

**О толковании положений Методических рекомендаций по разработке проектов международно-правовых документов Содружества Независимых Государств, утвержденных Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 18 сентября 2003 года, в части, касающейся международных договоров**

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 9 ноября 2007 года N 01-1/3-07

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда СНГ Керимбаевой А . Ш . ,  
судей Экономического Суда СНГ: Абдуллоева Ф., Жолдыбаева С.Ж., Мирошник В . И . , Молчановой Т . Н . ,  
при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е.,  
с участием Генерального советника Экономического Суда СНГ Кузнецовой Е.В.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств о толковании,

**УСТАНОВИЛ:**

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (далее - Исполнительный комитет СНГ) обратился в Экономический Суд СНГ с запросом о толковании положений Методических рекомендаций по разработке проектов международно-правовых документов Содружества Независимых Государств (далее - Методические рекомендации), утвержденных Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 18 сентября 2003 года, в части, касающейся международных договоров.

Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить:

- 1) вправе ли органы государства (правительство, министерство, ведомство) заключать международные договоры (обладают ли они договорной правоспособностью) и кто является стороной заключенных ими международных договоров;
- 2) означает ли термин "поправки" изменение отдельных статей международного договора или этим термином охватывается также общий пересмотр договора в целом;
- 3) какова процедура внесения поправок к многосторонним договорам, в том числе направленных на изменение текста договора между всеми его участниками, и каков правовой статус протокола о внесении изменений и дополнений в договор.

Запрос Исполнительного комитета СНГ касается пунктов 1.4, 1.7, 6.3, 6.10, 7.1-7.7 Методических рекомендаций, которые содержат основные условия, предъявляемые к международно-правовым документам СНГ, их структуре, языку изложения, порядку оформления, внесения в них изменений и дополнений.

Решение Совета министров иностранных дел СНГ об утверждении Методических рекомендаций подписано всеми государствами-участниками СНГ, за исключением Туркменистана, заявившего о своей незаинтересованности. Методические рекомендации являются актом органа Содружества и направлены на придание системного и унифицированного характера нормотворческому процессу в Содружестве Независимых Государств, оказание практической помощи экспертам государств-участников Содружества, а также органам при разработке проектов международно-правовых документов.

В силу своего характера и целевой направленности Методические рекомендации не содержат определения используемых в тексте терминов. Между тем практика согласования проектов международных договоров в рамках СНГ свидетельствует о неоднозначном понимании представителями и экспертами государств таких терминов, как "сторона", "изменение", "поправка", "пересмотр" применительно к международному договору. Данное обстоятельство и послужило основанием для обращения Исполнительного комитета СНГ с запросом.

Заслушав судью-докладчика Молчанову Т.Н., обсудив заключение Генерального советника Экономического Суда СНГ Кузнецовой Е.В., изучив Методические рекомендации в части, применимой к международным договорам, с учетом положений Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее - Венская конвенция 1969 года), практики разработки и заключения международных договоров в рамках СНГ, законодательства государств Содружества, материалов Комиссии международного права ООН, касающихся разработки Венской конвенции 1969 года, доктрины международного права, в соответствии с пунктом 127 Регламента Экономического Суда, Экономический Суд СНГ считает необходимым дать следующее заключение.

1. Пункт 6.3 Методических рекомендаций содержит формулировку для обозначения сторон договора, рекомендуемую государствам для включения в преамбулу международного договора: "Государства-участники Содружества Независимых Государств в лице правительств, далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами". Вместе с тем Методические рекомендации не устанавливают критерии для определения круга субъектов, уполномоченных заключать международные договоры. В соответствии с подпунктом "а" пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1969 года право заключать международные договоры (международная договорная правоспособность) является одним из элементов универсальной правосубъектности государства. Именно государство приобретает все права и обязанности, возникающие

из международного договора, и несет ответственность за неисполнение принятых по договору обязательств.

Термин "участник" в Венской конвенции 1969 года применяется для обозначения государства, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе (подпункт "g" пункта 1 статьи 2). В договорной практике термины "участник", "сторона", "субъект" применительно к международному договору рассматриваются в качестве синонимов, за исключением случаев, когда стороной договора выступают одновременно несколько государств.

Государство как субъект международного права реализует свою правосубъектность через органы и должностные лица, совершающие юридически значимые действия и создающие международные права и обязанности от имени и для государства. Государство несет ответственность за действия его органов и должностных лиц, выступающих в официальном качестве (статья 4 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, одобренного Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 2001 года).

Органы государства в лице их должностных лиц согласно пункту 1 статьи 7 Венской конвенции 1969 года лишь представляют государство "в целях принятия текста договора... либо в целях выражения согласия государства на обязательность для него договора". Различие между органами, представляющими государство, определяется в зависимости от процедуры предъявления ими полномочий для участия в договорном процессе. Согласно пункту 2 статьи 7 Венской конвенции 1969 года глава государства, глава правительства, министр иностранных дел, а также представители, аккредитованные государствами на международных конференциях или в международной организации, глава дипломатического представительства (только в отношении принятия текста договора) представляют государство в силу выполняемых ими функций без предъявления специальных полномочий. Полномочия по заключению международных договоров могут предоставляться другим органам государства. Так, Законом Кыргызской Республики "О международных договорах Кыргызской Республики" от 21 июля 1999 года право заключения международных договоров предоставлено Парламенту (пункт 3 статьи 3).

Государственные органы и должностные лица при заключении международных договоров выступают от имени государства, не обладают международной договорной правоспособностью и не могут являться стороной международных договоров.

Экономический Суд СНГ считает, что используемая в абзаце втором пункта 6.3 Методических рекомендаций формулировка для обозначения сторон международного договора в целом соответствует положениям Венской конвенции 1969 года и сложившейся практике, однако не учитывает случаев, когда стороной договора являются одновременно несколько государств (в Протоколе от 25 января 2006 года о присоединении Республики Узбекистан к Договору об учреждении Евразийского

экономического сообщества от 10 октября 2000 года одной стороной договора представлена Республика Узбекистан, а другой - все участники договора).

Практика договорного сотрудничества в рамках Содружества, а также других государств показывает, что в ряде международных договоров сторонами выступают правительства, министерства и ведомства. Например, от имени правительств заключено Соглашение о сотрудничестве в области внешнеэкономической деятельности от 15 мая 1992 года; от имени министерств - Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере борьбы с организованной преступностью от 17 февраля 1994 года.

Однако законодательство о международных договорах всех государств-участников Содружества, предусматривая возможность заключения международных договоров от имени правительств, министерств и ведомств, рассматривает такие договоры, как договоры, заключенные государством (например, статья 2 Закона Азербайджанской Республики "О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Азербайджанской Республики" от 13 июня 1995 года; статья 1 Закона Республики Беларусь "О международных договорах Республики Беларусь" от 23 октября 1991 года; статья 2 Закона Республики Казахстан "О международных договорах Республики Казахстан" от 30 мая 2005 года; статья 7 Закона Республики Узбекистан "О международных договорах Республики Узбекистан" от 22 декабря 1995 года).

Экономический Суд СНГ считает, что указание в международных договорах правительства, министерства, ведомства в качестве стороны не соответствует содержанию подпункта "g" пункта 1 статьи 2, статьи 7 Венской конвенции 1969 года. В связи с этим при разработке проектов международных договоров Экономический Суд СНГ предлагает использовать следующую формулировку: "Государства-участники Содружества Независимых Государств в лице правительств (министерств, ведомств), далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами".

2. Порядок внесения и оформления изменений в международно-правовые документы Содружества, включая международные договоры, регламентируются пунктами 1.7, 6.10, 7.1-7.7 Методических рекомендаций. Документ содержит термин "изменение и дополнение" и не использует термины "поправка", "пересмотр" применительно к международным договорам.

Институт поправок в международные договоры находит широкое применение в практике государств, в том числе в Содружестве Независимых Государств. Термин "поправка" согласно статье 39 Венской конвенции 1969 года означает изменение договора в отношениях между государствами-участниками, выразившими согласие на его изменение. Именно поэтому положения Методических рекомендаций об изменении международно-правовых документов СНГ следует рассматривать как относящиеся к внесению в них поправок.

Поправкой к многостороннему международному договору не является изменение договора во взаимоотношениях между отдельными его участниками путем заключения специального соглашения без предоставления иным участникам договора права присоединиться к такому соглашению (соглашение *inter se*) с соблюдением правил статьи 41 Венской конвенции 1969 года, а также исправление арифметических, орфографических, грамматических и других ошибок, обнаруженных в тексте договора (пункт 3 статьи 48, статья 79 Венской конвенции 1969 года).

Таким образом, поправка согласно Венской конвенции 1969 года рассматривается как любое изменение международного договора независимо от количества и значимости изменяемых положений.

Термин "пересмотр" применительно к международному договору в Венской конвенции 1969 года не используется. В договорной практике государств, в том числе государств Содружества, понятие "пересмотр" часто применяется для обозначения общего изменения международного договора в целом, которое может повлечь изменение цели и объекта договора (статья 60 Договора о патентной кооперации от 19 июня 1970 года, участвует 138 государств, по состоянию на 1 октября 2007 года). Таким образом, пересмотр является частным случаем внесения поправок в международный договор.

Внесение изменений в международный договор может осуществляться путем изменения или дополнения текста либо исключения отдельных положений договора. При этом в договорной практике для обозначения вносимых изменений в основном применяются термины "изменение", "поправка", "пересмотр". В связи с этим Экономический Суд СНГ предлагает для обозначения поправок, вносимых в международные договоры, использовать термины "поправка", "изменение", "пересмотр" и внести соответствующие изменения в Методические рекомендации (пункт 1.7, абзац восьмой пункта 6.10, пункты 7.1-7.7).

3. Внесение поправок в международный договор осуществляется путем принятия отдельного международного договора с любым наименованием. Наиболее часто документ о внесении поправок именуется "Соглашение о внесении поправок" или "Протокол о внесении поправок" (далее - протокол о поправках).

Процедура внесения поправок в международный договор, в том числе порядок его пересмотра, определяется самим международным договором. Согласно статье 39 Венской конвенции 1969 года, если договор не предусматривает иные правила, применению подлежат нормы, изложенные в части II "Заключение и вступление договоров в силу", из которых следует, что внесение поправок в международный договор осуществляется в том же порядке, что и заключение изменяемого международного договора, с сохранением его уровня (межгосударственный, межправительственный, межведомственный).

Экономический Суд СНГ отмечает, что внесение поправок в международные договоры не может осуществляться посредством принятия решений органами международной организации, поскольку такие решения, в силу правовой природы международных организаций, имеют рекомендательный характер. Исключения могут составлять случаи принятия протокола о поправках на заседаниях высших органов международных организаций (правило 16 Правил процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств, утвержденных Решением Совета глав государств СНГ от 7 октября 2002 года), а также предоставление согласно международному договору органам, специально созданным для наблюдения за его исполнением, права принимать поправки административного или технического характера, не затрагивающие объект и цели договора (части четвертая и пятая статьи XV Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении от 13 января 1993 года, участниками которой являются 182 государства, в том числе все государства-участники СНГ).

Принимая во внимание, что протокол о поправках рассматривается Венской конвенцией 1969 года как самостоятельный международный договор, на него распространяются соответствующие правила, касающиеся процедуры заявления оговорок, вступления в силу в порядке, предусмотренном для международных договоров. Протокол не связывает государство, уже являющееся участником договора, но не ставшее участником протокола о поправках.

Вместе с тем изменяемый договор и протокол о поправках к нему - взаимосвязанные международно-правовые документы: все государства-участники международного договора должны быть уведомлены о предлагаемых поправках, имеют право участвовать в принятии решения относительно таких предложений, в переговорах и заключении протокола о поправках (пункт 2 статьи 40 Венской конвенции 1969 года). Соотношение протокола о поправках и договора, в который вносятся изменения, определяется в любом из указанных документов, например: "Протокол является неотъемлемой частью Договора" (статья 2 Протокола о внесении изменений и дополнений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года).

Методические рекомендации не устанавливают правовые последствия принятия протокола о поправках, но закрепляют возможность признания утратившими силу правовых документов Содружества или их отдельных положений (абзац третий пункта 1.6, абзац третий пункта 1.7). Пункты 4 и 5 статьи 40, а также статьи 54-64 Венской конвенции 1969 года позволяют определить нормы, подлежащие применению в отношениях между различными категориями государств (государства-участники

договора в первоначальной редакции, государства-участники протокола о поправках, государства-участники обоих актов), а также содержат перечень оснований прекращения международных договоров.

Вступление в силу протокола о поправках создает новую редакцию международного договора, но, как правило, не влечет прекращения международного договора в отношениях между государствами-участниками протокола о поправках. Тем не менее государства-участники могут договориться, что со вступлением в силу протокола о поправках изменяемый договор прекращает свое действие в отношениях между участниками протокола, отдельные его положения не подлежат применению либо прекращают действие. Формулировка Методических рекомендаций "утрачивает силу" не используется в тексте Венской конвенции 1969 года и обычно применяется в национальном законодательстве.

На основании изложенного, руководствуясь пунктами 5 , 16 Положения об Экономическом Суде СНГ и пунктами 127 , 143 , 148 Регламента Экономического Суда СНГ, Экономический Суд Содружества Независимых Государств пришел к следующим выводам.

1. Стороной международного договора независимо от его вида является государство, которое приобретает права и обязанности по международному договору и несет ответственность в случае его нарушения.

Орган, уполномоченный государством на заключение международного договора, не обладает международной договорной правоспособностью и не является стороной такого договора.

2. Поправка к международному договору означает изменение как отдельных его положений, так и международного договора в целом (пересмотр договора) между государствами-участниками, выразившими согласие на изменение.

3. Поправки в международный договор вносятся посредством заключения международного договора в виде протокола о поправках либо в иной форме. Процедура внесения поправок определяется нормами международного договора, в который вносятся изменения, а в случае их отсутствия - положениями Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года.

4. Рекомендовать экспертам государств-участников Содружества Независимых Государств и органам Содружества при разработке проектов международных договоров использовать следующие формулировки и термины:

"Государство (наименование) и государство (наименование), далее именуемые Сторонами (Высокими Договаривающимися Сторонами), в лице правительств (министерств, ведомств)" - при определении субъектного состава участников;

"поправка", "изменение", "пересмотр" - для обозначения поправок, вносимых в текст международного договора, с учетом их характера;

"действие международного договора прекращается", "действие статей (нумерация) международного договора прекращается", "статьи (нумерация) международного договора не подлежат применению" - при определении правовых последствий принятия протокола о поправках для его участников.

5. Копию консультативного заключения направить Исполнительному комитету СНГ, Совету министров иностранных дел государств-участников СНГ, правительствам государств-участников СНГ, министерствам иностранных дел государств-участников СНГ.

6. Консультативное заключение подлежит опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда СНГ от 6 июля 1992 года.

*Председатель*

*А.Ш. Керимбаева*