

Обязательны ли акты органов Содружества Независимых Государств?

УДК 340.17

Стародубцев Григорий Серафимович

д-р юрид. наук, профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов (Москва); e-mail: dexter77@list.ru

Статья получена: 03.02.2015. Рассмотрена: 05.02.2015. Одобрена: 09.02.2015. Опубликовано онлайн: 01.03.2015. © РИОР

Аннотация. В статье анализируются международно-правовые документы и международно-правовые события, связанные с распадом СССР. Дается обзор взглядов ученых-правоведов по данной проблематике. Автор анализирует юридическую силу актов органов СНГ. Делается вывод о том, что СНГ не принимает обязательные для государств-членов решения.

Ключевые слова: Союз Советских Социалистических Республик, Содружество Независимых Государств, Алма-Атинская декларация, Устав Содружества Независимых Государств, Экономический суд СНГ.

Союз Советских Социалистических Республик как федеративное государство возник на основе Договора об образовании СССР от 30 декабря 1922 г., заключенного между РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и ЗСФСР. Договор об образовании СССР — международный договор. Особенность Договора 1922 г. (учредительный характер) и отличие от обычных межгосударственных соглашений породили среди отечественных ученых различные мнения относительно его юридической природы: международно-правовой,

внутригосударственной и двойственной международно-правовой и внутригосударственной. Анализ взглядов отечественных ученых, рассмотрение статуса сторон Договора 1922 г., процедуры и условий его заключения, обоснование международно-правовой природы Договора об образовании СССР выходят за рамки настоящей статьи. Они были подробно изложены П.П. Кремневым [1, с. 6–28].

Союз Советских Социалистических Республик просуществовал почти 69 лет. На 1 января 1991 г. он состоял из 15 союзных республик. В 1989–1991 гг. происходил активный процесс трансформации республик СССР в самостоятельные суверенные государства. После августовского путча 1991 г. большинство союзных республик провозгласили свою независимость. 6 сентября 1991 г. тогдашний высший орган государственной власти — Съезд народных депутатов СССР признал независимость Латвии, Литвы и Эстонии. Примерно в это же время de-facto из состава СССР вышла Грузия.

В этой обстановке лидеры России, Украины и Белоруссии подписали 8 декабря 1991 г. в Вискулях под Брестом (Белоруссия) Соглаше-

ARE THE ACTS OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES OBLIGATORY?

Gregory Starodubtsev

Doctor of Law, Professor of the Department of International Law, Peoples' Friendship University of Russia (Moscow); e-mail: dexter77@list.ru

Manuscript received: 03.02.2015. **Revised:** 05.02.2015. **Accepted:** 09.02.2015. **Published online:** 01.03.2015. © RIOR

Abstract. The article analyzes the international legal instruments and international legal developments related to the collapse of the USSR and presents a survey of the views of legal scholars on this issue. The author analyzes the validity of acts of the CIS. It is concluded that the CIS does not accept compulsory for Member States decision.

Keywords: Union of Soviet Socialist Republics, Commonwealth of Independent States, Alma-Ata Declaration, Charter of the Commonwealth of Independent States, CIS Economic Court.

ние о создании Содружества Независимых Государств (Беловежское соглашение). В преамбуле этого документа говорилось: «...Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование».

Спустя две недели, 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате главы одиннадцати бывших союзных республик СССР подписали Алма-Атинскую декларацию. Они также приняли Протокол к Соглашению, в котором подчеркнули, что Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина на равноправных началах образуют Содружество Независимых Государств. Позже к Протоколу присоединилась Грузия. В 2008 г., после августовской войны, Грузия известила о своем выходе из СНГ. 18 августа 2009 г. она официально перестала быть членом СНГ [2].

Датой прекращения существования Союза ССР и образования СНГ в качестве международного объединения является 21 декабря 1991 г., что также является и общим моментом перехода прав и обязанностей СССР к его государствам-преемникам.

22 января 1993 г. в Минске на саммите СНГ был принят Устав Содружества Независимых Государств (далее — Устав СНГ). Первоначально его подписали главы семи государств: Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана. В дальнейшем к ним присоединились Азербайджан, Грузия и Молдова. Его не подписали Украина и Туркменистан. Для них в качестве учредительного акта действует только Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г.

Если Соглашение о создании СНГ было договором, направленным на ликвидацию СССР, то Устав СНГ заложил основы для формирования нового международно-правового образования — Содружества Независимых Государств и наметил контуры этой межправительственной региональной организации [3, с. 213–222].

В контексте настоящего исследования разумеен вопрос, что представляет собой СНГ и вправе ли эта организация принимать обязательные для ее государств-членов решения?

В науке международного права не оспаривается тот факт, что межправительственные организации (МПО) являются субъектами международного права и обладают автономной волей, отличной от воли государств-членов [4, с. 361]. По справедливому замечанию Е.А. Шибаевой, воля МПО является результатом согласования воли государств-членов и существует параллельно с ней [5, с. 34]. Решения МПО в сфере предметной компетенции обычно носят рекомендательный характер. Государства могут наделить организацию правом принимать обязывающие их решения, включая те, которые непосредственно применяются их физическими и юридическими лицами.

В преамбуле Соглашения от 8 декабря 1991 г. о создании Содружества Независимых Государств подчеркивается, что СНГ базируется на принципах взаимного признания и уважения государственного суверенитета, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела. Статья 7 Соглашения от 8 декабря 1991 г. исходит из того, что их совместная деятельность через СНГ будет реализовываться «на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества».

Соглашение о создании СНГ невелико по объему и составлено в общих выражениях. В преамбуле Соглашения и в Протоколе перечислены принципы, на которых собираются строить свои отношения государства-участники. Это те положения, которые обычно называют общепризнанными принципами международного права; в нескольких статьях (2, 3, 5, 6, 8, 9, 13) эти же принципы изложены подробнее. Статьи 11 и 14 касаются ликвидации СССР; группа статей относится к укреплению государственности самих участников. Соглашение содержит положения, относящиеся к «наследству» СССР, самое важное из них заключено в ст. 12: стороны гарантируют выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и

соглашений бывшего Союза ССР. Главная положительная черта Соглашения — связанность новых государств обязательством оставаться в правовом поле, не изобретать новое право, а принять те нормы, которые уже известны и опробованы другими странами. Важно также содержащееся в ст. 6 обещание удерживать под совместным контролем «военно-стратегическое пространство».

В Соглашении нечетко прописаны положения, определяющие будущее совместное существование его участников. Имеются лишь основные принципы международного права в качестве общих оснований; изложено обязательство соблюдать принцип защиты прав человека как в отношении собственных граждан, так и в отношении граждан других участников Соглашения (ст. 2). Наличествует обязательство развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств. В ст. 7 в общем виде названо и намерение стремиться к экономической интеграции.

В Соглашении о создании СНГ не было речи о создании органов этой организации, а в ст. 7 говорилось о том, что совместная деятельность сторон будет реализовываться «на равноправной основе через координирующие институты Содружества». Употреблено нейтральное слово «институты», которое можно толковать как угодно. Эти органы не «руководящие», не «организующие», а именно «координирующие», что означает самую слабую степень сопряженности.

В декабре 1991 г. Совет глав государств (далее — СГГ СНГ) и Совет глав правительств (далее — СГП СНГ), названные высшими органами СНГ, создавались не как организованная и фиксированная часть определенной структуры, а как механизм постоянных консультаций между независимыми государствами — бывшими республиками СССР.

В Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г., принятой всеми участниками СНГ (Россией, Белоруссией, Украиной, а также присоединившимися к СНГ государствами на основе Протокола от 21 декабря 1991 г.) подчеркивается, что «взаимодействие участников Содружества будет осуществляться на принци-

пе равноправия через координирующие институты, формируемые на паритетной основе и действующие в порядке, определяемом соглашениями между участниками Содружества, которое не является ни государством, ни надгосударственным образованием».

Последняя фраза особо значима: СНГ не является ни государством, ни надгосударственным образованием. Исходя из ст. 1 Устава СНГ Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. Содружество служит дальнейшему развитию и укреплению отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами. Содружество не обладает наднациональными полномочиями.

Из всех учредительных документов СНГ только его Устав от 22 января 1993 г. позволяет в какой-то мере судить о правовой силе актов Содружества. Закрепленная в ст. 1 Устава норма «Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями» характеризует правовой статус СНГ как МПО и предопределяет юридическую силу, принимаемых им актов. Статья 1 Устава СНГ свидетельствует о том, что участвующие в СНГ государства не намеревались делегировать СНГ часть своих суверенных прав. Поскольку о наднациональных полномочиях МПО обычно говорят в случае наличия у нее права принимать решения, обязательные для государств-членов, можно сделать вывод о том, что учредители СНГ не стремились предоставить Содружеству такие права.

Отсутствие наднационального характера у СНГ сказывается и на разрешении споров. В Соглашении от 8 декабря 1991 г. о создании Содружества Независимых Государств подчеркивается, что СНГ базируется на урегулировании спорных проблем согласительными процедурами. Следует обратить внимание на то, что согласительные процедуры отличаются от судебных, в частности, тем, что не приводят к принятию решения, обязательного для сторон.

Статья 2 Устава СНГ провозглашает целями Содружества, в частности, осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях. Следует, однако, иметь в виду, что после распада СССР и создания СНГ экономическое сотрудничество и, в первую очередь, экономическая интеграция бывших республик СССР происходила помимо СНГ.

Согласно ч. 2 ст. 21 Устава СНГ Совет глав государств СНГ «решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов». Правило 16 Правил процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. (далее – Правила процедуры) закрепляет право высших органов СНГ принимать в сфере их предметной компетенции заявления, обращения и протокольные решения. На их заседаниях подписываются международные договоры.

Значительное количество принимаемых на заседаниях СГГ СНГ и СГП СНГ актов составляют решения. Согласно Правилам процедуры их условно можно разделить на три группы:

- решения по вопросам сотрудничества государств в сферах, представляющих взаимный интерес;
- решения по процедурным вопросам;
- протокольные решения.

Решения по вопросам сотрудничества государств в сферах, представляющих взаимный интерес, составляют большинство принимаемых на заседаниях СГГ СНГ и СГП СНГ актов, и именно они обеспечивают реальное интеграционное взаимодействие государств-участников Содружества. Что представляют собой данные международно-правовые акты: международные договоры либо акты международной организации, какова их юридическая сила и степень обязательности для подписавших их государств, — по этим вопросам нет единства мнений даже в самих органах Содружества.

В форме решения должны приниматься только акты высших органов СНГ, регулирующие вопросы внутреннего права Содружества.

На практике решения (как вид акта) принимаются в подавляющем числе случаев, в том числе по вопросам, касающимся предметной компетенции СНГ. Круг вопросов, по которым принимаются протокольные решения, вообще не урегулирован. Поскольку документы Содружества не позволяют отграничить акты внутреннего права [6, с. 89], название принимаемых актов не оказывает определяющего влияния на их статус. О правовой силе актов органов СНГ можно судить только исходя из их содержания с учетом порядка их принятия.

Согласно ч. 1 ст. 23 Устава СНГ Решения СГГ СНГ и СГП СНГ принимаются консенсусом. Этот метод принятия решений широко используется в практике МПО. Он позволяет в наибольшей степени достичь согласования воли государств [7, с. 6–28]. Целью использования консенсуса как метода принятия решений является согласование позиции по проблеме в целом, без учета ее отдельных элементов. За государствами обычно сохраняется свобода не согласиться с отдельными положениями решений, принимаемых консенсусом, либо выразить по ним особое мнение. Консенсусом принимаются решения МПО рекомендательного характера в области предметной компетенции организации и общие решения в области ее внутреннего права либо утверждаются проекты международных договоров.

Использование консенсуса как метода принятия решений МПО требует детального закрепления в ее учредительных документах правового статуса таких решений. Иначе определение круга государств, на которых распространяется их действие, становится затруднительным. В рамках СНГ данная посылка актуальна также и для актов внутреннего права. Высшие органы СНГ принимают решения по всем вопросам, за исключением процедурных, консенсусом (ч. 1 правила 17 Правил процедуры). «Консенсусопределяется как отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу» [8].

При определении статуса актов, принимаемых высшими органами СНГ, вызывает нео-

пределенность формулировка п. 7 Решения СГП СНГ от 2 апреля 1999 г. «О совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств» [9]. Согласно формулировке решения в сфере предметной компетенции СНГ должны признаваться обязательными для государств-участников таких решений. Однако в этом же пункте специально подчеркивается отсутствие наднациональных полномочий у органов Содружества. Означает это то, что решения органов Содружества в сфере его предметной компетенции носят рекомендательный характер и не могут применяться непосредственно на территориях государств-членов.

Незаинтересованные государства его не подписывают либо не направляют уведомление о внутригосударственных процедурах. Поскольку консенсус используется и при решении вопросов внутреннего права, отдельные аспекты функционирования некоторых органов СНГ регулируются решениями, подписанными лишь незначительным числом государств — участников Содружества, что затрудняет эффективное решение внутриорганизационных вопросов функционирования СНГ [10, с. 26]. В связи с этим представляется целесообразным пересмотреть процедуру принятия решений в области внутреннего права СНГ с тем, чтобы обеспечить их обязательность для всех государств — участников СНГ.

В документах СНГ имеются пробелы не только в части регулирования внутриорганизационных вопросов. Значительная часть решений органов СНГ обладает всеми характеристиками, свойственными международным договорам, и соответствует требованиям ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. В результате этого бывает сложно квалифицировать акты, принимаемые органами СНГ (решения МПО или международные договоры), и определить их правовую силу.

Определенную помощь в этом вопросе может оказать принятое Экономическим Судом СНГ по запросу Межгосударственного экономического комитета Экономического союза, консультативное заключение от 15 мая 1996 г.

по вопросу о соответствии соглашений, принятых в рамках Содружества, к которым были сделаны оговорки, положениям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. [11, с. 115–116].

Проанализировав международно-правовые документы, принятые в рамках Содружества в 1991–1995 гг., Экономический суд пришел к следующему заключению: «В соответствии с положениями Венской конвенции (статья 31) для целей толкования договора используется не только его текст, но и любое относящееся к договору соглашение, если оно было достигнуто между участниками договора, а также любой документ, составленный участниками договора и принятый в качестве документа, относящегося к договору». Основываясь на этих положениях, можно сделать вывод, что к международным соглашениям относятся решения глав государств и правительств:

одобряющие проекты соглашений и приложения к ним (например, решение Совета глав правительств Содружества о проекте Соглашения о создании Межгосударственного валютного комитета от 26 мая 1995 г.); учреждающие органы, предусмотренные международным соглашением (например, решение Совета глав государств Содружества об Исполнительном секретариате Содружества Независимых Государств от 14 мая 1993 г. с приложением — Положением об Исполнительном секретариате Содружества Независимых Государств); содержащие взаимообязывающие и нормативные положения по существу регулируемых международных отношений (вопросов), представляющих общий интерес, и имеющие атрибуты международных соглашений.

Такие решения носят обязательный характер. На них распространяются правила, устанавливаемые Венской конвенцией 1969 г. [12, с. 67–87].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что решения органов СНГ реализуются в праве государств-участников СНГ посредством принятия национальных правовых актов и не создают непосредственно прав и обязанностей для физических и юридических лиц государств-участников. До настоящего времени

в рамках Содружества не урегулированы проблемы, связанные с разграничением правового статуса решений высших органов СНГ и международных соглашений, подписываемых на заседаниях этих же органов, не применяется на практике консенсус как метод принятия решений. Имеющиеся разночтения и толкования юридической силы этих документов кроются в самой природе Содружества, неопределенности его статуса на уровне учредительных документов и разном отношении государств-участников к его правосубъектности.

В целях придания праву СНГ большей системности следует на уровне учредительных документов или специального международного договора однозначно определить, что все решения СГГ СНГ и СГП СНГ (также и других органов СНГ), устанавливающие какие-либо обязательства непосредственно для государств-участников или направленные на унификацию законодательства, должны оформляться путем заключения международных договоров либо соответствующих актов органов СНГ, подлежащих обязательной трансформации в национальные правовые акты.

Акты должны иметь названия, отличающиеся от названий решений этих же органов, имеющих рекомендательный характер, и решений, принимаемых по внутренним вопросам деятельности СНГ как международной организации. Это позволит определить статус и юридическую силу того или иного акта органа СНГ еще в момент его принятия исходя из его названия, а не после на основании субъективного анализа его содержания.

Таким образом, исходя из базовых документов СНГ данная организация не обладает надгосударственными функциями. Ее органы выполняют координирующую функцию. Урегулирование спорных проблем возможно только согласительными средствами, без принятия обязательных решений. На основе ст. 1 Устава СНГ специалистами всегда делается вывод о том, что любые решения органов СНГ носят исключительно рекомендательный характер [13; 14; 15; 16]. Участвующие в СНГ государства не намеревались наделять данное образование правом принимать обязательные для государств решения.

Литература

1. Кремнев П.П. Распад СССР: международно-правовые проблемы. М.: Зерцало-М, 2005.
2. Грузия официально перестала быть членом СНГ. URL: <http://lenta.ru/news/2009/08/18/georgia>.
3. Международное право: Учебник / Отв. ред. Г.С. Стародубцев. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015.
4. Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекашев. М.: Проспект, 2010.
5. Шибаева Е.А. Право международных организаций. М.: Международные отношения, 1986.
6. Барковский И.А. Правотворческая деятельность Содружества Независимых Государств. Минск: Дикта, 2007.
7. Международные организации: Учебник / Под ред. проф. И.П. Блищенко. М.: Изд-во РУДН, 1994. С. 215–218.
8. Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств. URL: <http://busel.org/texts/cat9up/id5vwscuu.htm>.
9. Решение Совета глав государств СНГ «О совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств» (принято в г. Москве 2 апреля 1999 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
10. Барковский И.А. Проблемы совершенствования правотворческой деятельности Содружества Независимых Государств // Журнал международного права и международных отношений. 2002. № 4.
11. Консультативное заключение Экономического суда Содружества Независимых Государств от 15 мая 1996 г. по запросу Межгосударственного экономического комитета Экономического союза // Решения Экономического суда Содружества Независимых Государств (1994–2000 гг.). Минск: Экономический суд Содружества Независимых Государств, 2000.
12. Венская конвенция о праве международных договоров // Международное публичное право: Сборник документов. Т. 1. М.: Бек, 1996.
13. Шинкарецкая Г.Г. Право СНГ: современное состояние // Российский ежегодник международного права. СПб.: Россия-Нева, 2001. С. 119–124.
14. Шумский В.Н. Формирование нормативно-правовой базы СНГ // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 41–46.
15. Шумский В.Н. Юридическая сила актов высших органов СНГ // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 112–120.
16. Шумский В.Н. Особенности формирования нормативно-правовой базы в Содружестве Независимых Государств. URL: <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/>.

References

1. Kremnev P.P. Raspad SSSR: mezhdunarodno-pravovye problemy [The collapse of the USSR: the international legal problems]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2005.
2. Gruzziya ofitsial no perestala byt' chlenom SNG [Georgia officially ceased to be a member of the CIS]. URL: <http://lenta.ru/news/2009/08/18/georgia>.
3. Mezhdunarodnoe pravo [International law] / Edited by G.S. Starodubtsev. Moscow, RIOR Publ., INFRA-M Publ., 2015.
4. Mezhdunarodnoe publichnoe pravo [International public law] / Edited by K.A. Bekyashev. Moscow, Prospekt Publ., 2010.
5. Shibaeva E.A. Pravo mezhdunarodnykh organizatsiy [Law of international organizations]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya, 1986.
6. Barkovskiy I.A. Pravotvorcheskaya deyatelnost' Soderuzhestva Nezavisimykh Gosudarstv [Legislative activities of the Commonwealth of Independent States]. Minsk, Dikta Publ., 2007.
7. Mezhdunarodnye organizatsii [International organizations] / Edited by prof. I.P. Blishchenko. Moscow, Publishing house of Russian Peoples' Friendship University, 1994, p. 215–218.
8. Decision on Rules of Procedure of the Council of Heads of State, Heads of Government, the Council of Foreign Ministers and the Economic Council of the Commonwealth of Independent States. URL: <http://busel.org/texts/cat9up/id-5vwscuu.htm>. (in Russian).
9. Decision of the Council of Heads of CIS states "On improving and reforming the structure of the Commonwealth of Independent States" (adopted in Moscow on 2 April 1999). Reference system «Konsul'tantPlyus». (in Russian).
10. Barkovskiy I.A. Problems of improving the law-making activities of the Commonwealth of Independent States. *Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy* [Journal of International Law and International Relations], 2002, no 4.
11. Advisory Opinion of the Economic Court of the Commonwealth of Independent States on 15 May 1996 at the request of the Interstate Economic Committee of the Economic Union. Resheniya Ekonomicheskogo suda Soderuzhestva Nezavisimykh Gosudarstv (1994–2000) [Decisions of the Economic Court of the Commonwealth of Independent States]. Minsk: Economic Court of the Commonwealth of Independent States, 2000.
12. The Vienna Convention on the Law of Treaties. *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo* [International public law]: Collection of documents. Vol. 1. Moscow, Bek Publ., 1996. (in Russian).
13. Shinkaretskaya G.G. Law in CIS: current status. *Rossiyskiy ezhegodnik mezhdunarodnogo prava* [Russian Yearbook of International Law]. St. Petersburg, Rossiya-Neva Publ., 2001, p. 119–124.
14. Shumskiy V.N. Formation of the legal framework of the CIS. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 1998, no 9, p. 41–46.
15. Shumskiy V.N. Legal validity of acts of the supreme bodies of the CIS. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2006, no 7, p. 112–120.
16. Shumskiy V.N. Features of formation of the legal framework of the Commonwealth of Independent States. URL: <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/>.