

# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СНГ

## Правотворческая деятельность Содружества Независимых Государств

*Барковский И.А.\**

Согласно общей доктрине международного права одной из форм правотворчества международных организаций является их участие в правотворческой деятельности государств<sup>1</sup>. Г.И. Тункин отмечает, что роль международных организаций в заключении договоров между государствами состоит в том, что они подготавливают и принимают окончательный текст международного договора или подготавливают предварительный текст договора (если созывается специальная международная конференция)<sup>2</sup>. По способу разработки в теории международного права различают договоры, принятые в рамках международной организации, и договоры, принятые под эгидой международной организации. Профессор права Е.А. Шибаева отмечает, что их различие заключается в том, что определение содержания правила поведения в первом случае целиком осуществляется в рамках международной организации, а во втором это имеет место и в ее органах, и непосредственно на международной конференции, созванной для этого<sup>3</sup>. По ее мнению, в настоящее время процесс заключения многосторонних международных договоров претерпел значительные изменения и отличается от традиционного способа заключения договоров на многосторонних международных конференциях тем, что их разработка, одоб-

---

\* Барковский Игорь А. – соискатель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета.

<sup>1</sup> См. например: Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М.: 1988. С. 37-41.

<sup>2</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 87-88.

<sup>3</sup> Шибаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М., 1986. С. 112-113.

рение и принятие текста все больше сосредотачиваются в рамках международных организаций, что предусматривается их учредительными актами<sup>4</sup>. Другой российский юрист-международник Н.Б. Крылов указывает на несколько преимуществ активного использования государствами институционального механизма международных организаций как постоянного форума вместо эпизодически собирающихся конференций. Во-первых, благодаря постоянному изучению позиций государств по вопросам ее компетенции, организация лучше информирована относительно необходимости подготовки проекта договора. Во-вторых, перманентный процесс взаимодействия и консультаций между представителями стран-членов в организации во многом способствует формированию юридического мотива, а в дальнейшем выработке предварительного проекта конвенции. В-третьих, важная роль принадлежит секретариатам как органам по изучению проблематики, подготовке и рассылке необходимой документации, а в ряде случаев и по подготовке проекта соглашения. В-четвертых, международные организации имеют возможность привлекать на постоянной или временной основе высококвалифицированных специалистов<sup>5</sup>. Польский профессор В. Моравецкий также считает, что выработка международных конвенций международной организацией гораздо удобнее, чем традиционный способ созыва с этой целью заинтересованными государствами международной конференции. Прежде всего, международная организация лучше ориентирована относительно необходимости заключения соответствующей конвенции. Такая ориентированность является результатом постоянного изучения ситуации в сфере, относящейся к компетенции организации. Консультации между государствами-членами в рамках организации позволяют также хорошо изучить сферу будущего соглашения в политическом плане, выявить общие потребности и соответствие интересов, правильно оценить, насколько проблемы созрели для их решения, а в связи с этим осуществить в подходящее время правильный выбор содержания и пределов действия конвенции, для заключения которой должна быть начата подготовительная работа<sup>6</sup>. По мнению В. Моравецкого, в процессе создания норм, регулирующих отношения между государствами, международная организация может выступать в различных ролях, соответственно начальным фа-

---

<sup>4</sup> Там же. С. 110-111.

<sup>5</sup> Крылов Н.Б. Указ соч. С. 42-43.

<sup>6</sup> Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1976. С. 111.

зам процесса заключения международного договора. Завершающая же фаза правотворческого процесса или придание согласованным нормам обязательной силы межгосударственного договора может явиться только результатом особо выраженной воли отдельных заинтересованных государств. В начальных фазах правотворческого процесса международная организация может: а) быть инициатором, выступающим с предложением о заключении определенного межгосударственного договора; б) выступить как автор проекта текста подобного договора; в) создать в дальнейшем дипломатическую конференцию государств с целью согласования текста договора; г) сама сыграть роль такой конференции, осуществляя согласование текста договора и его утверждение в своем межправительственном органе; д) после заключения договора международная организация может выполнять функции депозитария; е) пользоваться определенными полномочиями в области интерпретации или пересмотра договора, заключенного при ее участии<sup>7</sup>.

При рассмотрении вопросов, касающихся участия Содружества Независимых Государств в правотворческой деятельности государств, прежде всего следует остановиться на компетенции организации в этой области. В международном праве нет общего документа, который бы регламентировал механизм участия международных организаций в правотворческом процессе государств. Практика международных организаций показывает, что юридическим основанием для такой деятельности могут быть соответствующие положения их уставов и решения высших органов организации. Как правило, учредительные акты международных организаций специально не регламентируют процедуру участия международных организаций в правотворческом процессе государств. Однако их анализ показывает, что отдельные положения, касающиеся участия международных организаций в правотворческом процессе государств, обычно содержатся в тех главах учредительных актов, в которых перечисляются функции и полномочия органов организации.

В доктрине традиционно разделяют правотворческие органы на постоянно действующие (имеющие постоянный характер – Комиссия международного права ООН) или временные, создаваемые для осуществления конкретной задачи по кодификации и подготовке проектов статей или конвенций (например, Специальный комитет ООН об определении агрессии).

---

<sup>7</sup> Там же. С. 110.

Анализ раздела 6 Устава Содружества Независимых Государств «Органы Содружества» показывает, что в нем различают две группы постоянно действующих органов: уставные и отраслевого сотрудничества<sup>8</sup>. Деятельность органов Содружества достаточно широко освещена в научной литературе<sup>9</sup>. Вместе с тем, в целях данного исследования интерес представляет рассмотрение их компетенции в сфере правотворческой деятельности государств – участников Содружества.

Важное значение для правотворческой деятельности государств – участников Содружества имеет деятельность Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. На заседаниях этих органов подписываются международные договоры. По поручениям Совета глав государств и Совета глав правительств международные договоры также могут подписываться на заседаниях Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ<sup>10</sup>.

Компетенция ряда уставных органов Содружества (Совета министров обороны, Совета командующих пограничными войсками, Межпарламентской Ассамблеи), касающаяся их участия в правотворческой деятельности государств – участников Содружества, в основном заключается в разработке и внесении на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств проектов документов по различным направлениям сотрудничества государств – участников Содружества<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Устав Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 1 (9). С. 23-27.

<sup>9</sup> См. например: Моисеев Е.Г. Правовой статус органов СНГ // Право и политика. 2002. №2(26). С. 68-75; Шумский Н.Н. Институциональная система СНГ: направления дальнейшего совершенствования // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 10. С. 106-116; Симонян Г.В. Проблемы компетенции Экономического Суда СНГ в условиях реформирования в СНГ // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 6/99. С. 103-112; Шинкарецкая Г.Г. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств на фоне межпарламентских организаций других интеграционных объединений // Государство и право. 1997. № 4. С. 83-90.

<sup>10</sup> Решение Совета глав государств СНГ о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года (по состоянию на январь 2003 года не опубликовано).

<sup>11</sup> Соглашение о Положении о Совете командующих пограничными войсками // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 4 (12). С. 90-91; Решение о Положении о Совете министров обороны государств – участников Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество» 1994. № 1 (14) С. 134-136; Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 2 (19). С. 45.

Уставом СНГ предусматривается создание органов отраслевого сотрудничества, которые осуществляют выработку согласованных принципов и правил такого сотрудничества и способствуют их практической реализации. Эти органы обеспечивают рассмотрение и решение на многосторонней основе вопросов сотрудничества в соответствующих областях. Например, одним из органов отраслевого сотрудничества является Правовой консультативный совет государств – участников СНГ, состоящий из министров юстиции, председателей высших арбитражных (хозяйственных) судов государств Содружества и Председателя Экономического Суда СНГ. К одной из основных функций Совета относится организация работы по подготовке проектов соглашений о сближении хозяйственного законодательства по отдельным направлениям и представление их в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ<sup>12</sup>.

Наряду с уставными и органами отраслевого сотрудничества, действующими на постоянной основе, Уставом Содружества предусматривается возможность создания Советом глав государств и Советом глав правительств рабочих и вспомогательных органов, как на постоянной, так и на временной основе. Эти органы формируются из представителей государств Содружества, наделенных соответствующими полномочиями. К участию в их заседаниях могут привлекаться эксперты и консультанты (статья 25 Устава СНГ). Например, в соответствии с Решением Совета глав государств от 15 апреля 1994 года Рабочая группа, созданная из представителей государств – участников и органов Содружества, разрабатывала предложения по изменению Устава СНГ<sup>13</sup>. Интерес представляет деятельность еще одного правотворческого органа, созданного на временной основе в соответствии с Решением Совета глав государств от 29 апреля 1998 года – Специального межгосударственного форума для обсуждения вопросов о совершенствовании деятельности СНГ и его реформировании<sup>14</sup>. На первом заседании, состоявшемся

---

<sup>12</sup> Соглашение о принципах сближения хозяйственного законодательства государств – участников Содружества // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 7. С. 11.

<sup>13</sup> Решение о подготовке предложений об изменении основных документов Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 1 (14). С. 151.

<sup>14</sup> Решение о проведении Специального межгосударственного форума для обсуждения вопросов о совершенствовании деятельности СНГ и его реформировании // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1998. № 2 (29). С. 20.

15 июля 1998 года, были утверждены Правила процедуры форума, созданы рабочие группы: по вопросам совершенствования деятельности СНГ и реформирования его структуры; по вопросам формирования зоны свободной торговли, а также по другим аспектам экономического взаимодействия в СНГ. По итогам работы форума 2 апреля 1999 года на заседании Совета глав государств был подписан Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года, а также ряд других документов. Для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для Совета глав государств и Совета глав правительств могут созываться совещания руководителей соответствующих государственных органов (статья 26 Устава).

Важное значение для правотворческого процесса государств имеет деятельность Совета постоянных полномочных представителей государств – участников Содружества при уставных и других органах Содружества, являющегося организационной формой работы действующего института постоянных полномочных представителей государств – участников Содружества при уставных и других органах Содружества. Членами этого Совета по должности являются постоянные полномочные представители государств – участников Содружества при уставных и других органах Содружества. К основным направлениям деятельности и функциям Совета, касающимся его участия в правотворческой деятельности государств Содружества, можно отнести: обсуждение и представление в установленном порядке для рассмотрения уставными органами Содружества предложений о перспективах развития и приоритетах СНГ; организацию во взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ и другими органами Содружества подготовки и согласования проектов документов, вносимых в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, инициирование при необходимости проведения переговоров, консультаций, совещаний экспертов по их согласованию и доработке; формирование совместно с Исполнительным комитетом СНГ проектов повесток дня Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров иностранных дел<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Решение Совета министров иностранных дел СНГ о Положении о Совете постоянных полномочных представителей государств - участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 20 июня 2000 года (по состоянию на январь 2003 года не опубликовано).

Практически все авторы, занимающиеся исследованием деятельности международных организаций, отмечают важную роль их секретариатов в правотворческом процессе государств. Так, профессор В. Моравецкий считает, что кроме постоянных межправительственных органов и органов вспомогательных, которые могут быть привлечены организацией для согласования проекта конвенции, существенную роль в выработке проекта ее текста играет секретариат организации. Именно он может обеспечить всестороннее изучение проблематики, выработку необходимой документации, а также профессиональное и систематическое редактирование первоначального текста проекта<sup>16</sup>. По мнению профессора Г.И. Морозова, значение международных организаций в процессе современного международного нормотворчества в известной мере определяется также тем, что рассматриваемый процесс на подготовительной стадии нередко требует солидной статистической базы, обобщающих данных, а главное – большой предварительной работы, проводимой экспертами-специалистами<sup>17</sup>. Специальные подразделения в их секретариатах, создаваемые на постоянной или временной основе вспомогательные комитеты и комиссии, специалисты-эксперты осуществляют работу по подготовке международных договоров, конвенций, регламентов и правил. Ответственную функцию в этом процессе выполняют юристы, занимающиеся подготовкой соответствующих документов на основе специальной процедуры<sup>18</sup>.

В этой связи несомненный интерес представляет рассмотрение деятельности Исполнительного комитета СНГ – единого постоянно действующего исполнительного, административного и координирующего органа, обеспечивающего организацию работы Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета и других органов. Он образован в соответствии с Решением о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 года и является правопреемником действовавших до него Исполнительного Секретариата Содружества, Межгосударственного экономического Комитета Экономического союза, рабочих аппаратов ряда межгосударственных и межправительственных отраслевых органов Содружества<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Моравецкий В. Указ соч. С. 111.

<sup>17</sup> Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. М., 1974. С. 278.

<sup>18</sup> Там же. С. 278-279.

<sup>19</sup> Решение о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества

Исполнительный комитет СНГ состоит из Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ, его заместителей, департаментов и иных структурных подразделений. К его основным функциям и направлениям деятельности, касающимся участия в правотворческой деятельности государств – участников Содружества, можно отнести: разработку совместно с государствами – участниками Содружества предложений о перспективах развития Содружества, этапах их осуществления и приоритетах СНГ; разработку совместно с государствами – участниками и органами Содружества предложений, проектов документов, направленных на развитие сотрудничества государств – участников СНГ в политической, экономической, социальной и других областях, внесение их в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета; организацию рассмотрения поступивших материалов по повесткам дня заседаний Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета СНГ, других органов и подготовку предложений по ним; осуществление экспертно-правовой проработки внесенных проектов соглашений и решений; подготовку материалов по вопросам повестки дня заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств; выполнение функций депозитария документов, принятых в рамках Содружества; обеспечение своевременного направления государствам – участникам Содружества документов, принятых в рамках Содружества; организацию учета документов, принятых Советом глав государств, Советом глав правительств, Советом министров иностранных дел и Экономическим советом СНГ, и ведение текущего архива<sup>20</sup>.

Специфика механизма участия Содружества в правотворческой деятельности государств-участников определяется Правилами процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ, принятыми Советом глав государств 7 октября 2002 года<sup>21</sup>. В Правилах процеду-

---

Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1999. № 1 (31). С. 68-72.

<sup>20</sup> Протокол об утверждении Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 2000. № 2 (35). С. 135-138.

<sup>21</sup> Решение Совета глав государств СНГ о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ от 7 октября 2002 года (по состоянию на январь 2003 года не опубликовано).



ры определяется порядок работы Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета (далее – Советы), организации их заседаний и процедуры подготовки и принятия документов, вносимых на их рассмотрение.

В соответствии с правилом 2 Правил процедуры проекты документов, рассматриваемые на заседаниях Советов, вносятся государствами-участниками, а также уставными органами Содружества в соответствии с их компетенцией. Проекты документов, подготовленные уставными органами Содружества для рассмотрения Советом глав государств, Советом глав правительств, в случае необходимости, рассматриваются Советом министров иностранных дел и/или Экономическим советом в рамках их компетенции. Проекты документов, подготовленные отраслевыми органами для рассмотрения Советом глав государств и Советом глав правительств, после их экспертно-правовой проработки рассматриваются Советом министров иностранных дел и/или Экономическим советом в соответствии с их компетенцией. Согласно правилу 3 для доработки и согласования проектов документов, вносимых на рассмотрение Советов, уставными органами, как правило, создаются экспертные группы из числа представителей государств-участников и органов Содружества, а также представителей, привлекаемых к работе над проектами документов в качестве специалистов-экспертов.

После согласования проектов документов они вносятся на рассмотрение Советов, на заседаниях которых осуществляется принятие документов.

В качестве депозитария нормативно-правовых актов, принятых в рамках Содружества, как уже было упомянуто, действует Исполнительный комитет СНГ. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, под термином «депозитарий» понимается хранитель оригинального текста многостороннего договора и всех относящихся к этому договору документов (заявлений, оговорок, заявлений о присоединении, денонсации и т.д.)<sup>22</sup>. Деятельность Исполнительного комитета по учету и хранению документов, принятых в рамках Содружества, имеет важное значение для планирования и осуществления правотворческого процесса государствами-участниками. Остановимся на некоторых ее аспектах. Процесс постоянного измене-

---

<sup>22</sup> Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий/Составитель: Талалаев А.Н. М., 1997. С. 199.

ния и дополнения нормативных документов затрудняет пользование необходимой нормативно-правовой информацией. Вероятно, исходя из этого, Решением Совета глав государств о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 года Исполнительному комитету было поручено осуществить инвентаризацию договорно-правовой базы Содружества<sup>23</sup>. По итогам инвентаризации были признаны прекратившими действие: 41 международный договор, заключенный в рамках СНГ, 122 решения Совета глав государств и 195 решений Совета глав правительств<sup>24</sup>.

В перспективе предполагается создание в Исполнительном комитете Единого реестра правовых документов Содружества. Эта проблема частично освещалась в юридической литературе, поэтому останавливаться на ее рассмотрении подробно нет необходимости<sup>25</sup>. Отметим только, что создание Единого реестра правовых документов Содружества позволит сформировать систему накопления, систематизации и предоставления в пользование правовой информации в рамках государств – участников СНГ, единую систему учета правовых документов СНГ, их регистрации и опубликования, а также создания и ведения соответствующего электронного банка данных.

Остановимся еще на одном моменте, затрагивающем правотворческую деятельность государств в рамках Содружества. В последнее время в международных организациях стало уделяться большое внимание качеству правовых актов. Например, в Европейских сообществах принято даже специальное решение по поводу правил их подготовки. Правила требуют, чтобы правовой акт был четким, без ненужных длинот, недвусмысленным; следует избегать чрезмерного применения со-

---

<sup>23</sup> Решение о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество» 1999. № 1 (31). С. 68-72.

<sup>24</sup> Протокол о прекращении многосторонних договоров, заключенных в рамках Содружества Независимых Государств, Решение о прекращении решений Совета глав государств СНГ, Решение о прекращении решений Совета глав правительств СНГ // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество» 2000. № 3 (36). С. 113-136, 173-194.

<sup>25</sup> См. например: Кашинский Ю.И. Сотрудничество Республики Беларусь с государствами – участниками СНГ в области правовой информатизации // Международная научно-практическая конференция, посвященная 10-летию СНГ. М., 2001. С. 392-398; Там же. Астрейко В.В. О совершенствовании механизма исполнения соглашений, принятых в рамках Содружества Независимых Государств. С. 367-370.

кращений, жаргонных выражений и слишком длинных фраз; не должно быть неясных ссылок на другие тексты, усложнений, делающих правовой акт трудночитаемым. Положения, фиксируемые в правовом акте, должны носить законченный характер, а права и обязанности тех, на кого они возлагаются, необходимо формулировать ясным языком. Нужно, чтобы структура правового акта отвечала принятым стандартам. Если имеется в виду внесение изменений и дополнений в действующие правовые акты, каждое из них должно быть четким и полным<sup>26</sup>. Декларация о качестве подготовки проектов законодательных актов сообществ обязывает Европарламент, Совет и Комиссию совместно разработать общие рекомендации, направленные на повышение качества правовых актов, а также меры, способствующие реализации таких рекомендаций<sup>27</sup>. Проблема качественной подготовки правовых актов актуальна и для Содружества. Так, Экономический Суд СНГ при рассмотрении запросов о толковании международных актов Содружества констатировал недостаточно четкую регламентацию в многосторонних договорах порядка вступления их в силу для государств, ратифицировавших или присоединившихся после вступления договоров в силу. В Решении Экономического Суда Содружества от 22 июня 1998 года обращено внимание на то, что многие принятые советами глав государств и глав правительств решения оформляются так же, как и договоры, – т.е. подписываются главами государств или главами правительств, в них указывается, какие государства это решение не подписали либо сформулировали оговорки и в чем их суть<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Б.Н. Топорнин. Европейское право. М., 1999. С. 295.

<sup>27</sup> Там же. С. 296.

<sup>28</sup> Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств № 01-1/1-98 от 22 июня 1998 года // Решения Экономического Суда СНГ (1994-2000 гг.). Мн., 2000. С. 218-219.