

СОСТОЯНИЕ ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ СНГ И ИТОГИ ЕЕ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ В 2017 ГОДУ

Единый реестр правовых актов и других документов СНГ, являющийся официальным изданием Содружества, в настоящее время¹ содержит 5 638 документов, принятых государствами – участниками и органами СНГ.

Реестр включает международные договоры, заключенные в рамках Содружества; решения Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета СНГ; акты Экономического Суда СНГ; постановления Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, а также другие документы, принятые в рамках Содружества, депозитарием которых является Исполнительный комитет СНГ. При этом в Едином реестре содержатся как действующие документы, так и прекратившие действие либо признанные в установленном порядке утратившими силу.

С 2000 по 2017 год в СНГ проведено семь этапов инвентаризации договорно-правовой базы (2000, 2004, 2006, 2008, 2009, 2014, 2016 – 2017 годы). По итогам первых шести этапов было прекращено действие 249 решений Совета глав государств и 502 решений Совета глав правительств СНГ, подписано 12 протоколов о прекращении действия международных договоров.

Целью последнего этапа инвентаризации была определена актуализация договорно-правовой базы Содружества с учетом современных тенденций в развитии регионального сотрудничества и приоритетов государств-участников.

Задачи: анализ актуальности и эффективности применения действующих международных договоров и решений; выявление устаревших, неработающих, избыточных правовых актов или их отдельных положений и формирование предложений по их изменению либо прекращению действия; сверка учетных данных о статусе международных договоров и иной депонированной информации, относящейся к ним.

В контексте проводимой в Содружестве инвентаризации договорно-правовой базы СНГ под последней понимают не весь объем актов, включенных в Единый реестр, а

¹ Все данные в настоящем материале приведены по состоянию на 1 ноября 2017 года.

только международные договоры государств – участников СНГ, заключенные в рамках этой организации, и решения ее отдельных основных органов, в частности Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ на этапах инвентаризации с 2000 по 2014 год, а также двух указанных органов и Совета министров иностранных дел, Экономического совета СНГ, за исключением актов однократного применения, – при инвентаризации 2016 – 2017 годов.

В целях объективного отражения данных и понимания действительного состояния и объема функционирующей договорно-правовой базы СНГ при проведении последней инвентаризации указанные правовые акты были классифицированы с учетом их содержания, практического применения и реализации.

Среди принятых (подписанных) документов выделены акты: 1) на основании и (или) с применением которых в настоящее время осуществляется сотрудничество государств – участников СНГ, взаимодействие их государственных органов между собой и с органами СНГ; 2) применение которых осуществляется по необходимости, лишь при возникновении определенных в них условий или соответствующих обстоятельств; 3) которыми вносились изменения и дополнения в действующие международные договоры и решения; 4) не вступившие в силу; 5) однократно применявшиеся и (или) фактически выполненные; 6) прекратившие действие.

С учетом этого **состояние договорно-правовой базы СНГ в настоящее время** характеризуется следующими данными.

С момента создания международной организации ее участниками подписано 606 межгосударственных и межправительственных договоров, регулирующих отношения в сфере экономики, безопасности, политического, гуманитарного и правового взаимодействия, администрирования СНГ.

Из них к первой категории по указанной классификации могут быть отнесены 370 международных договоров, что составляет 61 % от всех подписанных.

Необходимость применения 37 действующих международных договоров обусловлена возникновением определенных обстоятельств, для урегулирования которых данные договоры были заключены. Содержащиеся в них договоренности были важны для государств-участников на этапе заключения, впоследствии же могут быть

востребованы лишь эпизодически, возможно, в весьма редких случаях. Несмотря на это, прекращение таких договоров считается нецелесообразным. В качестве примера можно привести Соглашение о Группе военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств от 20 марта 1992 года.

Оставшиеся международные договоры распределяются следующим образом: 78 из них являются протоколами о внесении поправок; 16 – о прекращении международных договоров; 41 договор не вступил в силу; 64 договора прекратили свое действие по тем или иным основаниям.

Исполнительный комитет СНГ, являясь депозитарием документов СНГ, выполняет все свойственные депозитарию в соответствии со статьей 77 и другими статьями Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года функции, а также ведет постоянный учет международных договоров, их состояния, уведомлений и сообщений, относящихся к ним. Аналогичные действия выполняются в отношении принимаемых решений органов СНГ (Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета СНГ).

К ноябрю 2017 года в базе правовой информации СНГ накопилось значительное количество решений указанных органов: 658 – Совета глав государств; 1 234 – Совета глав правительств; 1 008 – Совета министров иностранных дел; 1 347 – Экономического совета (с 1999 года), – регламентирующих вопросы деятельности СНГ, экономического сотрудничества, сотрудничества в области политического взаимодействия, гуманитарного сотрудничества и социальных проблем, в сфере безопасности, правового и межпарламентского сотрудничества.

Однако, оперируя этими данными, необходимо осознавать, что приведенные данные включают как непосредственно решения нормативно-правового характера по вопросам сотрудничества государств – участников СНГ в различных сферах, так и решения процедурного, организационно-распорядительного и информационного характера; как действующие решения, так и решения, исполненные и утратившие силу по тем или иным основаниям.

Так, количество решений, подлежащих выполнению и применяемых в работе органов государств – участников и органов СНГ, на рассматриваемую дату составляет 567 актов (13 % всех принятых и содержащихся в Едином реестре).

Остальные решения, содержащиеся в Едином реестре, распределяются по следующим категориям:

решения, применявшиеся однократно, фактически выполненные решения (о сроке и месте проведения заседаний; о докладах, заявлениях, обращениях; о тематических годах; о председательстве; о кадровых вопросах; о планах, программах и др.) – 2 772, среди которых 1 216 решений об одобрении проектов документов, вносимых на рассмотрение вышестоящих органов;

решения о внесении изменений и дополнений – 93;

решения, подлежащие применению при возникновении определенных обстоятельств, – 21;

решения, утратившие силу или не вступившие в силу, – 794.

Таким образом, из 4 853 международных договоров и решений СГГ, СГП, СМИД, Экономсовета СНГ, принятых в рамках СНГ в период с 1991 по 2017 год, лишь пятая часть (937 документов: 370 международных договоров и 567 решений) составляет сегодня действительную нормативно-правовую основу построения и развития отношений сотрудничества между 11 государствами – участниками СНГ во всех сферах их жизнедеятельности.

Проведение **инвентаризации договорно-правовой базы СНГ в 2016–2017 годах** стало одной из составляющих многоплановой работы государств – участников и органов СНГ по дальнейшему совершенствованию его деятельности, начатой в связи с рядом предложений Республики Казахстан, внесенных на заседании Совета глав государств СНГ 16 октября 2015 года.

Выполнение данного участка работы было традиционно возложено на Исполком СНГ и органы отраслевого сотрудничества, призванные осуществлять выработку согласованных принципов и правил сотрудничества государств – участников СНГ, а также способствовать их практической реализации.

В частности, Исполкомом СНГ совместно с органами отраслевого сотрудничества проведен анализ актуальности международных договоров и правовых актов Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ. Выделены международные договоры и решения, в отношении которых есть основания обсуждать возможность их новации либо прекращения действия.

Следует отметить, что благодаря формированию органов отраслевого сотрудничества из руководителей профильных органов власти (министерств и ведомств) государств-участников именно совокупная национальная практика применения и исполнения правовых актов СНГ является базисом для анализа их актуальности и эффективности действия.

Так, рассмотреть целесообразность прекращения как окончательного, так и посредством заключения последующих международных договоров по тем же вопросам предложено в отношении 11 действующих в рамках СНГ соглашений и протоколов.

Среди них: Соглашение о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства от 30 декабря 1991 года; Соглашение о порядке финансирования совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства и Протокол об утверждении Положения о Межгосударственном совете по космосу, подписанные 13 ноября 1992 года; Соглашение о принципах таможенной политики от 13 марта 1992 года; Соглашение между правительствами государств – участников СНГ о согласованных принципах налоговой политики от 13 марта 1992 года; Протокол об унификации подхода и заключения соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества от 15 мая 1992 года; Соглашение о сотрудничестве в области ветеринарии от 12 марта 1993 года; Соглашение об установлении для участников Великой Отечественной войны, тружеников тыла военных лет и вдов погибших воинов дополнительных льгот и материальной помощи в связи с 50-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов от 9 декабря 1994 года; Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов в области правовой охраны изобретений от 4 июня 1999 года; Протокол о правилах лицензирования

импорта государствами – участниками Соглашения о создании зоны свободной торговли от 30 ноября 2000 года; Протокол о поэтапной отмене ограничений во взаимной торговле государств – участников СНГ от 3 июня 2005 года.

Предложения о прекращении действия также даны в отношении ряда решений органов Содружества: 17 решений Совета глав государств, 40 решений Совета глав правительств, 2 решений Совета министров иностранных дел, 27 решений Экономического совета СНГ. На этапе анализа правовых актов Экономическим советом СНГ по предложению Исполкома СНГ были признаны утратившими силу еще 27 ранее принятых данным Советом решений.

После обсуждения внесенных органами отраслевого сотрудничества предложений на уровне межгосударственных экспертных групп и их внутригосударственного согласования с учетом мнений всех заинтересованных национальных органов власти действующие правовые акты СНГ, в отношении которых достигнуто понимание целесообразности их прекращения, будут признаны таковыми на заседаниях соответствующих советов.

В 3 действующих международных договора и 6 решений органов СНГ предложено внести необходимые изменения.

К примеру, Совет руководителей таможенных служб государств – участников СНГ отметил назревшую потребность в изменении Соглашения о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах от 15 апреля 1994 года, Соглашения о порядке транзита через территории государств – участников СНГ от 4 июня 1999 года, Соглашения о порядке таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых между государствами – участниками Соглашения о создании зоны свободной торговли, от 8 октября 1999 года.

После подготовки органами отраслевого сотрудничества соответствующих проектов протоколов и решений о внесении изменений они пройдут согласование в межгосударственных экспертных группах и также будут внесены на рассмотрение высших органов СНГ.

В то же время необходимость актуализации действующего нормативно-правового регулирования свойственна не для всех сфер сотрудничества государств – участников СНГ.

Около 40 % органов отраслевого сотрудничества признали действующее правовое регулирование по курируемым направлениям сотрудничества в СНГ достаточным и актуальным.

К таковым, например, относятся Комиссия государств – участников СНГ по использованию атомной энергии в мирных целях, Консультативный совет руководителей государственных архивных служб государств – участников СНГ, Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников СНГ, Координационный совет по карантину растений государств – участников СНГ, Межгосударственный координационный совет по научно-технической информации, Межгосударственный координационный совет руководителей органов страхового надзора государств – участников СНГ, Межгосударственный совет «Радионавигация», Межгосударственный совет по геодезии, картографии, кадастру и дистанционному зондированию Земли, Межгосударственный совет по промышленной безопасности, Межгосударственный совет по противодействию коррупции, Совет по туризму государств – участников СНГ, Совет руководителей государственных и общественных телерадиоорганизаций государств – участников СНГ и др.

В целях **уточнения объема договорных отношений** между государствами – участниками СНГ в рамках последнего этапа инвентаризации Исполкомом СНГ в качестве депозитария проведена сверка учетных данных о статусе международных договоров СНГ и иной депонированной информации, относящейся к ним.

Подобная сверка предполагает, что при необходимости депозитарий составляет и направляет в министерства иностранных дел соответствующих государств – участников СНГ перечни международных договоров, статус которых в отношении данных государств требует уточнения.

В рассматриваемом случае проведенная работа позволила выделить:

46 международных договоров, заключительные положения которых содержат альтернативные и другие нечетко определенные механизмы вступления в силу, что не

позволяет однозначно утверждать, является ли государство, не направившее в депозитарий соответствующее уведомление, участником договора;

10 международных договоров, присоединение государств к которым требует согласия всех участников, тем не менее необходимые уведомления об отношении к присоединению выразивших такое желание государств участниками в депозитарий не представлены.

После направления соответствующих перечней в МИДы государств – участников СНГ для сверки и уточнения имеющихся данных депозитарного учета ряд участников действующих международных договоров выразили свое согласие на присоединение к ним других государств, что позволит завершить процедуру их присоединения к соответствующим договорам.

В целом **результаты проведенной в 2016 – 2017 годах инвентаризации** позволяют говорить о том, что состояние действующей в рамках СНГ международно-правовой базы является преимущественно актуальным и в достаточной степени обеспечивающим необходимые условия и современные потребности государств – участников СНГ в осуществлении разностороннего сотрудничества.

Во многом это достигается благодаря постоянной работе по актуализации правовых актов СНГ, проводимой в первую очередь в рамках системного и регулярного обсуждения в органах отраслевого сотрудничества важных для государств-участников вопросов взаимодействия, а также в форме инвентаризации договорно-правовой базы.

*Правовой департамент
Исполнительного комитета СНГ*