комитета по проверке полномочий обычно стоит одним из первых пунктов в повестке дня, и конференция принимает или отвергает полномочия тех или иных участников.

Обычно считается, что главы полномочных представительств государств при международных организациях, если они возглавляют делегацию, имеют право на подписание многостороннего международного договора, так как уже имеют полномочия, но это происходит только в случае, если в самом международном соглашении не предусматривается, что требуется особое свидетельство о полномочиях.

Если лицо совершает в отношении договора действия, не имея на то соответствующих полномочий или явно выходя за их пределы, его действия не будут иметь юридического значения, придать которое может последующее подтверждение соответствующим государством.

От полномочий следует отличать предъявляемые уполномоченным лицам инструкции, где в основном отражается позиция уполномоченного лица по обсуждаемым в процессе переговоров вопросам, иногда – содержание, условия принятия текста договора, его одобрения. Так, Инструкции – внутренние документы делегации, не подлежащие обязательному официальному оглашению другим участникам переговоров. В ст. 47 Венской конвенции 1969 г. в отношении инструкций установлено, что если полномочие представителя на выражение согласия государства на обязательность для него конкретного договора обусловлено специальным ограничением, то при несоблюдении им этого ограничения он не может ссылаться на него как на основание недействительности выраженного на обязательность договора согласия.

Однако когда другие стороны, участвовавшие в переговорах, уведомлены о таком ограничении до выражения представителем своего согласия на обязательность договора, данное

ограничение может быть принято в качестве основания для признания действий представителя неправомочными.

Таким образом, полномочия должностному лицу международной организации на участие в переговорах и подписание международного договора можно определить как ограниченное делегированное право с использованием ресурсов организации совершать те или иные действия в отношении международного договора в интересах организации. В полномочиях указываются: фамилия, имя и отчество уполномоченного, его должность или ранг в тех случаях, когда это необходимо. Далее указывается тот круг вопросов, в отношении которых соответствующее лицо или делегация правомочны осуществлять те или иные действия (например, вести только переговоры или подписать также договор, участвовать в работе конференций и т. д.). Наименование соглашения или договора в полномочиях должно строго соответствовать тем названиям актов, которые уже согласованы между сторонами. Полномочия выдаются компетентными органами международной организации в соответствии с правилами этой организации.

Итак, важно подчеркнуть, что участие должностного лица международной организации в заключении договора без полномочий или их превышение не будет иметь юридического значения, если соответствующие действия не будут впоследствии подтверждены организацией. В практике случаи подписания договора без полномочий крайне редки, что также относится и к отказу от договора на основе превышения полномочий представителем.

Дата поступления в редакцию: 09.02.16

*V.N. Vezhnovets, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Constitutional and International Law of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

THE POWERS OF THE REPRESENTATIVES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS TO CONCLUDE INTERNATIONAL TREATIES

*The concept of powers of representatives of international organizations, analyzes the main provisions of international legal acts and national legislation of parties to the international Treaty process.*

*Keywords: international negotiations, international intergovernmental organization, authority to enter into international treaties.*

УДК 342.95 + 341

*Д.А. Егоров, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии  
МВД Республики Беларусь  
(e-mail: d.a.egorovv@gmail.com)*

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ**

*Окончание. Начало в № 1 (31) 2016*

*Анализируются правовая природа и юридическое содержание стандартов Международного агентства по атомной энергии применительно к административно-правовому режиму безопасности объектов использования атомной энергии. Особое внимание уделено стандартам с административно-правовым содержанием, касающимся формирования на национальном уровне государственной политики в сфере безопасности объектов использования атомной энергии, стратегии ее реализации, правовых и организационных основ деятельности специального субъекта.*

*Ключевые слова: Международное агентство по атомной энергии, стандарт, цели и принципы безопасности, государственная политика.*

В предыдущем номере журнала проведен сравнительно-правовой анализ норм международных договоров в сфере международно-правового режима безопасного использования атомной энергии, содержащих требования к организационно-правовым основам обеспечения безопасности; созданию и функционированию специального субъекта в сфере регулирования безопасности, его административно-правовому статусу; субъектам, ответственным за безопасность; кадровому и финансовому обеспечению деятельности участников режимных правоотношений.