

СЕРИЯ «ВЫСШАЯ ШКОЛА»

А.И. Забейворота

**МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ
ОБЪЕДИНЕНИЯ
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**



УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Александр Иванович Забейворота
Межгосударственные
интеграционные объединения
на постсоветском пространстве
Серия «Высшая школа (Книжный мир)»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=23304616

*Межгосударственные интеграционные объединения на постсоветском
пространстве: Книжный мир; Москва; 2016
ISBN 978-5-8041-0834-3*

Аннотация

Учебное пособие «Межгосударственные интеграционные объединения на постсоветском пространстве» написано в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения по направлению подготовки 030900.68 – «Юриспруденция».

Для магистров, бакалавров, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, и всех тех, кто интересуется вопросами возникновения и взаимоотношений международных организаций и государств на пространстве Содружества Независимых Государств.

Содержание

Введение	5
Глава 1	8
§ 1. Основные этапы создания Содружества Независимых Государств	10
§ 2. Правовые основы деятельности Содружества Независимых Государств	32
§ 3. Органы Содружества Независимых Государств	64
Конец ознакомительного фрагмента.	102

А. И. Забейворота
Межгосударственные
интеграционные
объединения на
постсоветском
пространстве

© А. И. Забейворота, 2016

© Книжный мир, 2016

Введение

Данное учебное пособие написано на основе многолетнего опыта изучения его автором истории создания, функционирования и взаимодействия различных международных межправительственных организаций, созданных на пространстве Содружества Независимых Государств.

Анализ учредительных документов и практики деятельности международных организаций, созданных на указанной территории после развала бывшего Советского Союза, показывает не только уникальность межгосударственных интеграционных образований, но и глубокую их дифференциацию, вызванную не только разным уровнем и степенью интегрированности различных государств (Союзное государство Белоруссия-Россия) в единое экономическое пространство, но и особенностями их регионального положения (Организация Черноморского Экономического Сотрудничества, Балтийская ассамблея, Шанхайская организация сотрудничества), сферой деятельности (Организации Договора о коллективной безопасности, Организация за демократию и экономическое развитие, Евразийское экономическое сообщество) и многими другими факторами.

В работе широко представлены правовые основы деятельности указанных организаций, их взаимодействия с государствами – учредителями и третьими странами, правовой ста-

тус и виды органов и должностных лиц особенности их привилегий и иммунитетов, которыми они наделяются для более эффективной работы во всех интеграционных межгосударственных объединениях.

Особое внимание уделяется Союзному государству Белоруссия-Россия не только как разновидности межгосударственного объединения на пространстве Содружества, но и как конкретный пример для других государств – участников СНГ, своеобразный «пилотный» проект в создании единого экономического пространства, единого таможенного пространства. В связи с этим много внимания уделяется анализу вопросов гражданства Союзного государства, бюджета Российско-Белорусского Союзного государства, а также Органам и должностным лицам Российско-Белорусского Союзного государства, анализу актов Российско-Белорусского Союзного государства, регламентирующих многочисленные вопросы взаимоотношений в рамках этого уникального межгосударственного объединения.

Материал учебного пособия рассчитан на получение углубленных знаний по одному из наиболее важных разделов современного международного права – праву международных организаций. Именно поэтому в нем значительное место отводится анализу положений Устава Организации Объединенных Наций, учредительных документов региональных межгосударственных объединений, созданных на территории бывшего Союза ССР и отечественной и зарубеж-

ной научной литературы, посвященной указанным вопросам.

С целью активизации внимания и повышения качества освоения материала в начале каждой главы, в соответствии с современными требованиями, помещены квалификационные требования. В конце каждой главы сформулированы вопросы для самоконтроля и проверки знаний по соответствующей теме.

Глава 1

Содружество Независимых Государств

План

1. Основные этапы создания Содружества Независимых Государств.
2. Правовые основы деятельности Содружества Независимых Государств.
3. Органы Содружества Независимых Государств.

Методические указания

По результатам изучения данной темы обучающиеся должны —

ЗНАТЬ: основные этапы создания Содружества Независимых Государств; правовые основы деятельности Содружества Независимых Государств; перечень высших руководящих органов Содружества и их роль в реализации функций СНГ; функции и задачи Совета глав государств и Совета глав правительств, Исполнительного комитета, Совета

министров обороны и Главного командования Объединенное Вооруженных Сил СНГ, др. органов Содружества; структуру, порядок формирования, функции и задачи Межпарламентской Ассамблеи, Экономического Суда СНГ и иных контрольных органов Содружества.

УМЕТЬ: отграничивать СНГ от других интеграционных образований; выявлять особенности СНГ; определять статус Содружества Независимых Государств; различать высшие, исполнительные и контрольные органы Содружества.

ВЛАДЕТЬ: навыками применения знаний о статусе и органах СНГ к ситуациям правоприменительной практики.

§ 1. Основные этапы создания Содружества Независимых Государств

Созданию Содружества Независимых Государств предшествовало нарастание внутренних противоречий в общественно-политической и экономической жизни Советского Союза, которые обострились в так называемый «перестро-ечный» период 1985–1991 гг. и привели, в конце концов, к распаду СССР.

8 декабря 1991 г. главы государств Республики Беларусь, РСФСР, Украины в Заявлении в качестве причин «ропуска» СССР и образования СНГ назвали следующие: 1) переговоры о подготовке нового Союзного договора зашли в тупик; 2) объективный процесс выхода республик из состава Союза ССР и образования независимых государств стал реальным фактором; 3) недальновидная политика Центра привела к глубокому экономическому и политическому кризису, к развалу производства, катастрофическому понижению жизненного уровня практически всех слоев жизни общества; 4) возрастание социальной напряженности во многих регионах бывшего Союза ССР сопровождалось межнациональными конфликтами с многочисленными человеческими жертвами; 5) осознание лидерами республик ответственно-

сти перед своими народами и мировым сообществом; 6) назревшая потребность в практическом осуществлении политических и экономических реформ во вновь **образованных** государствах.

При создании СНГ на него возлагались большие надежды, связанные с сохранением и преумножением всего позитивного, что было достигнуто в рамках прошлой истории союзных республик и союзного центра. Однако развивалась и противоположная тенденция, в рамках которой намечались и юридически оформлялись элементы дезинтеграции монолита национально-государственного устройства страны. У лидеров республик в составе СССР формировалась, таким образом, дилемма укрепления национального сепаратизма с подспудной мыслью – не потерять преимущества, которые несла в себе интеграция¹.

Кроме того, думая о сепаратном сценарии развития событий политическая элита каждой республики была озабочена вопросом дележа общесоюзного достояния. Сделать это было весьма непросто, поскольку изначально промышленно-производственная и финансово-экономическая инфраструктура СССР создавалась на жестких центристских началах без какого-либо значимого в глобальном отношении учета национально-территориального деления страны. Послед-

¹ Котляр В. С. К дискуссии среди юристов-международников стран мира по проблеме самоопределения и отделения народов // Российский ежегодник международного права. 2002. – СПб.: Россия-Нева, 2002. С. 67–75.

нее проявлялось лишь в камуфляже федеративного устройства, которое напрочь отрицалось реалиями принятия политических решений и всей системой государственного управления страной.

В этих условиях все пятнадцать республик СССР приняли свои декларации о суверенитете, а к декабрю 1991 г. объявили себя независимыми государствами (за исключением Российской Федерации). Первоначально государства Балтии были в стороне от всяких переговоров вначале вокруг идеи обновленного Союза, а потом и СНГ. Столь же категорично и, пожалуй, даже менее прагматично, чем Балтия, первоначальную программу своей независимости сформулировала Грузия. Центробежные тенденции изначально были сильны в Азербайджане и Молдове. (Шесть этих государств – Латвия, Литва, Эстония, Грузия, Азербайджан и Молдова в марте 1991 г. отказались принимать участие в референдуме по вопросу о сохранении СССР; в той или иной степени изначально эта позиция наложила отпечаток и на их отношение к идее СНГ). Украина сравнительно поздно, лишь к декабрю 1991 г. определилась со своей концепцией независимости. Официальный Киев, однако, придал ей столь жесткий и заведомо бескомпромиссный характер, что в конкретных обстоятельствах конца 1991 г. именно фактор Украины сыграл решающую роль в образовании СНГ и роспуске СССР. Высокую, по крайней мере, официально, степень солидарности с идеей «обновленного Союза» в течение всего 1991 г.

демонстрировали государства Центральной Азии, – столь же солидарно они поддержали как беловежской декларации о роспуске СССР, так и идею создания СНГ².

Итак, всесторонний кризис советской системы и базирующийся на национализме сепаратизм бывших союзных республик предрешили союзную дезинтеграцию. С другой стороны, мощный интеграционный потенциал, заложенный в советской системе, вылился в создание межгосударственного объединения 12 бывших советских республик, т. е. в СНГ. Уже с самого начала на Содружество легла двоякая задача:

а) обеспечить цивилизованный и взаимоприемлемый развод частей единого целого по их новым «национальным квартирам»;

б) постараться не потерять наработанные десятилетиями преимущества совместного существования, а значит – обеспечить принципиально иной механизм интеграционного взаимодействия теперь уже независимых субъектов международного права.

Эти миссии СНГ обнажились весьма быстро и рельефно. Однако столь же ясно обозначилась и их противоречивость. На эмоциональной волне националистической суверенизации никто не хотел отказаться хотя бы от доли своей самостоятельности. Но без этого, понятно, нельзя построить эффективную межгосударственную интеграцию столь тесно

² Никуличев Ю. В. Содружество Независимых Государств. Очерк современной истории. – М., 2002. С. 45.

связанных в прошлом государственных образований. С другой стороны никто не хотел лишиться и тех преимуществ, которые были подтверждены десятилетиями совместного существования³.

Эта противоречивость обнаружилась буквально в ходе учреждения СНГ, в процессе становления которого можно выделить несколько этапов.

Первый период может быть обозначен 1991–1993 гг. Это время, когда и происходило непосредственное формирование правовых основ самого Содружества. Сначала 8 декабря 1991 г. высшими руководителями Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины было подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств⁴. В Соглашении, подписанном главами трех союзных республик, констатировалось, что «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Одновременно объявлялось о создании СНГ.

Как раз эти государства и объявили себя учредителями СНГ. Понятно, что статус учредителя давал им определенные преимущества в отношении других участников СССР,

³ Шумский В. Н. Институты Содружества Независимых Государств: Создание, деятельность и направления дальнейшего совершенствования // Московский журнал международного права. 1998. № 4. С. 61–73.

⁴ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. С. 6.

которые с этим категорически не согласились.

Согласно ст. 7 Соглашения к сфере совместной деятельности государств-участников, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества, были отнесены «координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики; сотрудничество в развитии систем транспорта и связи; сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности; вопросы миграционной политики; борьба с организованной преступностью».

Как отмечает В. Пустогаров, Соглашение от 8 декабря 1991 г. Беларусь, Россия и Украина подписали «не как субъекты советской федерации, а как независимые государства с универсальной международной правоспособностью. В таком качестве, создавая свое объединение, они действовали вполне правомерно»⁵.

10 декабря 1991 г. Соглашение было ратифицировано Россией, Беларусью и Украиной. Однако Верховный Совет последней (Украины) сделал при этом 12 оговорок, направленных на то, чтобы снять любые проявления конфедеративных начал в учредительном документе. Иначе говоря, уста-

⁵ Пустогаров В. В. СНГ – международная региональная организация // Российский Ежегодник международного права. 1992. – СПб., 1994. С. 39.

новка на пресечение любых попыток ущемления национального суверенитета в СНГ была заявлена сразу же.

Следом за этим последовала реакция других государств – нынешних членов СНГ. 13 декабря 1991 г. в Ашхабаде состоялась встреча президентов Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, которые заявили о готовности своих стран выступить в качестве равноправных соучредителей Содружества Независимых Государств. В принятом по итогам встречи Заявлении говорилось, что в процессе формирования СНГ необходимо обеспечить равноправное участие субъектов бывшего Советского Союза в процессе выработки решений и документов о СНГ. При этом все государства, образующие Содружество, должны быть признаны в качестве учредителей и указаны в тексте Соглашения как высокие Договаривающиеся стороны.

21 декабря 1991 г. главы 11 прежних союзных республик (за исключением Прибалтийских государств и Грузии) собрались в столице Казахстана. Здесь был подписан Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. Этот протокол является составной частью Соглашения о создании СНГ и утверждает: «Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация (РСФСР), Республика Таджикистан, Туркменистан,

Республика Узбекистан и Украина на равноправных началах и как Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств»⁶, Грузия здесь имела лишь статус наблюдателя⁷. Названный Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств имеет самостоятельное значение, он развил и дополнил основные положения Соглашения. Число государств – учредителей СНГ возросло до 11 (через несколько лет в состав СНГ вошла Грузия и количество его государств-участников увеличилось до 12).

В соответствии с Алма-Атинской декларацией⁸ взаимодействие участников Содружества предполагалось осуществлять «на принципе равноправия через координирующие институты, формируемые на паритетной основе и действующие в порядке, определяемом соглашениями между участниками Содружества, которое не является ни государ-

⁶ Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 года в г. Минске Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. С. 11.

⁷ 7. См.: *Иваненко В. С.* Конституции государств – участников СНГ и международное право: Некоторые проблемные вопросы их соотношения // Правоведение. 2002. № 1 (240). С. 159–173; *Михалева Н. А.* Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе: Динамика развития // Государство и право. 2004. № 9. С. 73–80.

⁸ Алма-Атинская Декларация (Алма-Ата, 21 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. С. 15.

ством, ни надгосударственным объединением».

Важным документом в формировании СНГ стало Соглашение глав Государств Содружества Независимых Государств «О собственности бывшего Союза ССР за рубежом», подписанное в Минске в 1991 г., согласно которому государства-участники этого Соглашения взаимно признали, что каждое из них имеет право на соответствующую фиксированную справедливую долю в собственности бывшего Союза ССР за рубежом.

Решающую роль в завершении процесса конституирования СНГ сыграло принятие Устава СНГ⁹, который был ратифицирован Российской Федерацией постановлением Верховного Совета Российской Федерации¹⁰. Именно в Уставе более всего просматриваются исходные цели и намерения его учредителей, а также перспективные пути его развития. С этого момента признано, что Содружество основывается на исторической общности народов, проживающих на территории соответствующих государств, и предназначено для укрепления, развития и использования взаимовыгодных аспектов этой общности.

Второй момент, который следует специально подчеркнуть

⁹ Устав Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. 1994. № 1.

¹⁰ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4799-1 «О ратификации Устава Содружества Независимых Государств» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 608.

– это декларация в Преамбуле Устава СНГ государств-участников Содружества, призывающая действовать в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава ООН, хельсинкского Заключительного акта и другими документами Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Таким образом, СНГ изначально провозгласило себя международной организацией, действующей исключительно в рамках международного права¹¹.

В документе прямо указывается на приоритетную направленность Содружества на интеграционные процессы и укрепление механизмов, их обеспечивающих, для создания условий сохранения и развития культур всех входящих в него народов. Таким образом, сохранение и укрепление социальнокультурного единства населяющих СНГ народов также изначально было поставлено во главу угла этого нового международного образования. Данный акцент вполне понятен в свете огромного исторического опыта совместного существования этих народов в рамках России в той или иной ее ипостаси. До сих пор существует, например, мнение о том, что СНГ есть особый исторический этап развития прежней России, включая и ее советское прошлое¹².

¹¹ См.: *Фролов В. А.* Образование Содружества Независимых Государств: Международноправовые аспекты. Автореф. дисс... канд. юридич. наук. – М., 1999. С. 14.

¹² 12. *Каженев А. Б.* Организационно-правовой механизм деятельности содружества независимых государств. Автореф. дисс... канд. юридич. наук. – М.,

Таким образом, период учреждения СНГ закончился принятием Устава СНГ. В этот период были приняты учредительные документы Содружества, заложены основы организационно-правового статуса и взаимодействия государств участников, в основном сформирована институциональная система, начали работать межгосударственные и межправительственные организации (советы, комитеты), пытавшиеся координировать взаимодействие государств по отдельным направлениям сотрудничества. Был отработан механизм проведения регулярных саммитов, формировалась нормативно-правовая база сотрудничества в экономической, военной, социальной и других сферах.

Чрезвычайно важным событием стало принятие Соглашения между странами-участницами СНГ по Стратегическим силам¹³, в соответствии с которым (ст. 3) была признана необходимость объединения командования стратегическими силами и сохранения единого контроля над ядерным оружием и другими видами оружия массового уничтожения. В июле следующего года (1992) десять государств (кроме Азербайджана и Грузии) поддержали Россию, чтобы она «продолжила участие бывшего СССР в Договоре о нераспространении ядерного оружия в качестве государства

2002. С. 13.

¹³ Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам (Минск, 30 декабря 1991 г.) (утратило силу) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. «Содружество». 1992. № 1. С. 25.

обладающего ядерным оружием»¹⁴. Тем самым было признано, что Россия является правопреемником СССР по вопросу обладания ядерным оружием, которое находилось не только в России, но и на территориях Белоруссии, Казахстана и Украины. Этот факт свидетельствует о признании за Россией особой роли системообразующего ядра, создающегося на новом принципе (в составе СНГ) системы коллективной безопасности, обладающего признаком политической интеграции. Между тем для организационного оформления ОДКБ потребовалось около десяти лет.

Важно отметить, что уже в этот период стало очевидно стремление государств Содружества направить усилия на утверждение суверенитета, своего места в мировом сообществе как самостоятельных субъектов международных отношений. На фоне декларируемой интеграции, в действительности продолжался процесс разделения, сворачивания традиционных хозяйственных связей, во внешнеполитической сфере происходит переориентация на «дальнее зарубежье».

Второй период – 1994–1997 гг. отдельные исследователи называют периодом квазиинтеграционной активности, интеграционного романтизма, завышенных ожиданий, когда вопреки уже апробированным в мире практическим последовательным шагам интеграционных процессов были приня-

¹⁴ Решение об участии государств-участников Содружества в Договоре о нераспространении ядерного оружия (Москва, 6 июля 1992 г.) // Текст решения официально опубликован не был // СПС Гарант

ты и не реализованы проекты различного рода союзов – экономических, таможенных, платежных, валютных, в то время как не была создана даже первичная форма экономической интеграции в виде зоны свободной торговли¹⁵. Процессы интеграции в этот период были подчинены не экономической целесообразности, а текущим конъюнктурным соображениям.

Для координации взаимодействия в экономической сфере в 1994 г. был образован Межгосударственный экономический комитет, очень скоро превратившийся в сложную и самую многочисленную в Содружестве бюрократическую структуру, развившую бурную деятельность, но так и не сумевшую решить основные и важные экономические проблемы последовательного формирования общего экономического пространства, и, в первую очередь, зоны свободной торговли. На этом этапе были созданы многочисленные институты Содружества, в том числе Межгосударственный Банк, Межгосударственный валютный комитет, Евразийское объединение угля и металла, межгосударственный совет по нефти и газу (всего более пятидесяти структур). Неудачи и разочарования породили начало перехода к «равноскоростной» интеграции, что с российской стороны было сформулировано в концептуальном документе – Стратегическом кур-

¹⁵ Воробьев В. П. Проблемы развития и формирования СНГ. Монография. – М.: Восток-Запад, 2009. С. 16.

се России с государствами-участниками СНГ¹⁶.

Основополагающей вехой в биографии СНГ стало предоставление Содружеству Генеральной Ассамблеей ООН статуса наблюдателя в марте 1994 г. Аналогичный статус предоставлен СНГ Советом по торговле и развитию ЮНКТАД (апрель 1994 г.). Между Секретариатом ЮНКТАД и Исполнительным Секретариатом СНГ подписано Соглашение о сотрудничестве (май 1994 г.). 5 июня 1996 г. подписано Соглашение о сотрудничестве между Секретариатом Европейской экономической комиссии ООН и Исполнительным Секретариатом СНГ.

Третий период, 1998–2002, – время переосмысления концептуальных подходов к сотрудничеству в рамках СНГ, переход к более прагматичным действиям – от деклараций к реальному сотрудничеству, возможности принятия простых и быстрых решений в интеграционных процессах. В значительной степени этому способствовало крушение надежд молодых государств Содружества на самостоятельное и быстрое вхождение в мировую экономику, проведение рыночных реформ с опорой на помощь западных государств и международных финансовых инвесторов. Правящие элиты стран СНГ все больше осознают необходимость экономического сотрудничества на основе учета интересов всех госу-

¹⁶ Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 года № 940 «Об утверждении Стратегического курса Российской Федерации с государствами – участниками Содружества Независимых Государств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 38. Ст. 3667.

дарств СНГ.

В этот период был создан специальный Межгосударственный форум, посвященный совершенствованию деятельности и реформирования институциональной структуры Содружества. Проведенное по итогам форума реформирование, не привело, однако, к коренным позитивным изменениям в деятельности органов СНГ, существенно не повлияло на эффективность принимаемых в рамках СНГ решений. Стало очевидно, что Содружество как экономическое интеграционное объединение не состоялось. На пространстве СНГ стали создаваться субрегиональные структуры, имевшие целью преодоление сопротивления отдельных государств-участников СНГ и реальной интеграции под предлогом защиты своего суверенитета.

Для четвертого периода (2002–2007 гг.) характерен переход к сотрудничеству на основе большего прагматизма, взаимной выгоды и уважения интересов друг друга. Интеграционные процессы стали реализовываться в формате заинтересованных государств на двусторонней основе. В это время произошли заметные изменения в качестве преобразования экономик государств СНГ, позволившие увеличить совокупный ВВП с 349,8 до 968,6 млрд долл. или в 2,76 раза (по данным Статкомитета)¹⁷.

Тем не менее, Содруеству пока так и не удалось реализовать идею создания экономического союза. В значитель-

¹⁷ Воробьев В. П. Указ. соч. С. 17.

ной степени провал экономической интеграции можно объяснить нежеланием ряда государств передать наднациональным структурам властные полномочия по непосредственному управлению экономической интеграцией. Договор о создании экономического союза не был реализован, и в 1999 г. Межгосударственный экономический комитет был упразднен.

По инициативе руководства Казахстана начались поиски выхода из положения, при котором большинство принимаемых решений органами СНГ стали подписываться только частью государств – участников СНГ, и даже те не всегда выполнялись.

На Казахстанском саммите в августе 2005 г. было принято решение подготовить предложения по очередности для регионального реформирования Содружества, направленные на создание модели интеграции, адекватной как общим, так и национальным интересам государств СНГ. На саммите в Минске в 2006 г. было решено подготовить Концепцию дальнейшего развития СНГ, которая в течение года была разработана, согласована и принята на очередном саммите 6 октября 2007 г. в Душанбе.

Единственными странами, отказавшимися подписать документ, стали Грузия и Туркменистан. Туркменистан подтвердил свою старую позицию максимального отстранения от СНГ.

Одним из ключевых соглашений стало подписание до-

кумента о миграционной политике¹⁸. «Трудовая миграция должна быть регулируемой, учитывать интересы страны, из которой прибывают и в которую прибывают трудовые мигранты, учитывать интересы работодателей и самих мигрантов», – заявил председательствующий на саммите президент Казахстана Нурсултан Назарбаев¹⁹.

Предполагалось, что подписанты соглашения создадут специальный банк данных для регулирования миграционных потоков и будут бороться с нелегальной миграцией. Страны СНГ обязались проводить согласованную миграционную политику, не допускать дискриминации и стремиться к упрощению условий «для взаимных поездок граждан государств-участников СНГ».

Главные вопросы – Концепция развития СНГ²⁰ и План основных мероприятий по ее выполнению, ставший неотъемлемой частью названной Концепции. Концепция предусматривает дальнейшее эволюционное развитие СНГ, интегрирование государств-участников в экономическом и политическом плане для повышения эффективности взаимодей-

¹⁸ Решение о Программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2006–2008 годы (Казань, 26 августа 2005 г.). Текст Решения официально опубликован не был. // СПС Гарант.

¹⁹ <http://www.liga-press.ru/news/xussr/1191784181/>.

²⁰ Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств (одобрена решением Совета глав государств СНГ от 5 октября 2007 г.) // БСТ. 2008. № 5. С. 25.

ствия. В принятой Концепции дальнейшего развития Содружества говорится, что основной экономической целью СНГ на современном этапе должно стать завершение формирования зоны свободной торговли. В качестве основных направлений деятельности в рамках экономического сотрудничества, помимо введения полномасштабного режима свободной торговли, в Концепции указываются либерализация условий торговли и отмена действующих ограничений, в том числе касающихся импорта сырья и экспорта готовой продукции.

В Протоколе заседания Совета глав государств на Саммите в Душанбе 3 сентября 2011 г., отмечается, что за последние 4 года государства-участники и органы СНГ проделали значительную работу по выполнению мероприятий указанного Плана, которым предусмотрено реализовать 107 мероприятий, в том числе 64 в 2008–2010 г. Анализ Плана свидетельствует о том, что по состоянию на июль 2011 г. из 64 мероприятий выполнены 49 (77 %) и 15 (23 %) находятся в стадии выполнения. По абсолютному большинству из 38 мероприятий со сроком исполнения «постоянно» ведется систематическая работа; 5 мероприятий имеют сроки исполнения «2012–2017 гг.».

При этом преследуется цель обеспечить свободный доступ товаров национальных производителей на рынки стран СНГ, для чего также предлагается повысить эффективность тарифной политики и устранить влияние на нацио-

нальном уровне фискально-административных барьеров при осуществлении международных грузовых перевозок.

Кроме того, в Концепции отмечается, что Содружество играет значительную роль в обеспечении безопасности, стабильности и взаимодействия двенадцати суверенных государств в различных сферах.

Ограниченное участие отдельных государств-участников СНГ в деятельности его органов и принимаемых документах, обусловленное особенностями национальных интересов, воспринимается в Содружестве с пониманием и уважением. Это не будет препятствовать рассмотрению государствами-участниками СНГ всех вариантов его дальнейшего развития.

Влияние процессов глобализации, повышение значения регионального сотрудничества и интеграции как фактора обеспечения стабильности и процветания государств в современном мире, а также появление новых рисков и вызовов диктуют государствам-участникам Содружества потребность во все более тесном взаимодействии.

Государства-участники СНГ должны стремиться к увеличению количества проектов и программ, в реализации которых заинтересованы все государства Содружества и которые призваны служить обеспечению их суверенитета и национальных интересов.

Наряду с этим в Содружестве реализуются разноуровневые и разноформатные модели взаимодействия, учитываю-

щие специфику национальных интересов и внешнеполитического курса государств-участников СНГ, а при принятии решений в рамках СНГ сохраняется принцип консенсуса.

Пятый период с 2007 г. предполагает пересмотр многих базовых положений во внутренней и внешней политике государств – участников Содружества. И в первую очередь это коснется отношений России с партнерами по СНГ, реформирование которого затянулось и уже не терпит отлагательств. Двусторонние отношения с государствами, входящими в СНГ, должны основываться на взаимовыгодном сотрудничестве, строиться по принципу диверсификации, в зависимости от сложившейся практики и с учетом особенностей политических режимов этих государств. Иначе существует риск получить альтернативные формы объединения постсоветских государств, в которых участие России будет номинальным.

Таким образом, в развитии правового оформления Содружества Независимых Государств можно выделить пять этапов:

1. С 1991 по 1993 гг. – период непосредственного становления Содружества Независимых Государств, формирования учредительных норм СНГ, в которых закладывались конфедеративные начала создания и функционирования СНГ и пресекались любые попытки ущемления национального суверенитета государств-участников Содружества. В это время заложены основы организационно-правового

статуса СНГ и взаимодействия государств-участников, в основном сформированы правовые основы институциональной система рассматриваемого объединения.

2. С 1994 по 1997 гг. – создание и принятие нормативных актов первичных форм экономической интеграции, а также попытки реализации правовых основ различного рода союзов – экономических, таможенных, платежных, валютных; образование многочисленных экономических институтов Содружества.

3. С 1998 по 2002 гг. – время переосмысления концептуальных подходов к сотрудничеству в рамках СНГ, переход к более прагматичным действиям – от деклараций к реальному сотрудничеству, возможности принятия простых и быстрых решений в интеграционных процессах и как результат – создание правовых основ субрегиональных структур государств-членов СНГ.

4. С 2002 по 2007 гг. Для четвертого этапа характерен переход к сотрудничеству на основе большего прагматизма, взаимной выгоде и уважению интересов друг друга. Интеграционные процессы стали реализовываться в формате заинтересованных государств на двусторонней основе, когда подписывались межгосударственные, межправительственные договоры и договоры межведомственного характера по вопросам правовой помощи, безопасности, экономическим и социальным вопросам.

5. С 2007 г. по настоящее время, предполагает пересмотр

многих базовых положений нормативных основ Содружества, что в первую очередь должно касаться отношений России с партнерами по СНГ.

§ 2. Правовые основы деятельности Содружества Независимых Государств

Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.

В сложной политической ситуации, связанной с центробежными тенденциями в рамках Союза ССР и попытками замены Союза ССР конфедеративным образованием в виде Союза суверенных государств, руководители трех республик, входящих в состав СССР, – Республики Беларусь, Российской Федерации (РСФСР) и Украины – подписали 8 декабря 1991 г. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) и заявили в этом документе, что «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование».

Прежде чем говорить об указанном Соглашении, следует определить его международно-правовую природу. Основным международно-правовым актом, регулирующим процесс заключения, действия и прекращения договоров между государствами, является Венская конвенция о праве международных договоров²¹ (далее – Венская конвенция). В соот-

²¹ Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.) // Действующее международное право. Т. 1.

ветствии с ней «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Названная Конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации. Международные договоры могут иметь самое различное наименование (пакт, конвенция, протокол, соглашение и т. д.); юридическая сила договора не зависит от его наименования.

В настоящее время нормы международных договоров занимают основное место в международном праве в силу определенных причин, среди которых можно назвать следующие:

- 1) создание обычных норм является длительным процессом, в связи с чем иногда возникают затруднения в установлении точного содержания обычной нормы. Процесс создания договорной нормы не такой длительный, а воли субъектов международного права имеют более явно выраженный письменный характер;

- 2) процедура заключения и исполнения договоров детально разработана и определена;

- 3) договорная форма предоставляет больше возможно-

стей для согласования воли субъектов, нежели какая-либо другая.

Государства являются основными субъектами международного права; международная правосубъектность присуща им в силу самого факта их существования. Правоспособностью заключать международные договоры обладают все субъекты международного права. Однако такая правоспособность ограничена основными принципами международного права и другими императивными нормами.

Сторонами в договорах могут быть как государства, так и международные организации. Иногда заключаются договоры с участием лиц, не являющихся субъектами международного права (например, межправительственное соглашение, в котором помимо государств участвует крупное предприятие). Такие договоры являются международно-правовыми в части отношений между субъектами международного права, в части, касающейся отношений между государством и предприятием; правила, зафиксированные в договоре, носят частноправовой характер.

В зависимости от субъекта, заключающего договор, различают три вида международных договоров: межгосударственные (заключаемые от имени государства), межправительственные (от имени правительства) и межведомственные договоры (от имени ведомств – органов исполнительной власти).

В преамбуле Соглашения о создании СНГ прямо гово-

рится: «Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства – учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 г., далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование». Сама природа договаривающихся сторон делает межгосударственные соглашения объектом международного права. Из этого следует, что сторонами данного Соглашения являются государства, и это соглашение является именно международным договором. Международный договор – результат соглашения сторон и призван служить достижению целей их политики. Стороны представляют важнейший элемент договорного правоотношения. Состав и характер сторон определяют содержание договора, его юридическое и политическое значение. Дополнительное закрепление ст. 5 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств о признании и уважении территориальной целостности друг друга и неприкосновенности существующих границ в рамках содружества также свидетельствует о создании союза государств как международной организации.

Кроме того, в принятой на основании рассматриваемого Соглашения государствами-участниками СНГ Концепции дальнейшего развития СНГ 2007 г.²². Отмечается, что Со-

²² Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств (одобрена решением Совета глав государств СНГ от 5 октября 2007 г.) // БСТ.

дружество Независимых Государств – это форма сотрудничества равноправных независимых государств, признанная международным сообществом региональная межгосударственная организация. Ее отличительными особенностями являются организация взаимодействия практически во всех сферах межгосударственного общения, гибкость механизмов и форматов коллективного сотрудничества. СНГ представляет собой важный механизм проведения межгосударственных консультаций и переговоров в целях согласования и реализации в рамках Содружества направлений многостороннего сотрудничества.

При оценке того или иного договора, основное внимание обращают на то, какие государства выступили инициаторами, какие в нем участвуют, какие были отстранены и какие отнеслись отрицательно. С изменением состава сторон могут претерпеть изменения реальное содержание и значение договора. Следовательно, выяснение того, кто участвует в договоре и кто не участвует, имеет первостепенное значение для определения характера договора. С другой стороны, участие государства в одних договорах и неучастие в других характеризует его политику и отношение к определенной ситуации.

В соответствии с Решением Экономического Суда СНГ о толковании по вопросу о применении положений, соглашений и других актов Содружества²³ «для приобретения пра-

вового положения „участник Содружества“ необходимо было соблюсти определенные правовые процедуры в соответствии с конституционными нормами государств, подписавших Соглашение от 8 декабря 1991 г. о создании Содружества Независимых Государств и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г.».

В своем Решении о толковании по запросу о применении положений соглашений и других актов Содружества²⁴ Экономический Суд СНГ отметил: «из смысла Соглашения от 8 декабря 1991 года о создании Содружества Независимых Государств, а также Протокола к нему от 21 декабря 1991 года, подписанному Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Молдова, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан, Украиной, все перечисленные государства являются учредителями Содружества Независимых Государств с момента ратификации каждым из названных государств Соглашения от 8 декабря 1991 года. Несмотря на то, что ч. 1 ст. 7 Устава Содружества под понятие „государства-учредители Содружества Независимых Го-

нии по вопросу о применении положений, соглашений и других актов Содружества // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 1. С. 159.

²⁴ Решение Экономического Суда СНГ от 31 марта 1994 г. № 02/94 о толковании по запросу о применении положений соглашений и других актов Содружества // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1994. № 6.

сударств“ относит государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. и Протокол к этому Соглашению от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава, это условие, т. е. ратификация Протокола от 21 декабря 1991 г., не меняет правового положения тех 9 государств, которые подписали Протокол от 21 декабря 1991 г. и ратифицировали только Соглашение от 8 декабря 1991 г. о создании Содружества. Данный вывод Суда основан на том, что Соглашение от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г. являются первичными по отношению к Уставу Содружества Независимых Государств, так как они являются учредительными документами Содружества, на базе которых принят Устав».

Уже в преамбуле стороны определили основные принципы создания Содружества на демократических началах и на неопределенный срок. Признание Соглашением суверенитета государств-членов и права на самоопределение, равноправия и невмешательства во внутренние дела государств-участников Соглашения прямо говорит о создании именно международной организации, хотя в самом тексте Соглашения отсутствует определение формы создаваемого содружества. Статья 1 Соглашения закрепляет название нового образования, которое поименовано как «Содружество Независимых Государств».

Однако ни Соглашением, ни принятым на основе и в

его исполнение Уставе СНГ не дается четкого определения понятия «содружество» и не устанавливается форма его устройства.

Статья 2 Соглашения гарантирует своим гражданам независимо от их национальности или иных различий равные права и свободы, а также гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека.

В развитие данного положения Соглашения об образовании СНГ странами-участницами принимаются дополнительно различные Соглашения. Это, например, Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения²⁵, которым определено, что пенсионное обеспечение граждан государств-участников Соглашения и членов их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают. Государства-участники Соглашения проводят политику гармонизации законодательства о пенсионном обеспечении.

²⁵ Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения (Москва, 13 марта 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 26.

Кроме того, принята Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств²⁶, которая регулирует такие социально значимые отношения, как обеспечение занятости, миграция, трудовые отношения, безопасность и гигиена производственной среды, охрана здоровья, охрана семьи, материнства, социальное обеспечение и др.

Статья 3 Соглашения устанавливает обязанность государств-членов СНГ по защите и сохранению и развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности населяющих их территории национальных меньшинств и сложившихся уникальных этнокультурных регионов. В развитие данной статьи в рамках СНГ принят Модельный закон «О культуре», который регулирует отношения в области сохранения и развития культуры и направлен на обеспечение и защиту конституционного права каждого гражданина, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям.

Статья 4 Соглашения об СНГ гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны будут развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств в области политики, экономики, культуры, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, торговли, в гуманитарной и иных областях, содействовать широкому ин-

²⁶ Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (утв. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г.) // Российская газета. 1999. № 22–23.

формационному обмену, добросовестно и неукоснительно соблюдать взаимные обязательства. Стороны считают необходимым заключить соглашения о сотрудничестве в указанных областях», определяя, таким образом, основные направления развития сотрудничества в рамках Содружества, о чем речь пойдет ниже.

Отдельной статьей в Соглашении выделено сотрудничество в обеспечении международного мира и безопасности, осуществлении эффективных мер сокращения вооружений и военных расходов. Они стремятся к ликвидации всех ядерных вооружений, к всеобщему и полному разоружению под строгим международным контролем.

СНГ с момента своего образования занимается предотвращением и урегулированием конфликтов на территории государств-участников и вблизи их границ, обеспечивая тем самым военно-политическую стабильность Содружества.

Основной документ здесь – Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества²⁷. В Концепции закреплены общие подходы государств Содружества к вопросам поддержания мира, урегулирования конфликтов и совместных действий по разрешению возможных споров и разногласий. Одно из главных ее положений подчеркивает, что «поддержива-

²⁷ Решение о Концепции предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств (Москва, 19 января 1996 г.) // Бюллетень международных договоров. 1996. № 6. С. 3.

ние мира и стабильности является неотъемлемым условием существования Содружества, обеспечивающим экономическое, социально-политическое развитие, как каждого из государств-участников, так и Содружества в целом».

В качестве основных направлений такой деятельности Содружества Концепция определяет: предотвращение конфликтов; их урегулирование; постконфликтное построение мира (миростроительство).

В ст. 7 Соглашения Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что к сфере их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества, относятся:

- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики;
- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности;
- вопросы миграционной политики;
- борьба с организованной преступностью.

Соглашением особо отмечается планетарный характер чернобыльской катастрофы, в связи с чем Стороны Соглашения обязуются объединять и координировать свои усилия по минимизации и преодолению ее последствий.

В связи с этим принято Межправительственное соглашение государств-участников СНГ о социальной защите и охране здоровья граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и аварий, а также ядерных испытаний²⁸, согласно ст. 1 которого стороны, «обладая полной самостоятельностью в вопросах социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации, решения проблем охраны их здоровья, согласовывают свои действия, касающиеся обеспечения необходимого базового уровня охраны здоровья и социальной защиты этих лиц».

Кроме того, Соглашением предусмотрена возможность разрешения споров относительно толкования и применения его норм. Определено, что споры подлежат разрешению путем переговоров между соответствующими органами, а при необходимости – на уровне глав Правительств и Государств.

Исходя из добровольности заключения Соглашения и участия в нем, ст. 1 °Соглашения об образовании СНГ за каждой из Сторон оставлено право приостанавливать действие этого Соглашения или отдельных его статей, уведомив об этом участников Соглашения за год. Положения настоящего Соглашения могут быть дополнены или изменены по

²⁸ Межправительственное соглашение государств-участников СНГ о социальной защите и охране здоровья граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и аварий, а также ядерных испытаний (Москва, 9 сентября 1994 г.) // Текст Соглашения официально опубликован не был. ПСП Гарант.

взаимному согласию Высоких Договаривающихся Сторон. Однако порядок их изменения и юридическое оформление не предусмотрено.

Одним из основополагающих положений Соглашения, имеющих отношение к определению статуса СНГ, является гарантия выполнения международных обязательств, вытекающих для Сторон Соглашения из договоров и соглашений бывшего Союза ССР. В этих целях государства-участники приняли Соглашение глав Государств Содружества Независимых Государств²⁹, в котором признали, что каждое из государств-участников Содружества имеет право на соответствующую фиксированную справедливую долю в собственности бывшего Союза ССР за рубежом и будет способствовать реализации этого права. Для этого Стороны договорились создать межгосударственную комиссию по выработке критериев и принципов в отношении распределения всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом.

Следует отметить, что недостатком рассматриваемого Соглашения является отсутствие прямого указания на основные функции, осуществляемые создаваемым Содружеством. Придя к выводу о том, что в настоящее время СНГ является международной организацией, оно выполняет функции, присущие такой организации. Безусловно, Содружество

²⁹ Соглашение глав Государств Содружества Независимых Государств (Минск, 30 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1.

сыграло историческую роль в содействии «цивилизованному разводу» входивших в СССР республик. Однако сегодня функции СНГ глубже и масштабнее и при этом в значительной мере ориентированы на перспективу.

Возвращаясь к Соглашению, следует согласиться с Г.Г. Шинкарецкой, которая отмечает, что «главный недостаток почти всех документов, принятых в рамках СНГ, – правовая неопределенность. Они небрежно сформулированы, для одного и того же явления нередко используются различные термины, права и обязанности субъектов определены неконкретно»³⁰. Указанные недостатки создают препятствия в реализации норм документов, принятых на уровне СНГ. А если вступивший в силу международный договор не реализуется или реализуется не должным образом, то и полезного результата такой договор не приносит или же его эффект гораздо меньше, чем мог бы быть при должном выполнении условий договора.

По мнению Г.И. Курдюкова, реализация норм является средством достижения социального результата³¹. В свою очередь, Л.Х. Мингазов совершенно справедливо считает, что

³⁰ Шинкарецкая Г. Г. Международные проблемы обеспечения сотрудничества между странами Содружества Независимых Государств // Российская политика соседства. Сборник докладов международной научной конференции, (Москва, 12–13 октября 2007) / Отв. ред. С. П. Глинкина. – М.: ИЭ РАН, 2008. С. 185.

³¹ Курдюков Г. И. Эффективность деятельности государств по реализации норм международного права // Вопросы универсальности и эффективности международного права / Отв. ред. Г. В. Игнатенко. – Свердловск, 1981. С. 61.

«реализация – одна из основных предпосылок эффективности международно-правовых принципов и норм»³². Реализация международных договоров зависит от многих условий, в том числе политических, экономических, идеологических, правовых и т. д.

Таким образом, Соглашение о создании Содружества Независимых государств является одним из важнейших источников международного права и по способу выработки, заключения и введения в действие представляет собой международный договор. По своей направленности и субъектному составу, а также с точки зрения содержания и значимости оно во многом близко к такому юридическому источнику национального права, как конституция. Между тем данное соглашение, являясь конституционным по значению, носит учредительный характер и обладает безусловной спецификой.

В то же время, как и конституции конкретных государств, Соглашение требует конкретизации и детализации своих положений дополнительными договорами и другими актами. Все виды правовых актов в рамках СНГ образуют международно-правовой массив – «право СНГ», позволяющий кроме всего прочего устранять недостатки и пробелы в правовом регулировании Соглашением.

Тем более, что как и любой правовой акт, Соглашение о

³² Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. – М., 1990. С. 155.

создании СНГ не лишено недостатков, к числу которых относятся: отсутствие в его тексте положения, закрепляющего правовую форму Содружества, его функции, порядок приобретения правового положения «участник Содружества», меры ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение Соглашения, а также перечня прав и свобод человека.

Устав Содружества Независимых Государств.

В составе учредительных актов Содружества Независимых Государств, куда входит Соглашение о создании СНГ, Протокол к нему и Устав СНГ³³, последний имеет первостепенное значение для государств, входящих в состав Содружества. Устав СНГ подписан государствами, добровольно объединившимися в Содружество Независимых Государств, основывающимися на исторической общности народов и сложившихся между ними связях, действующими в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава Организации Объединенных Наций, хельсинкского Заключительного акта и другими документами Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. При этом государства исходили из стремления обеспечить общими усилиями экономический и социальный прогресс своих народов, претворить в жизнь по-

³³ Устав Содружества Независимых Государств (принят 22 января 1993 г. на заседании Совета глав государств в городе Минске) // Бюллетень международных договоров. 1994. № 1

ложения Соглашения о создании Содружества Независимых Государств, протокола к этому Соглашению, а также положения Алма-Атинской Декларации. Государства-члены СНГ нацелились развивать сотрудничество между собой в обеспечении международного мира и безопасности, а равно в целях поддержания гражданского мира и межнационального согласия; создать условия для сохранения и развития культур всех народов государств-членов; совершенствовать механизмы сотрудничества в Содружестве и повышать их эффективность.

Устав СНГ состоит из преамбулы и девяти разделов, имеющих 45 статей. В нем дана ссылка на общепризнанные принципы и нормы международного права, положения Устава ООН, Заключительного акта и других документов СБСЕ.

Цели и принципы Содружества Независимых Государств.

Статья 1 Устава Содружества определяет основной принцип – суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. Содружество нацелено на дальнейшее развитие и укрепление отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами.

Важным является указание в данной статье на то, что Содружество не является государством и не обладает наднаци-

ональными полномочиями.

Целями Содружества являются:

- осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;
- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ;
- сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидации ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижению всеобщего и полного разоружения;
- содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;
- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества (ст. 2 Устава).

Статья 3 Устава закрепляет *принципы*, которыми руководствуются государства-члены для достижения целей Содру-

жества. Исходя из общепризнанных норм международного права и хельсинкского Заключительного акта, страны строят свои отношения в соответствии с нижеследующими взаимосвязанными и равноценными принципами:

- уважение суверенитета государств-членов, неотъемлемого права народов на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне;
- нерушимость государственных границ, признание существующих границ и отказ от противоправных территориальных приобретений;
- территориальная целостность государств и отказ от любых действий, направленных на расчленение чужой территории;
- неприменение силы или угрозы силой против политической независимости государства-члена;
- разрешение споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость;
- верховенство международного права в межгосударственных отношениях;
- невмешательство во внутренние и внешние дела друг друга;
- обеспечение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений;
- добросовестное выполнение принятых на себя обяза-

тельств по документам Содружества, включая настоящий Устав;

- учет интересов друг друга и Содружества в целом, оказание на основе взаимного согласия помощи во всех областях их взаимоотношений;
- объединение усилий и оказание поддержки друг другу в целях создания мирных условий жизни народов государств-членов Содружества, обеспечение их политического, экономического и социального прогресса;
- развитие взаимовыгодного экономического и научно-технического сотрудничества, расширение интеграционных процессов;
- духовное единение их народов, которое основывается на уважении их самобытности, тесное сотрудничество в сохранении культурных ценностей и культурного обмена.

Устав (ст. 4) называет *сферы совместной деятельности* государств-членов, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с принятыми на себя обязательствами. К ним относятся:

- обеспечение прав и основных свобод человека;
- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, таможенной политики;
- сотрудничество в развитии систем транспорта, связи;
- охрана здоровья и окружающей среды;

- вопросы социальной и миграционной политики;
- борьба с организованной преступностью;
- сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Этот перечень может быть дополнен по взаимному согласию государств-членов.

Правовая база межгосударственных отношений в рамках Содружества. Статья 5 Устава в качестве правовой базы Содружества определяет многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов. Главное условие при этом – соглашения, заключенные в рамках Содружества, должны соответствовать целям и принципам Содружества, обязательствам государств-членов.

Финансирование. Расходы по финансированию деятельности органов Содружества распределяются на основе долевого участия государств-членов и устанавливаются в соответствии со специальными соглашениями о бюджетах органов Содружества. Бюджеты органов Содружества утверждаются Советом глав государств по представлению Совета глав правительств (ст. 38 Устава). Государства-члены самостоятельно несут расходы, связанные с участием их представителей, а также экспертов и консультантов в работе совещаний и органов Содружества (ст. 40).

Членство в СНГ. Государствами-учредителями Содружества являются государства, подписавшие и ратифицировав-

шие Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. и Протокол к этому Соглашению от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава СНГ.

Государствами-членами Содружества являются те государства – учредители, которые принимают на себя обязательства по настоящему Уставу в течение одного года после его принятия Советом глав государств. Членом Содружества может также стать государство, которое разделяет цели и принципы Содружества и принимает на себя обязательства, содержащиеся в настоящем Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов (ст. 7 Устава).

На основании решения Совета глав государств к Содружеству в качестве ассоциированного члена может присоединиться государство, желающее участвовать в отдельных видах его деятельности, на условиях, определяемых соглашением об ассоциированном членстве. По решению Совета глав государств на заседаниях органов Содружества могут присутствовать представители других государств в качестве наблюдателей. Вопросы участия ассоциированных членов и наблюдателей в работе органов Содружества регулируются правилами процедуры таких органов (ст.8 Устава).

Порядок выход из состава Содружества регулируется ст. 9 Устава. Согласно этой норме, о таком намерении государство-член Содружества извещает письменно депозитария Устава СНГ за 12 месяцев до выхода. Единственным условием выхода является выполнение обязательств, возникших в

период участия в Содружестве. Эти обязательства связывают соответствующие государства до их полного выполнения. Статья 10 Устава регулирует ситуации, связанные с нарушением тем или иным государством-членом Содружества Устава СНГ; систематическим невыполнением государством его обязательств по соглашениям, заключенным в рамках Содружества, либо решений органов Содружества. Такие нарушения рассматриваются Советом глав государств. В отношении такого государства могут применяться меры, допускаемые международным правом.

Регулирование вопросов коллективной безопасности и военно-политического сотрудничества. Одним из важнейших приоритетов объединения государств в Содружество является коллективная безопасность и военно-политическое сотрудничество. Согласно Уставу (ст. 11) государства-члены СНГ приняли на себя обязательства проводить согласованную политику в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, строительства Вооруженных Сил и поддерживают безопасность в Содружестве, в том числе с помощью групп военных наблюдателей и коллективных сил по поддержанию мира.

В случае возникновения угрозы суверенитету, безопасности и территориальной целостности одного или нескольких государств-членов либо международному миру и безопасности государства-члены незамедлительно приводят в действие механизм взаимных консультаций с целью коорди-

нации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы, включая миротворческие операции и использование в случае необходимости Вооруженных Сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН.

Решение о совместном использовании вооруженных сил принимается Советом глав государств Содружества или заинтересованными государствами-членами Содружества с учетом их национального законодательства (ст. 12 Устава). Каждое государство-член принимает надлежащие меры по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств-членов Содружества. На основе взаимного согласия государства-члены координируют деятельность пограничных войск и других компетентных служб, которые осуществляют контроль и несут ответственность за соблюдение установленного порядка пересечения внешних границ государств-членов.

Статья 14 Устава называет высший орган Содружества по вопросам обороны и охраны внешних границ государств-членов. Им является Совет глав государств. Координацию военно-экономической деятельности Содружества осуществляет Совет глав правительств. Взаимодействие государств-членов в осуществлении международных соглашений и решении других вопросов в области безопасности и разоружения организуется путем совместных консультаций. Конкретные вопросы военно-политического сотрудничества

государств-членов регулируются специальными соглашениями (ст. 15 Устава).

Регулирование Уставом СНГ вопросов предотвращения конфликтов. Направления сотрудничества в экономической, социальной и правовой областях. Государства – члены согласно Уставу приняли на себя обязательства применять все возможные меры для предотвращения конфликтов, прежде всего на межнациональной и межконфессиональной основе, могущих повлечь за собой нарушение прав человека, а также оказывать друг другу на основе взаимного согласия помощь в урегулировании таких конфликтов, в том числе и в рамках международных организаций.

Статьей 17 Устава предусмотрено, что государства – члены будут добросовестно и в духе сотрудничества прилагать усилия к справедливому мирному разрешению своих споров посредством переговоров или достижению договоренности о надлежащей альтернативной процедуре урегулирования спора. Если государства – члены не разрешают спор при помощи средств, указанных в части второй настоящей статьи, они могут передать его в Совет глав государств. Совет глав государств правомочен в любой стадии спора, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию мира или безопасности в Содружестве, рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или методы его урегулирования (ст. 18 Устава).

Сотрудничество в экономической, социальной и правовой

областях осуществляется по следующим направлениям:

- формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;
- координация социальной политики, разработка совместных социальных программ и мер по снижению социальной напряженности в связи с проведением экономических реформ;
- развитие систем транспорта и связи, а также энергетических систем;
- координация кредитно-финансовой политики;
- содействие развитию торгово-экономических связей государств-членов;
- поощрение и взаимная защита инвестиций;
- содействие стандартизации и сертификации промышленной продукции и товаров;
- правовая охрана интеллектуальной собственности;
- содействие развитию общего информационного пространства;
- осуществление совместных природоохранных мероприятий, оказание взаимной помощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций;
- осуществление совместных проектов и программ в области науки и техники, образования, здравоохранения, культуры и спорта (ст. 19 Устава).

В области права государства-члены осуществляют сотру-

ничество, в частности, путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства. В случае противоречий между нормами национального законодательства государств-членов, регулирующего отношения в сферах совместной деятельности, государства-члены проводят консультации и переговоры с целью выработки предложений для устранения этих противоречий.

Органы Содружества. В состав органов Содружества согласно его Уставу входят:

Совет глав государств;

Совет глав правительств;

Совет министров иностранных дел;

Координационно-консультативный Комитет;

Совет министров обороны;

Главное командование Объединенных Вооруженных Сил;

Совет командующих Пограничными войсками;

Экономический суд;

Комиссия по правам человека;

Органы отраслевого сотрудничества.

Высшим органом Содружества является **Совет глав государств** (ст. 21 Устава). Совет глав государств, в котором на высшем уровне представлены все государства-члены, обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов. Заседания Совета глав государств проводятся два раза в год.

Внеочередные заседания Совета могут созываться по инициативе одного из государств-членов.

Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. Совет глав правительств собирается на заседания четыре раза в год. Внеочередные заседания Совета могут созываться по инициативе правительства одного из государств-членов (ст. 22).

Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия – консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения. Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания (ст. 23).

Совет глав государств и Совет глав правительств создают рабочие и вспомогательные органы как на постоянной, так и на временной основе. К участию в их заседаниях могут привлекаться эксперты и консультанты. Для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для Совета глав государств и Совета глав правительств созываются совещания руководителей соответствующих государственных органов (ст. 25–26 Устава).

Совет министров иностранных дел – это орган по координации внешнеполитической деятельности госу-

дарств-членов, включая их деятельность в международных организациях, и организует консультации по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес (ст. 27).

Координационно-консультативный Комитет является постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества и состоит из постоянных полномочных представителей, по два от каждого государства-члена Содружества, и Координатора Комитета, назначаемого Советом глав государств. Согласно ст. 28 Устава Комитет:

- вырабатывает и вносит предложения по вопросам сотрудничества в рамках Содружества, развития социально-экономических связей;
- способствует реализации договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений;
- организует совещания представителей и экспертов для подготовки проектов документов, выносимых на заседания Совета глав государств и Совета глав правительств;
- обеспечивает проведение заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств;
- содействует работе других органов Содружества.

Для организационно-технического обеспечения работы Совета глав государств, Совета глав правительств и других органов Содружества при Координационно-консультативном Комитете имеется Секретариат, возглавляемый Ко-

ординатором Комитета – заместителем Председателя Координационно-консультативного Комитета.

Совет министров обороны. Главное командование Объединенных Вооруженных Сил. Совет командующих Пограничными войсками.

Совет министров обороны является органом Совета глав государств по вопросам военной политики и военного строительства государств-членов. *Главное командование Объединенных Вооруженных Сил* осуществляет руководство Объединенными Вооруженными Силами, а также группами военных наблюдателей и коллективными силами по поддержанию мира в Содружестве.

Совет министров обороны и Главное командование Объединенных Вооруженных Сил осуществляют свою деятельность на основе соответствующих положений, утверждаемых Советом глав государств (ст. 30 Устава).

Совет командующих Пограничными войсками является органом Совета глав государств по вопросам охраны внешних границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них (ст. 31).

Экономический суд. Основной целью деятельности Экономического суда является обеспечение выполнения экономических обязательств в рамках Содружества. К ведению Экономического Суда относится разрешение споров, возникающих при исполнении экономических обязательств. Суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ве-

дению соглашениями государств-членов.

Еще одной важной функцией Экономического Суда является толкование положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам (ст. 32).

Комиссия по правам человека является консультативным органом Содружества, состоящим из представителей государств-членов Содружества. Комиссия наблюдает за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами-членами в рамках Содружества (ст. 33).

Органы отраслевого сотрудничества. Статья 34 Устава предусматривает возможность учреждения на основе соглашений государств-членов о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях органов отраслевого сотрудничества, в состав которых входят руководители соответствующих органов исполнительной власти государств-членов. Органы отраслевого сотрудничества осуществляют выработку согласованных принципов и правил такого сотрудничества и способствуют их практической реализации, обеспечивая рассмотрение и решение на многосторонней основе вопросов сотрудничества в соответствующих областях.

Органы отраслевого сотрудничества в пределах своей компетенции принимают рекомендации, а также в необходимых случаях вносят предложения на рассмотрение Совета глав правительств (ст. 34).

Согласно статье 35 Устава рабочим языком Содружества

является русский язык.

Межпарламентское сотрудничество. Межпарламентское сотрудничество в СНГ осуществляется посредством деятельности Межпарламентской ассамблеи. Межпарламентская ассамблея проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов (ст. 36).

Межпарламентская ассамблея состоит из парламентских делегаций. Организацию деятельности Межпарламентской ассамблеи осуществляет Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций. Процедурные вопросы деятельности Межпарламентской ассамблеи регулируются ее Регламентом. Местом пребывания Межпарламентской ассамблеи является город Санкт-Петербург.

§ 3. Органы Содружества Независимых Государств

Правовым основанием создания и функционирования органов СНГ является Устав Содружества Независимых Государств, раздел VI которого посвящен органам Содружества.

Согласно Уставу, Содружество образует ряд руководящих органов. Это лишний раз свидетельствует о желании учредителей СНГ сохранить управляемость созданной ими достаточно аморфной структуры – факт, который осознавался ими вполне отчетливо с момента основания СНГ. Дальнейшие события это подтвердили буквально на уровне учредительных документов СНГ, где в первую очередь было продекларировано верховенство национальных интересов перед общими, пусть и весьма важными интересами Содружества.

Высшие руководящие органы Содружества и их роль в реализации функций СНГ.

Совет глав государств и Совет глав правительств.

Статья 21 Устава определяет *Высшим органом* Содружества *Совет глав государств*, в котором на высшем уровне представлены все государства-члены. Совет обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов. Данной статьей определена минимальная периодичность заседаний Совета – 2 раза в год. Это так называемые «очередные заседа-

ния». Предусмотрены и внеочередные, которые могут созываться по инициативе одного из государств-членов по мере необходимости.

Следующим по значимости органом СНГ является *Совет глав правительств*, который координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов.

Периодичность заседания Совета глав правительств вдвое выше, чем Совета глав государств, т. е. четыре раза в год. Предусмотрены и внеочередные заседания Совета, созываемые опять же по инициативе правительства одного из государств-членов. Кроме того, Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания.

При принятии решений Совета глав государств и Совета глав правительств доминирует принцип равного суверенитета и принцип его приоритета перед всеми другими отношениями в СНГ. Поэтому решения эти принимаются с общего согласия – консенсусом. При этом любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе. Данный факт, что особенно интересно, не препятствует принятию решения, однако понятно, что его действие на государство, отказавшееся от консенсуса, распространяться не будет.

Статья 24 Устава определяет, что главы государств и главы правительств на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств председательствуют поочередно в по-

рядке русского алфавита названий государств-членов Содружества. Заседания обоих органов проводятся по общему правилу в городе Минске, который выступает чем-то вроде столицы Содружества. В целом деятельность данных органов определяется специальными Правилами процедуры³⁴. Исходное для них Соглашение о Временных правилах процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств государств-участников Содружества – документ изначально временный. Его действие прекращается после вступления в силу Протокола о прекращении многосторонних договоров³⁵, заключенных в рамках СНГ 1 декабря 2000 г.

Правило 1 посвящено заседаниям. Установлено, что внеочередные заседания могут созываться по инициативе одно-

³⁴ Соглашение о Временных правилах процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств государств-участников Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 5. С. 40.

³⁵ Протокол о прекращении многосторонних договоров, заключенных в рамках Содружества Независимых Государств (1 декабря 2000 г., Минск) вступает в силу с даты получения депозитарием последнего письменного уведомления о выполнении подписавшими его Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу. Документ подписали: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина. Уведомления сдали: Республика Беларусь (депонировано 3 апреля 2001 г.); Азербайджанская Республика (депонировано 17 сентября 2001 г.); Республика Таджикистан (депонировано 26 декабря 2001 г.); Российская Федерация (депонировано 19 мая 2003 г.). Таким образом, Протокол пока в силу не вступил, а Правила процедуры действуют. Текст Протокола официально опубликован не был // СПС Гарант.

го или нескольких государств-участников. При этом Председателю Совета глав государств (Совета глав правительств) и Исполнительному Секретариату Содружества Независимых Государств направляется обращение с обоснованием необходимости созыва внеочередного заседания Совета глав государств (Совета глав правительств), а также представляются проекты повестки дня и документов по предлагаемым вопросам.

Что касается времени и места проведения внеочередного заседания, то они определяются Председателем Совета по согласованию со всеми главами государств или главами правительств (в зависимости от того, о заседании какого из двух Советов идет речь) государств-участников не позднее чем в 10-дневный срок со дня получения обращения.

Из вышесказанного следует, что участие или неучастие того или иного государства во внеочередном заседании не влияет на возможность его проведения, но, соответственно, принятые на нем решения оказываются необязательными для тех, кто в принятии этих решений не участвовал. Здесь опять ясно просматривается доминирование принципа исключительности суверенитета каждого государства СНГ.

На заседаниях главы государств или правительств председательствуют поочередно в течение года. В числе наиболее общих полномочий председательствующего:

- открытие и закрытие заседаний; представление для утверждения повестки дня и регламента работы; предостав-

ление слова для докладов и выступлений;

- постановка на голосование проектов документов и предложений по рассматриваемым вопросам; оглашение справок и заявлений; подписание протокольных решений;
- обеспечение соблюдения рассматриваемых Правил процедуры.

Исполнительный комитет.

Техническую работу по согласованию документов выполняет *Исполнительный комитет Содружества*, полномочия которого определены специальным положением³⁶. Если согласно Уставу, Исполком выглядит не более чем рабочим аппаратом Совета глав государств и совета глав правительств, то в положении его статус предстает несколько в ином свете. Здесь надо заметить, что данный орган является правопреемником Исполнительного Секретариата СНГ и Межгосударственного экономического Комитета Экономического союза, т. е. органов, которые были предусмотрены первоначальными учредительными документами и действовали до появления современного Исполнительного комитета СНГ.

Согласно Положению Исполком является единым постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом Содружества Независимых Государств. Основными направлениями деятельности и функци-

³⁶ Протокол об утверждении Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств (Москва, 21 июня 2000 г.). Текст Протокола официально опубликован не был // СПС Гарант.

ями Комитет являются:

- разработка совместно с государствами-участниками Содружества предложений о перспективах развития Содружества, этапах их осуществления и приоритетах СНГ;
- разработка 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 в соответствии со своей компетенцией;
- подготовка предложений по углублению разностороннего экономического сотрудничества в рамках СНГ, созданию и функционированию зоны свободной торговли, обеспечению благоприятных условий для перехода к более высоким ступеням экономического сотрудничества;
- изучение совместно с государствами-участниками и органами Содружества хода экономических реформ в государствах-участниках СНГ и подготовка соответствующих предложений;
- содействие заинтересованным государствам-участникам СНГ в развитии в рамках СНГ частного предпринимательства, многосторонней производственной кооперации, формировании транспортных коридоров, налаживании инвести-

ционного сотрудничества, развитии сельскохозяйственного рынка, совместном участии в реализации проектов по освоению месторождений топливно-энергетических и сырьевых ресурсов, совместном выходе предприятий на внешние рынки для оказания технического содействия третьим странам в строительстве промышленных и транспортных объектов, решении вопросов свободы транзита, особенно трубопроводного, автомобильного, железнодорожного транспорта;

- подготовка предложений по развитию сотрудничества в вопросах образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры;

- содействие государствам-участникам СНГ в реализации совместных программ и мероприятий по минимизации последствий экологических катастроф техногенного и природного характера, в разрешении миграционных и гуманитарных проблем;

- содействие государствам-участникам СНГ в реализации совместных программ и мероприятий по борьбе с организованной преступностью и терроризмом;

- содействие совместным исследованиям и разработкам в экономической и научно-технической области заинтересованных государств-участников СНГ;

- разработка правовых вопросов взаимодействия государств-участников СНГ, в том числе сближения хозяйственного законодательства, совершенствования правовой базы экономического сотрудничества и интеграции, формирова-

ния общих информационных систем заинтересованных государств-участников Содружества;

- анализ и рассмотрение совместно с Советом хода реализации международных договоров, заключенных между государствами-участниками в рамках Содружества, а также решений Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета и подготовка соответствующих предложений;

- содействие созданию заинтересованными государствами-участниками Содружества современного информационного пространства;

- взаимодействие по поручению Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров иностранных дел с рабочими (исполнительными) органами международных организаций и объединений, в том числе образованных в рамках СНГ, участие в международных мероприятиях;

- содействие по поручению Совета министров иностранных дел проведению внешнеполитических консультаций по актуальным международным вопросам с учетом национальных интересов каждого из государств-участников СНГ;

- содействие в соответствии с поручениями Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров иностранных дел реализации необходимых совместных мер урегулирования имеющих место на территориях государств-участников Содружества вооруженных конфликтов мирными средствами, в том числе с использованием ме-

ханизмов и ресурсов ООН и ОБСЕ;

- координация и анализ деятельности органов отраслевого сотрудничества Содружества, внесение совместно с Советом и Комиссией предложений по повышению эффективности их работы;
- информирование о деятельности органов СНГ через средства массовой информации.

Несложно сделать вывод о том, что если бы СНГ имело государственственный статус, то в образе Исполнительного Комитета напрямую просматривается центральный орган исполнительной власти такого образования. Правда, и сейчас в части вопросов, по которым достигнут консенсус глав государств и правительств, Исполком фактически исполняет соответствующие функции, явно претендуя на статус наднационального административного органа, координирующего и направляющего работу большинства рабочих органов Содружества³⁷. Однако даже отсутствие у СНГ статуса суверенного государства не лишает его, как уже отмечалось, статуса субъекта международного права. И вот именно при реализации этого статуса наднациональные полномочия уставных органов СНГ становятся реальностью, от которой уйти невозможно в силу важности и юридической оформленности международно-правовых отношений. Отметим это особо. Статус устав-

³⁷ См.: *Стоякин С. Г.* Международно-правовые проблемы интеграции государств-участников Содружества Независимых Государств. Автореф. дисс... канд. юридич. наук. – М., 2009.

ных органов Содружества нельзя свести лишь к рабочим и внутриорганизационным. В той части, в какой Содружество выступает полноправным субъектом международного права, его органы неизбежно выходят на уровень наднациональных в силу самой природы международно-правовых отношений.

Данный вывод подтверждается при рассмотрении полномочий *Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ*. Согласно пункту 8 раздела III Положения Председатель Комитета является основным административным лицом Содружества, назначаемым по предложению государства-участника СНГ Советом глав государств Содружества сроком на 3 года решением, принятым консенсусом. В случае досрочного освобождения от должности Председателя Комитета решение принимается простым большинством голосов членов Совета глав государств СНГ. Исполнительный секретарь СНГ не только организует подготовку и проведение заседаний Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ, которые являются наиболее значимыми органами Содружества. Одновременно он координирует работу органов отраслевого сотрудничества СНГ в вопросах углубления экономического взаимодействия, поэтапного формирования и функционирования зоны свободной торговли, развития интеграционных процессов в Содружестве.

В плане реализации статуса Содружества в качестве субъекта

екта международного права именно Исполнительный секретарь поддерживает и развивает контакты с международными организациями на уровне их рабочих (исполнительных) органов, содействует обеспечению взаимодействия между органами Содружества. Исполнительный секретарь представляет на утверждение Совета глав правительств СНГ проект единого бюджета органов Содружества на предстоящий год и отчет об исполнении бюджета за предыдущий год после обсуждения в Совете, является главным распорядителем средств единого бюджета органов Содружества и подотчетен Совету глав правительств СНГ.

Исполнительный секретарь обладает особым полномочием доводить до сведения глав государств, глав правительств, министров иностранных дел государств-участников Содружества, Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета, а также руководителей других органов Содружества информацию, которая представляет интерес с точки зрения развития Содружества Независимых Государств; вносит на их рассмотрение соответствующие предложения. Иными словами – это не только главное административное, но и главное доверенное лицо руководителей глав государств-членов Содружества.

Возвращаясь к Правилам процедуры, особое внимание следует уделить порядку принятия решений Советом глав государств или Советом глав правительств. Согласно Пра-

вилам, порядок этот определен так. Правило 19 определяет форму и порядок принятия документов. В число этих документов входят договоры, решения, заявления, обращения, а также протокольные решения. Что касается договоров, то их заключение и вступление в силу определяется Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.³⁸

Довольно характерен порядок принятия решений. По всем вопросам, кроме процедурных, решения принимаются консенсусом, который определяется особым образом в отличие от общепринятого общего согласия. В данном случае консенсус – это отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу. Принятое таким образом решение обязательно для государств-участников, участвовавших в его принятии. Последнее, как показывает практика, далеко от идеальной формулы. Действительность демонстрирует немало примеров неисполнения такого рода решений. По нашему мнению, поводом для этого может быть сама формула такого консенсуса, при котором требуется не согласие, а отсутствие мотивированного возражения. Ситуация осложняется еще и тем, что согласно тем же Правилам любое государство-участник может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе. Однако это не является

³⁸ Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

препятствием для принятия решения. Причем, консенсус в смысле правил не перестает быть таковым.

Что касается решений по процедурным вопросам, то они принимаются простым большинством голосов участвующих в заседании глав государств (глав правительств). Лишь в исключительных случаях при необходимости принятия безотлагательных решений в промежутках между заседаниями Совета глав государств и Совета глав правительств может иметь место отступление от установленного порядка голосования своеобразной формулой консенсуса. В таких ситуациях по указанию Председателя соответствующего Совета Исполнительный Секретариат организует голосование с использованием подлинника подписи каждого из глав государств (глав правительств).

Общей слабости решений, принимаемых Советами, способствует также правило оговорок. Согласно ему государство-участник может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему сформулировать оговорку. Так, например, Правило 22 об исполнении документов не действует в отношении Азербайджанской Республики в соответствии с оговоркой. Хотя некоторой коррективой может служить Правило 26, определяющее возможность созыва совещаний руководителей соответствующих государственных органов стран Содружества для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для Совета глав государств и

правительств.

Таким образом, внешний демократизм в принятии решений, основанный на безусловном доминировании национальных суверенитетов стран-участниц СНГ, на деле приводит к трудностям в достижении эффективных результатам в реализации решений Содружества. И здесь исходное противоречие, заложенное в учредительных документах, зримо дает о себе знать и самым непосредственным образом ослабляет дееспособность СНГ как единой организации.

Основной акцент в обеспечении единства действий государств СНГ в различных областях жизни, в том числе в международных делах поставлен на координационные органы и процедуры. В числе органов Содружества, обеспечивающих такую координацию, заметное место занимает Совет министров иностранных дел, который на основе решений Советов глав государств и правительств осуществляет координацию внешнеполитической деятельности государств-членов, включая их деятельность в международных организациях, и организует консультации по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес.

В числе постоянно действующих исполнительных и координационных органов Содружества до 2000 г. важную роль играл *Координационно-консультативный Комитет*³⁹.

³⁹ Положение о Координационно-консультативном Комитете Содружества Независимых Государств (Москва, 14 мая 1993 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 3. С. 87. Комитет прекратил существование 1 декабря 2000 г. Соответствующую

Согласно Правилам процедуры, во исполнение решений Совета глав государств и Совета глав правительств Комитет вырабатывает и вносит предложения по вопросам сотрудничества в рамках Содружества, развития социально-экономических связей; способствует реализации договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений; организует совещания представителей и экспертов для подготовки проектов документов, выносимых на заседания Совета глав государств и Совета глав правительств; обеспечивает проведение заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств; содействует работе других органов Содружества. Эти функции при последующем реформировании СНГ отошли к Исполнительному комитету.

Совет министров обороны и Главное командование Объединенных Вооруженных Сил. Важнейшую роль в структуре СНГ играет *Совет министров обороны и Главное командование Объединенных Вооруженных Сил*. Первый действует на основании собственного Положения⁴⁰. Совет министров обороны обладает рядом важных функций. В частности, он рассматривает концептуальные подходы к вопросам военной политики и военного строительства государств-участников СНГ и при необходимости вносит предложения на рассмотрение Совета глав государств Содружества. Таким образом,

щее решения официально не публиковалось.

⁴⁰ Утверждено Решением Глав государств СНГ (Москва, 15 апреля 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1994. № 11.

непосредственно под эгидой Совета глав государств разрабатывается единая политика в области обороны и военного строительства всего Содружества. При этом сам же этот орган осуществляет координацию военного сотрудничества государств Содружества. Так, единая военная функция Содружества выведена за рамки его Исполкома, распространяющего свое влияние на большинство других вопросов. Данная конструкция весьма напоминает российскую конструкцию прямого подчинения ряда структур, в том числе и силовых, Президенту страны.

Кроме того, Совет министров обороны разрабатывает и представляет на рассмотрение соответственно Совета глав государств и правительств Содружества предложения: по координации усилий государств-участников Содружества, направленных на предотвращение вооруженных конфликтов на их территориях и их внешних границах; о сближении нормативно-правовых актов государств-участников Содружества в области военного строительства и социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей; о долевых взносах и потребности в ассигнованиях для обеспечения деятельности Совета и его рабочих органов. Таким образом, в части военного строительства функция разработки координирующего законодательства смещается от Межпарламентской ассамблеи к Совету министров обороны.

Совет министров Обороны решает свои практические за-

дачи через согласованные им усилия министров обороны стран-членов Содружества, в том числе по вопросам реализации соглашений и других документов Совета глав государств в области обороны и военной безопасности; создания военно-научной базы, развития систем управления войсками (силами), оборудования в оперативном отношении; обеспечения экологической безопасности на военных объектах государств-участников Содружества; рассматривает предложения по вопросам подготовки и применения Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ, а также предложения Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества по вопросам, предусмотренным Положением об этом Штабе, и др.

Структура и состав Совета. Совет министров обороны, согласно Положению о нем⁴¹, состоит из Председателя Совета министров обороны, заместителя Председателя Совета министров обороны и членов Совета министров обороны. Для обеспечения деятельности Совета министров обороны и осуществления взаимодействия с соответствующими органами Содружества Независимых Государств создаются постоянно действующие рабочие органы Совета министров обороны:

⁴¹ 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. С. 133.

- Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества и Секретариат Совета министров обороны, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями об этих органах, утверждаемыми соответственно советом глав государств СНГ и Советом министров обороны. Последняя редакция статьи Устава опять же является прямой аналогией с государственным устройством, где по традиции всякое решение высших органов власти обязательно дублируется и детализируется военными или военизированными ведомствами;

- решениями Совета министров обороны назначаются Секретарь совета министров обороны и Представитель Совета министров обороны при Исполнительном Секретариате СНГ.

Таким образом, никакой субординации в деятельности Исполкома и Совета министров обороны нет. Совет имеет в Исполкоме собственного представителя, что подчеркивает его особый статус как органа, напрямую подчиненного по вопросам особой важности Совету глав государств. Членами Совета министров обороны являются министры обороны государств-участников Содружества, главы которых подписали Решение о настоящем Положении, и Начальник Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества. Члены Совета министров обороны обладают равными правами. При принятии решений действует принцип: одно государство – один голос.

Председатель Совета министров обороны избирается из числа членов Совета министров обороны – министров обороны государств-участников Содружества. Председательство в Совете министров обороны осуществляется в порядке, установленном Советом глав государств СНГ.

Заместителем Председателя Совета министров обороны является Начальник Штаба по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества.

Принцип отрицательного консенсуса действует и при принятии решений Совета министров обороны. В частности, министры обороны или уполномоченные ими представители государств-участников Содружества, главы которых не подписали Решение о Совете министров обороны, могут участвовать в заседаниях этого совета в качестве наблюдателей.

Основной формой деятельности Совета министров обороны являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, как правило, не реже одного раза в три месяца. Внеочередные заседания Совета министров обороны созываются по решению Совета глав государств СНГ, Председателя Совета министров обороны, а также по предложению любого члена этого Совета, поддержанному не менее одной трети членов данного Совета.

По решению Совета министров обороны его заседания могут проводиться на территории любого другого государства-участника Содружества. В этом случае материально-техническое обеспечение подготовки и проведения за-

седаний Совета министров обороны осуществляется министерством обороны государства, на территории которого проводятся эти заседания.

Надо заметить, что до конца 1993 г. существовало *Главное командование Объединенных Вооруженных Сил Содружества*, которое затем было реорганизовано в *Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств*. Здесь опять даю о себе знать основное противоречие Содружества, но теперь уже в сторону отступления от структур, схожих с типично государственными и приобретающими поэтому вид и функции надгосударственных органов. В данном случае то, что было Командованием со всеми вытекающими последствиями, превратилось в координационный штаб. Чтобы убедиться, насколько наднациональные функции в данном случае уступили место координационным, рассмотрим этот вопрос подробнее.

Положение о Штабе было утверждено Решением о Штабе по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств⁴². Обратим внимание на ряд его характерных черт.

Штаб является постоянно действующим рабочим органом

⁴² Решение Совета глав государств СНГ о Штабе по координации военного сотрудничества государств участников Содружества Независимых Государств (Ашхабат, 24 декабря 1993 г.) (не действует) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 5. С. 95.

Совета министров обороны, приравняется к Генеральному (Главному) штабу вооруженных сил принимающего государства. Он предназначен для содействия развитию всестороннего военного сотрудничества между министерствами обороны государств Содружества и координации реализации решений Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров обороны в этой области.

Решением Совета коллективной безопасности от 19 января 1996 г.⁴³ Штабу по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств переданы функции Секретариата Совета коллективной безопасности.

Среди наиболее интересных функций Штаба: аналитическая работа по вопросам военного строительства, в том числе сбор, обобщение и анализ открытой информации по военно-политической обстановке в мире и регионах, представляющих интерес для государств Содружества; изучение, анализ и обобщение опыта научных достижений военных ведомств государств Содружества, разработка предложений по сотрудничеству в области военнаучных исследований, военно-технической политики, тылового обеспечения войск и миротворческих сил; координация усилий в оказании взаим-

⁴³ Решение Совета коллективной безопасности о передаче функций Секретариата Совета коллективной безопасности Штабу по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (Москва, 19 января 1996 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1996. № 1. С. 73.

ной помощи по созданию и развитию вооруженных сил государств Содружества; анализ нормативно-правовых актов государств СНГ по военным вопросам, вопросам социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей и выработка рекомендаций по их сближению; участие в координации усилий государств Содружества по соблюдению международных договоренностей в области мер доверия и повышения открытости в военной сфере, сокращения обычных вооруженных сил и вооружений; разработка и согласование мер по материальному и техническому обеспечению воинских формирований СНГ, принципов создания и содержания для них запасов материальных средств и др.

Штаб разрабатывает предложения Совету министров обороны по вопросам подготовки и применения групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве, а также других вопросов перспективного и текущего военного строительства.

Штаб обладает весьма важной и уж наверняка наднациональной функцией осуществления по поручению Совета министров обороны контактов с органами военного управления государств, не являющихся участниками СНГ, военно-политическими союзами и международными организациями. Напомним в этой связи, что сам Совет министров обороны – это всего лишь рабочий орган Содружества.

Сюда же следует отнести подготовку по поручению Совета министров обороны предложений и согласование во-

просов по оперативному оборудованию театров военных действий в интересах государств Содружества, обеспечению электромагнитной совместимости важнейших радиоэлектронных средств государств СНГ, а также использование радиочастотного спектра их вооруженными силами.

Штаб прилагает значительные усилия по подготовке предложений и реализации мер в области достижения многосторонних договоренностей по совместному использованию элементов инфраструктуры (аэродромы, полигоны и др.) в интересах вооруженных сил государств Содружества; по созданию системы закрытой связи министерств обороны стран Содружества и координацию вопросов обеспечения надежного опознавания объектов в вооруженных силах государств Содружества, планирование потребностей обеспечения министерств обороны государств СНГ ключевыми документами к единым системам опознавания.

Штаб осуществляет информирование государственных органов, средств массовой информации и общественности государств Содружества и зарубежных стран о деятельности в области военного сотрудничества и готовит аналитические доклады Совету министров обороны о состоянии и перспективах военного сотрудничества на многосторонней основе.

Весьма характерно, что при исполнении своих обязанностей начальник Штаба соблюдает интересы государств Содружества и не может быть связан указаниями или подвергаться влиянию со стороны одного или нескольких го-

сударств в целях достижения ими односторонних преимуществ.

Неприкосновенность помещений Штаба гарантируется принимающим государством Содружества, власти которого обязаны принять все надлежащие меры для их безопасности и защиты от противоправных действий. Неприкосновенность помещений Штаба не дает право использовать их в целях, не совместимых с функциями Штаба.

Неприкосновенность документов и архивных фондов, находящихся в Штабе, гарантируется принимающим государством. Принимающее государство не вправе требовать отчуждения имущества или денежных средств, принадлежащих Штабу, и не несет ответственности по обязательствам Штаба. Государства Содружества признают имеющими силу официальные документы, печати и штампы Штаба. Свобода сношений органов Штаба с министерствами обороны государств Содружества гарантируется государствами Содружества. Официальная корреспонденция, почта Штаба неприкосновенны. Личный состав Штаба, выполняющий обязанности курьеров и фельдъегерей, пользуется при исполнении служебных обязанностей личной неприкосновенностью и защитой принимающего государства Содружества.

Неприкосновенность личности военнослужащих и гражданского персонала Штаба при исполнении ими служебных обязанностей в силу международного характера их деятельности гарантируется на всей территории государств Содру-

жества. Военнослужащие вооруженных сил государств Содружества, проходящие службу в Штабе, если они не являются гражданами принимающего государства и не проживают постоянно на его территории, за некоторыми исключениями пользуются иммунитетом от уголовной, административной и гражданской юрисдикции.

Представители вооруженных сил государств Содружества – заместители начальника Штаба и члены их семей на территории государств Содружества пользуются привилегиями и иммунитетом, предоставляемыми согласно международному праву и законодательству принимающего государства членам дипломатического персонала.

Каждое государство Содружества обязано уважать характер полномочий, выполняемых личным составом Штаба, обязано воздерживаться от оказания на них влияния и делать все возможное, чтобы поддерживать их при выполнении ими своих обязанностей. Кроме того, для личного состава установлены специальные гарантии социального обеспечения.

Несомненно, что особенности правового статуса Штаба и его полномочия, которые, конечно, нельзя расценить иначе как наднациональные, с трудом разрешаемые в рамках основного противоречия СНГ, обусловлены самой спецификой военной функции и общей заинтересованностью стран Содружества в обеспечении своей безопасности, тем более, что наибольшие затраты на это взяла на себя Россия (дея-

тельность Штаба финансируется на 50 %). Понятно, что сама Россия напрямую заинтересована в сохранении своего военного влияния и присутствия на территории стран Содружества. Однако столь же ясно, что и для них вопрос безопасности отнюдь не является второстепенным. Поэтому в целом существующее распределение бремени на военную безопасность в СНГ вряд ли можно признать справедливым.

Группы военных наблюдателей и Коллективные силы по поддержанию мира в СНГ. Еще одна уставная структура, обеспечивающая внутреннюю безопасность Содружества, – *Группы военных наблюдателей и Коллективные силы по поддержанию мира в СНГ.* Соглашение о них подписано в Киеве 20 марта 1992 г.⁴⁴ Решением Совета глав государств СНГ (Москва, 19 января 1996 г.) утверждено Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве⁴⁵.

Остановимся на отличительных особенностях этого важнейшего для реалий современного СНГ института обеспечения миротворчества и внутренней безопасности, ориентируясь на названное положение. Согласно ему, Коллективные

⁴⁴ Протокол о временном порядке формирования и задействования Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в зонах конфликтов между государствами и в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 5. С. 11.

⁴⁵ Решение об утверждении Положения о Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств (Москва, 19 января 1996 г.) // Бюллетень международных договоров. 1996. № 5. С. 3.

силы по поддержанию мира в СНГ (далее – КСПМ) являются временным коалиционным формированием, которое создается на период проведения операции по поддержанию мира в целях содействия урегулированию конфликтов на территории любого участника СНГ.

Принципиальное политическое решение о проведении операции с использованием КСПМ принимается Советом глав государств СНГ (далее – Совет глав государств) консенсусом на основе обращения одного или нескольких государств-участников Содружества. Основанием служит соответствующая просьба или согласие всех конфликтующих сторон. Должно также соблюдаться условие достижения между ними соглашения о прекращении огня и других враждебных действий до направления в зону конфликта КСПМ.

Мандат на каждую операцию по поддержанию мира (далее – ОПМ) утверждается Советом глав государств по представлению Совета министров иностранных дел и Совета министров обороны государств-участников Содружества. О принятом решении Совет глав государств незамедлительно информирует Совет Безопасности ООН и Председателя ОБСЕ. Исходя из обстановки, масштабов конфликта и в соответствии с Уставом ООН, Совет глав государств может запрашивать полномочия (мандат) и финансовые средства у Совета Безопасности ООН на проведение ОПМ.

Деятельность КСПМ не должна нарушать суверенитет, территориальную целостность и нерушимость границ госу-

дарств, на территории которых она осуществляется. Естественно, что ОПМ не заменяет урегулирования конфликта путем переговоров, которые всегда приоритетны по отношению к применению силовых мер⁴⁶.

Состав КСПМ определяется решением Совета глав государств и Мандатом на проведение ОПМ. Исходя из объема решаемых задач и конкретной обстановки в зоне конфликта в состав КСПМ может быть включен военный, полицейский (милицейский) и гражданский персонал, из которого формируются объединенное командование, боевые части (подразделения), группа военных наблюдателей, группа экспертов, подразделения полиции (милиции) части (подразделения) боевого и материально-технического обеспечения, другие органы и подразделения, обеспечивающие выполнение поставленных задач.

При проведении ОПМ на КСПМ могут возлагаться следующие задачи:

- наблюдение за выполнением условий перемирия и соглашения о прекращении огня, содействие созданию безопасной обстановки в беспокойных районах путем обеспечения видимого присутствия КСПМ;
- обозначение зон ответственности, разъединение противоборствующих сторон, создание демилитаризованных зон,

⁴⁶ *Остроухов Н. В.* Международно-правовые проблемы разрешения вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве. Автореф. дисс... канд. юридич. наук. – М., 2005. С. 7.

зон разъединения, гуманитарных коридоров, содействие де-концентрации сил сторон, предотвращение их перемещений и столкновений в этих зонах;

- создание условий для переговоров и других мероприятий по мирному урегулированию конфликта, восстановлению законности и правопорядка, нормального функционирования государственных и общественных учреждений и организаций;

- установление фактов нарушения соглашений о прекращении огня и перемирии и проведение по ним расследования;

- контроль местности и действий населения в зоне ответственности, противодействие массовым беспорядкам, содействие обеспечению прав человека;

- контроль за ликвидацией фортификационных сооружений, заграждений и минных полей;

- охрана жизненно важных объектов;

- принятие мер по обеспечению связи между конфликтующими сторонами и безопасности официальных встреч между ними на всех уровнях;

- контроль перевозок, пресечение противоправного ввоза и вывоза боевой техники, оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ;

- обеспечение безопасного транзита всех видов транспорта и функционирования коммуникаций;

- содействие налаживанию нормальных контактов между

населением конфликтующих сторон;

- содействие оказанию гуманитарной помощи гражданскому населению;
- обеспечение беспрепятственных поставок гуманитарной помощи;
- участие в выполнении решений и рекомендаций Совета Безопасности ООН, органов ОБСЕ и иных международных организаций по мирному урегулированию конфликта.

Объединенное командование является органом военного управления, предназначенным для руководства КСПМ, и может состоять из командования в составе Командующего КСПМ, Начальника Штаба – первого заместителя Командующего, заместителей Командующего и других должностных лиц, предусмотренных организационно-штатной структурой Объединенного командования, утверждаемой Советом министров обороны.

Естественно, организуется Штаб в составе Начальника Штаба, его заместителей, представителей вооруженных сил государств-участников операции по поддержанию мира и соответствующих структурных подразделений, а также подразделения родов войск, специальных войск и тыла в соответствии с организационно-штатной структурой Объединенного командования.

В функции Объединенного командования входят:

- реализация решений Совета глав государств о применении КСПМ в зоне конфликта;

- анализ военно-политической обстановки в зоне конфликта и представление докладов с выводами и предложениями Совету глав государств и Совету министров обороны;
- управление КСПМ при подготовке и проведении ОПМ;
- разработка и осуществление мер по повышению уровня подготовки органов управления, частей и подразделений КСПМ;
- взаимодействие с руководством принимающего государства, конфликтующих сторон, местными органами власти, представителями ООН, ОБСЕ и других международных организаций в зоне конфликта;
- взаимодействие с пограничными войсками государств-участников Содружества Независимых Государств в зоне конфликта;
- участие в переговорном процессе по стабилизации обстановки в зоне конфликта;
- осуществление взаимодействия с органами управления государств-участников и штабом по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (далее Штаб по координации военного сотрудничества) по вопросам комплектования частей и подразделений КСПМ личным составом, обеспечения их вооружением, военной техникой и материально-техническими средствами.

В зоне конфликта обеспечивается организация и поддержание рабочих контактов с представителями ООН, ОБСЕ и

других международных организаций, министерствами иностранных дел, обороны, безопасности и внутренних дел государств-участников Содружества, политическим руководством принимающего государства и представителями конфликтующих сторон. Миссиям и другим органам ООН и ОБСЕ предоставляется оперативная информация о деятельности КСПМ в объеме, необходимом для решения ими задач в зоне конфликта, а также дается возможность посещения частей и подразделений, входящих в их состав⁴⁷.

Штаб является основным органом управления Объединенного командования КСПМ. Он формируется на коалиционной основе с участием представителей всех государств-участников операции.

Группа военных наблюдателей является специальным подразделением, в состав которого входят военнослужащие государств-участников ОПМ. Она может выполнять задачи в составе КСПМ или самостоятельно.

Группа военных наблюдателей, как правило, используется для контроля и проверки того, как стороны, участвующие в конфликте, соблюдают взятые на себя обязательства, например, соглашения о прекращении огня, ограничении уровня численности вооруженных сил в данном районе, выводе из указанных районов своих войск и их демобилизации. Дея-

⁴⁷ Насырова А. М. Региональное миротворчество на примере Содружества Независимых Государств. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. С. 9.

тельность военных наблюдателей преследует цель убедить стороны уважать свои обязательства, например, путем восстановления статус-кво после нарушения соглашения о прекращении огня.

Группа экспертов предназначена для изучения и оценки военнополитической обстановки, процессов урегулирования, действий КСПМ, прогнозирования развития обстановки и подготовки обоснованных предложений для принятия решений Командующим. Она может привлекаться для подготовки предложений по решению спорных вопросов, требующих специальных знаний.

Подразделения полиции (милиции) включают персонал, выделенный государствами-участниками ОПМ, и предназначены для содействия в обеспечении законности, правопорядка, прав человека и нормального функционирования государственных институтов в районе проведения ОПМ. Подразделения полиции (милиции), выделенные государствами-участниками ОПМ в состав КСПМ, подчиняются Командующему.

Подготовка личного состава КСПМ осуществляется централизованно – на базе единых для Содружества центров подготовки или самостоятельно – на базе учебных центров посылающих государств и проводится по единой программе, утверждаемой Советом министров обороны по согласованию с Советом министров иностранных дел. Основной задачей подготовки является получение личным составом зна-

ний и практических навыков, связанных с выполнением миротворческих задач.

При этом используются учебные центры (курсы), осуществляющие свою деятельность по специальным программам обучения, утвержденным Советом министров обороны.

Разделом IV Положения о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ специально регламентированы основы применения Коллективных сил по поддержанию мира. В их числе: возможность введения КСПМ в район конфликта только после достижения между конфликтующими сторонами соглашения о прекращении огня или перемирии и выполнения ими этих соглашений. Действия КСПМ не должны выходить за рамки полномочий, определенных Мандатом; национальные контингенты переходят в прямое подчинение Командующему с момента доклада их командира (начальника) о прибытии в район конфликта.

В числе основных принципов действия КСПМ беспристрастность и нейтральность; соблюдение законов принимающего государства; уважение обычаев и традиций местного населения; неучастие в боевых действиях; неприменение оружия, кроме специально регламентированных случаев; открытость деятельности (п. 28 Положения).

В период прохождения службы в составе КСПМ личный состав пользуется статусом, привилегиями и иммунитетом, которые предоставляются персоналу ООН при проведении операций по поддержанию мира в соответствии с

Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 февраля 1946 г.⁴⁸, Конвенцией о безопасности ООН и связанного с ней персонала, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1994 г., Протоколом о статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств от 15 мая 1992 г. и указанным Положением⁴⁹.

Непрерывный срок пребывания личного состава в составе КСПМ не должен превышать шести месяцев. Продление указанного срока может быть осуществлено только с личного согласия и решаться в индивидуальном порядке. Личный состав КСПМ защищен специальными социальными и правовыми гарантиями. КСПМ имеют собственные отличительные знаки, которые должны быть легко опознаваемыми на значительном расстоянии и при ограниченной видимости.

Совет командующих Пограничными войсками. Еще одним военным органом СНГ является *Совет командующих Пограничными войсками*, созданный на основе Соглашения о Положении о Совете командующих Пограничными войсками.

⁴⁸ Конвенция ООН о привилегиях и иммунитетах Объединенных наций (Нью-Йорк, 13 февраля 1946 г.) // Действующее международное право. Т. 1.

⁴⁹ Протокол о статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 5. С. 25.

ми⁵⁰. Он является коллегиальным органом Совета глав государств и правительств Содружества. Его задача – координация охраны внешних границ и экономических зон государств-участников СНГ. Основной формой работы Совета командующих являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал в столицах государств-участников Содружества. Внеочередные заседания Совета командующих созываются по поручению Совета глав государств или Совета глав правительств Содружества, а также по просьбе одного или нескольких членов Совета командующих. Последнее требует согласия не менее двух третей его членов.

Членами Совета командующих по должности являются командующие (начальники) Пограничными войсками (или другие полномочные представители) государств-участников Содружества, а также Председатель Координационной службы Совета командующих. Исходя из общих принципов СНГ, члены Совета командующих обладают равными правами.

Целями деятельности Совета командующих являются: содействие реализации решений Совета глав государств и правительств Содружества, собственных решений, а также положений Устава СНГ, касающихся пограничных вопросов; координация усилий Пограничных войск в области

⁵⁰ Соглашение о Положении о Совете командующих Пограничными войсками (Москва, 24 сентября 1993 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 4. С. 88.

охраны внешних границ и экономических зон, а также по обеспечению стабильного положения на них; развитие дружественных связей между Пограничными войсками государств-участников Содружества; содействие развитию и укреплению Пограничных войск государств-участников Содружества путем сближения национального законодательства по вопросам границ и их охраны, взаимного обмена информацией, сотрудничества в области военно-технической политики и подготовки кадров.

В числе приоритетных функций Совета командующих: разработка концептуальных вопросов пограничной охраны, подготовка на их основе предложений, проектов документов и договоров по пограничным вопросам; внесение в Совет глав государств и правительств, высшие органы государственной власти и управления государств Содружества предложений по вопросам охраны внешних границ и экономических зон, обеспечения деятельности Пограничных войск; координация деятельности Пограничных войск государств Содружества по вопросам, требующим совместных действий.

Совет командующих возглавляется *Председателем Совета командующих Пограничными войсками* и его заместителем, которые уполномочены присутствовать на заседаниях Совета глав государств и правительств и других уставных органов Содружества и представлять Совет командующих в отношениях с участниками Содружества и другими государствами, а также международными организациями по соот-

ветствующим вопросам.

Для обеспечения выполнения возложенных на Совет командующих функций создается его постоянный рабочий орган – Координационная служба. При необходимости в пределах выделенной численности и ассигнований Совет командующих может создавать временные рабочие органы. Правоспособность Координационной службы определяется Советом глав правительств СНГ, временных рабочих органов – Советом командующих в пределах предоставленных полномочий.

Неприкосновенность членов Совета командующих, военнослужащих и служащих органов Совета в силу международного характера их деятельности гарантируется. Принимающее государство обеспечивает безопасность членов Совета командующих, военнослужащих и служащих его органов и принимает необходимые меры для предупреждения или пресечения каких бы то ни было посягательств на их личность, свободу и достоинство. Члены Совета командующих, личный состав органов Совета командующих на территории государств-участников СНГ пользуются иммунитетом от уголовной, административной и гражданской юрисдикции, кроме:

- случаев, когда по мотивированному постановлению правоохранительных органов принимающего государства Совет командующих откажет в иммунитете должностному лицу;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.