

Международные организации

ХАРТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

В.Н.Фисенко*, И.В.Фисенко**

22 января 1993 г. в Минске произошло знаменательное событие, получившее широкий отклик в мире: на заседании Совета глав государств СНГ был утвержден Устав Содружества. В решении Совета, подписанном руководителями Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана, подчеркивалось: "Главы государств Содружества Независимых Государств решили:

1. Принять Устав Содружества Независимых Государств... и рекомендовать его для ратификации".

В итоге после распада СССР появился первый полномасштабный юридический документ общего характера, регулирующий многостороннее сотрудничество новых независимых государств.

Как нам представляется, Устав – это документ СНГ, плод работы Содружества. И началом его следует считать протокольное решение, принятое на заседании Совета глав государств СНГ в г. Ташкенте 15 мая 1992 г., которым признавалась необходимость создания условий для укрепления Содружества. Работа по подготовке проекта Устава потребовала восьмимесячной работы.

Основным документом, с которым правомерно сравнивать Устав, является Минское соглашение. Принятые документы Содружества – это международно-правовые договоры, определяющие сферы сотрудничества, его цели, принципы, а также механизм сотрудничества.

Процессы, проходящие в Содружестве, отличаются чрезвычайным динамизмом, неустойчиво и само Содружество. Это, естественно, отражается и на соглашениях, принимаемых в рамках Содружества:

* Начальник Договорно-Правового управления МИД Республики Беларусь, кандидат юридических наук.

** Консультант Управления правового обеспечения внешних связей Министерства юстиции Республики Беларусь.

так, во многом политическими соображениями обусловлено их содержание. Крайняя политизированность, неустойчивость заставляют нас быть осторожными в выводах и предполагают их неокончателность.

Но все же, думается, принципиальные основы Содружества существуют в базовых документах: Минском соглашении и Уставе. Минское соглашение возникло за одну ночь и имеет, строго говоря, невысокий юридический уровень. Устав же готовился тщательно.

Специально созданная экспертная группа разработала концепцию Устава и подготовила его рабочий проект.

27 ноября 1992 г. состоялось заседание заместителей министров иностранных дел и юстиции стран Содружества и их постоянных представителей в Рабочей группе. В ходе этого заседания было проведено окончательное согласование и визирование проекта Устава. Окончательный текст содержал значительные изменения по сравнению с вынесенным на обсуждение проектом: число статей сократилось на четверть; были исключены такие разделы, как "Содружество", "Акты Содружества", "Права и обязанности государств-членов"; другие были объединены ("Экономическое и социальное сотрудничество" и "Сотрудничество в области права"); появился новый раздел – "Межпарламентское сотрудничество". Тщательному анализу подверглись положения, которые имеют принципиальное значение: определяющие цели СНГ, сферы его компетенции, членство.

В декабре 1992 года Верховный Совет Республики Беларусь в предварительном порядке обсудил и в целом одобрил проект Устава. Особое внимание было обращено на возможность оговорок к отдельным разделам и статьям Устава и на заложенную в проекте Устава более гибкую формулу членства в Содружестве. Однако результат обсуждения проекта Устава в Киеве на совещании представителей различных политических партий и движений с участием президента Украины А.М. Кравчука был скорее негативным.

Устав СНГ, состоящий из 9 разделов (45 статей), имеет относительно высокий юридический уровень в сравнении с другими документами Содружества и отвечает тем целям, которые ставились при разработке Устава. По мнению координатора Рабочей группы И.М. Коротчени, Устав ориентирован на достижение двух главных целей – "заложить достаточную правовую основу для сотрудничества государств в рамках СНГ" и на "сохранение всеми государствами полного, ничем не ограниченного суверенитета"¹, причем вторая цель признается доминирующей. Сохранение суверенитета как императив необходимо постоянно иметь в виду при осуществлении любых мероприятий в рамках СНГ. Но носителями суверенитета являются государства, а не Содружество. Содружество же может в определенной мере способствовать сохранению суверенитета.

Целью Содружества, как это следует из статьи 2 Устава, является осуществление сотрудничества в самых различных областях. Устав призван несколько расширить эти области и закрепить механизм сотрудничества, складывающийся из различных институтов Содружества.

Первый вопрос – это Содружество Независимых Государств. Что такое СНГ? Почему именно содружество, а не сообщество, не конфедерация, не союз и не международная организация? Сложность определения СНГ состоит в том, что приведенные понятия дают возможность, подтверждаемую историческими примерами, для их различного толкования. Необходимо проводить различие между юридической формой и названием того или иного образования (наиболее яркий пример – Швейцарская Конфедерация, являющаяся федеративным государством). Их смешение, несоответствие названия, формы и содержания весьма характерны для образований на территории бывшей Российской империи.

Иногда высказывается мнение, что в нашей стране “за вторую половину 1991 года сменились четыре формы государственного устройства – федерация, или федерация с конфедеративными элементами, экономическое сообщество, конфедерация, содружество независимых государств”². Даже в последнем варианте союзного договора – проекте Договора о Союзе Суверенных Государств (ССГ) от 25 ноября 1991 г. – речь шла не о создании “конфедеративного союза с чертами федерации”³, а о “суверенном государстве, субъекте международного права”⁴. Предусматривалось функционирование сильных центральных органов, единое гражданство Союза (ст. 2); законодательство Союза включало акты прямого действия (ст. 10), то есть речь шла о единой правовой системе; устанавливались сферы совместного ведения (ст. 6). Все это свидетельствовало о сотрудничестве, далеко выходящем за рамки свойственного для конфедерации выполнения преимущественно внешнеполитических целей. Соответственно Союз наделялся международной правосубъектностью.

В то же время ССГ должен был обладать сильными конфедеративными чертами: большая роль отводилась договорным источникам регулирования сфер совместной компетенции (которые именовались “межреспубликанскими”, ст. 4, в отличие от международно-правовых – с государствами, не входящими в ССГ, ст. 6); не предусматривались союзные налоги (по ст. 9 порядок формирования бюджета должен был устанавливаться особым соглашением); государства-участники получали право опротестовывать союзные законы (ст. 10); центральные органы должны были формироваться преимущественно как представительные; отсутствовала концепция союзной собственности (ст. 8); подтверждался суверенитет входящих в Союз государств.

Сообщество не должно было стать формой государственного устройства. К тому же Договор об экономическом сообществе (ЭС) от 5 октября 1992 г. так и не вступил в силу, хотя многие из его положений фактически реализуются в рамках СНГ на основе других правовых источников.

Наконец, содружество. Оно не является ни формой государственного устройства, ни вообще юридической формой межгосударственного объединения. Крайняя малочисленность примеров содружества (практически существует лишь один прецедент – Британское содружество наций, отличающееся по всем основным параметрам: цели, сферы совместной деятельности, система институтов и правовая основа от СНГ), а также юридическая неопределенность самого понятия приводят к выводу, что содружество – лишь название, употребление которого не несет никакой юридической нагрузки. Поэтому мы не можем согласиться с мнением, что "содружество – наиболее мягкая форма межгосударственного объединения"⁵.

Заслуживает внимания позиция, согласно которой "минимально соответствующей правовой формой организации нового Содружества может выступать... конфедерация", а "отношения между государствами (бывшими субъектами Союза ССР), выступающие в качестве отношений содружества, приобрели в силу ряда совместных заявлений, соглашений, деклараций признаки конфедеративного союза"⁶.

Необходимо отметить, что вывод о конфедеративном характере СНГ делается в данном случае исходя из того, что Содружество – государственно-правовое объединение, в юридическую природу которого государства-участники "постарались заложить... как можно больше черт международного объединения"⁷. А между тем основой его является международный договор, и дальнейшее развитие свидетельствует о полном отсутствии государственно-правового элемента. Но международно-правовой характер Содружества вовсе не препятствует его признанию в качестве конфедерации. Любой учредительный акт конфедерации, который является межгосударственным соглашением, следует считать международно-правовым актом⁸.

Признание СНГ в качестве конфедерации возможно. Такая осторожная позиция объясняется неопределенностью понятия конфедерации в юридической доктрине. СНГ – союз государств с широкой сферой совместной деятельности, включающей и внешнюю политику, и оборону. Создана разветвленная структура координирующих органов, намечается учреждение исполнительных органов. В то же время не существует актов Содружества. Трудно сделать однозначный вывод об отсутствии международной правосубъектности СНГ. Например, в пункте 17 Положения о Главном командовании Объединенных Вооруженных Сил СНГ от 9 октября 1992 г. при определе-

нии правоспособности Главного командования оно характеризуется как "юридическое лицо, правомочное заключать договоры, включая международные, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, выступать в суде и вступать в иные правоотношения". В такой формулировке положение о договорной правоспособности этой структуры похоже скорее на логическую ошибку.

С другой стороны, при обсуждении вопроса об ассоциированном членстве в Содружестве (ст. 8 Устава) было достигнуто понимание того, что соглашения об ассоциированном членстве заключаются присоединяющимся государством со всеми государствами-членами, а не с Содружеством. Очевидно, что международная договорная правоспособность у Содружества отсутствует. Устав также не содержит никакого положения об этом.

На наш взгляд, если не отождествлять договорную правоспособность и международную правосубъектность и не считать первую необходимым признаком второй, то СНГ нужно признать субъектом международного права уже в силу того, что оно может участвовать в международных правоотношениях при осуществлении своих международно-правовых функций. Заметим при этом, что первый проект Устава СНГ признавал Содружество субъектом международного права.

В принципе, наличие указанных выше признаков может быть признано достаточным для квалификации СНГ в качестве конфедерации. Но не стоит спешить с этим выводом. СНГ представляет собой "синтез различных видов связей"⁹. Нужно признать "начало расслоения (дифференциации) в Содружестве и появление в нем группы государств, проявляющих заинтересованность в консолидации СНГ. В эту группу входят прежде всего Россия и Казахстан, а также Узбекистан и Кыргызстан, отчасти Армения..."; в рамках СНГ может сформироваться ядро государств, более тесно связанных друг с другом отношениями взаимодействия и партнерства¹⁰. Республика Беларусь делает упор на экономическое сотрудничество и механизм его обеспечения, осуществляет выход из военно-политического пространства. Существует группа стран (Украина, Туркменистан), уклоняющихся от институционализации Содружества в целом. Молдова в соответствии со статьей 7 Устава вообще потеряла свой статус государства-учредителя. Очевидно, эти государства не будут членами Содружества. Таким образом, между первыми пятью государствами, а также, на данный момент, Таджикистаном, ситуация в котором крайне неустойчива, существуют конфедеративные связи (по крайней мере формально-юридически); особое место занимает Беларусь, входящая в формирующееся экономическое сообщество. Такая ситуация – результат практики выборочного подписания докумен-

тов отдельными государствами, хотя до сих пор это не влияло на их статус в Содружестве.

Сложность определения сути Содружества повлияла на структуру Устава. В нем нет специальных положений, которые содержали бы точное определение Содружества: "СНГ – это...". Статья 1 Устава, описательно определяющая Содружество, представляет собой выдержки из базовых документов СНГ: часть вторая ее вытекает из преамбулы Минского соглашения, часть третья – из Алма-Атинской декларации. Первая часть подчеркивает принцип суверенного равенства участников и содержит общеизвестную констатацию международной правосубъектности государств (ее включение имело политическое значение). К сожалению, из второй части исключена ссылка на коренные интересы своих народов, которые во многом должны обеспечиваться через Содружество, в то время как в Уставе она была бы более чем уместна. Часть третья (инициатива экспертов Украины) содержит положение об отсутствии у СНГ наднациональных полномочий. Интересно отметить, что первая версия концепции Устава исходила из прямо противоположной посылки: СНГ определялось как наднациональное объединение суверенных государств. Добровольное делегирование государствами-участниками части своих полномочий Содружеству объяснялось общностью целей и пониманием необходимости объединения усилий и взаимодействия для их достижения.

По вполне понятным политическим соображениям эти положения были исключены из концепции при первом же ее обсуждении на заседании Совета министров иностранных дел стран СНГ. Отдельные черты наднациональности (исходя из превалирующих в отечественной доктрине критериев¹¹) сохранились. Так, например, в разделе "Акты Содружества" речь шла о постановлениях как об обязательных актах, все положения которых непосредственно подлежат выполнению государствами-членами. Приниматься же они могли в советах глав государств и глав правительств лишь консенсусом (Устав определяет порядок принятия решений лишь в этих двух органах).

Представляется, окончательный вариант Устава не позволяет ставить вопрос о наднациональности СНГ. Даже такой неопределенный и очень спорный критерий, как передача суверенных прав от государств их объединению¹², в случае СНГ не может применяться. Хотя ситуация вполне может и измениться на основе отсылки к обязательствам государств-членов вообще (ст. 4 Устава), причем даже без закрепления в Уставе.

Как с юридической, так и с политической точек зрения представляется неудачным заимствованное из Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г. положение о Содружестве как ненадгосударствен-

ном образовании. Возможно, уместное в политической декларации в момент распада Союза ССР, оно негативно характеризует само по себе нейтральное юридическое понятие.

Статья 2 во многом созвучна с преамбулой Устава. В преамбуле говорится о намерении сотрудничать в различных областях, руководствуясь положениями основополагающих универсальных и региональных документов. Согласованный текст подтверждает наш вывод о целях принятия Устава: государства-члены стремятся "совершенствовать механизмы сотрудничества в Содружестве и повышать их эффективность".

Часть первая статьи 2 перекликается со статьей 4 Минского соглашения. В процессе подготовки Устава делались попытки включить в цели Содружества осуществление сотрудничества в области обороны. Они встретили решительный протест со стороны государств, не участвующих в Договоре о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., и в первую очередь – Беларуси и Украины. Чтобы избежать оговорок к этой основополагающей статье (согласно ст. 43 Устава по отдельным положениям оговорки возможны), было решено исключить любое упоминание о сотрудничестве в сфере обороны.

Часть вторая статьи 2 закрепляет общее экономическое пространство как уже существующую данность. Неприятие, особенно со стороны Узбекистана и Украины, вызвало провозглашение создания общего правового пространства. Основной причиной исключения этого положения стало непонимание самого понятия, его идентификация с правовой системой государства. Как представляется, формулировка статьи существенно проиграла из-за этого. Теперь она конкретно называет лишь одну сферу правового сотрудничества, которая, к тому же, не нуждается обычно в координирующих международных органах, – правовую помощь. Формирование правового пространства было бы гораздо более широкой целью, достойной международно-го объединения. Пока же во всех государствах-членах СНГ довольно значительная часть правоотношений продолжает регулироваться нормами законодательства бывшего СССР¹³.

Практика показывает, что развитие национальных правовых систем происходит в одном направлении, новые независимые государства сталкиваются с одними и теми же проблемами и находят в основном идентичные решения или просто заимствуют их друг у друга (происходит рецепция иностранного закона в национальном праве – вполне привычное в международной практике явление). Продолжает существовать единая правовая школа с общими традициями. Значительные отклонения от этих традиций (не имеющих идеологического налета) редки и, как правило, случайны – в силу спорадического влияния, оказываемого западными консультантами¹⁴, и

находят мало сторонников среди профессиональных юристов.

Правовое пространство в рамках Содружества – это существующая реальность. К счастью, его сложнее разрушить, чем пространство экономическое. Речь должна идти о его сохранении и развитии на новой основе, новыми средствами. В качестве национальных правовых норм должны действовать унифицированные правила, содержащиеся в международном договоре или типовом законе, одобренном национальным законодательным органом. Реализация этой концепции должна происходить на сугубо добровольной основе.

Общее правовое пространство означает наличие "некоего правового минимума в государствах, который обеспечивает их нормальное взаимодействие"¹⁵. Это не значит, что число составляющих минимум норм небольшое. Речь идет о строгой функциональной обоснованности правового пространства – оно должно обеспечивать сотрудничество государств, юридических лиц, индивидов в осуществлении целей международного объединения. Пути его формирования весьма многообразны. Издание единого правообязывающего акта¹⁶ – самый редкий путь, свидетельствующий о начале создания региональной правовой системы. В СНГ основным компонентом правового пространства являются национальные правовые системы и – пока в небольшом числе – региональные международные договоры, которые в принципе тоже должны действовать как часть национальной правовой системы.

В части третьей статьи 2 Устава СНГ проводится разграничение между общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ. Для этого есть определенные основания – положения документов СБСЕ не являются общепризнанными, так как приняты в рамках региональной организации, хотя для стран Содружества они являются обязательными. Сегодня намечается явная тенденция юридизации¹⁷ процесса СБСЕ в классических договорных формах (безотносительно к объекту регулирования приведем пример Конвенции по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ, подписанной в декабре 1992 г. в Стокгольме). Исходя из отказа от логики *ad hoc* и формирования полноценной региональной организации, эта тенденция, несомненно, будет нарастать.

Часть четвертая статьи 2 вытекает из статьи 6 Минского соглашения. Правда, не везде эта статья существует в ее первоначальной редакции. При ратификации Соглашения 10 декабря 1991 г. Верховный Совет Украины сделал целый ряд оговорок, в том числе и по статье 6: так, в части первую и третью введены временные или предметные ограничения их действия; введена новая часть четвертая, в соответствии с которой общее военно-стратегическое пространство и единый контроль над ядерным оружием под объединенным коман-

дованием перестанут сохраняться и поддерживаться в отношении той из сторон, на территории которой будет уничтожено ядерное оружие.

Эти и другие изменения в тексте Соглашения не являются, строго говоря, оговорками в соответствии с пунктом 1 (d) статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Во-первых, это заявление лишь одного участника соглашения; во-вторых, целью такого заявления является исключение или изменение юридического действия (а не формулировки) определенных положений договора в их применении к данному государству. Объявленные односторонние изменения текста Соглашения являются по своей сути поправками, причем не имеет значения, как они квалифицированы соответствующим государством. Это вытекает из статьи 39 Венской конвенции, устанавливающей общее правило, касающееся поправок к договорам: "Договор может быть изменен по соглашению между участниками". Отсюда следует, что изменения в договоре являются поправками, а процедура внесения изменений не была соблюдена Украиной.

Усилия некоторых государств, в частности Республики Беларусь, предпринятые с целью изменения сложившейся ситуации – внесение изменений со своей стороны, не увенчались успехом. Протокол к Минскому соглашению от 21 декабря 1991 г. признал факт существования оговорок и необходимость их учета при выработке документов, регламентирующих сотрудничество в рамках Содружества. Однако прежде чем делать подобное признание, желательно было бы обратиться к самому тексту оговорки Украины. А среди них, к примеру, имеются следующие: "Изменить название Соглашения, исключив слово "создание", и слово "Содружество" писать с маленькой буквы. Заголовок должен читаться так: "Соглашение о содружестве независимых Государств". И еще один пример использования юридического понятия в политических целях. В пункте 3 Заявления Верховного Совета Украины, принятого 20 декабря 1991 г. в связи с Минским соглашением и дающего официальное толкование Соглашения, Украина "отвергает предоставление Содружеству статуса субъекта международного права", как будто этот статус должен кем-то предоставляться, а не вытекать из реального положения того или иного объединения¹⁸. Очевидно, что подобное игнорирование норм международного права или проявление определенной юридической безграмотности не нуждаются в положительном учете при развитии договорной базы СНГ¹⁹. Вместе с тем нельзя не учитывать официальную позицию этого государства по отношению к деятельности СНГ.

Цель содействия гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве (часть пятая ст. 2) реализуется главным образом в рамках Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его уча-

стников (их восемь) от 9 октября 1992 г. Из конечной формулировки исчез такой важный элемент, как свобода передачи информации в рамках Содружества. Эта проблема осталась нерешенной не только Уставом, но и на практике.

И наконец, в число целей Содружества входит мирное разрешение споров и конфликтов между его участниками. Первоначально речь шла и о внутренних конфликтах в государствах-членах, а также о создании миротворческих механизмов. По инициативе Украины мирное урегулирование было ограничено лишь рамками межгосударственных конфликтов, хотя реально число внутренних конфликтов, требующих совместных действий, весьма велико (события в Таджикистане – наглядный тому пример).

Статья 3 Устава посвящена принципам взаимоотношений государств-членов. Как уже отмечалось, принцип суверенного равенства особо выделен в статье 1. Поэтому в специальной статье он отсутствует, хотя принцип уважения государственного суверенитета все же упомянут. В целом мы находим в статье 3 в том или ином виде все десять принципов хельсинкского Заключительного акта с указанием, что все принципы являются взаимосвязанными и равноценными. Естественно, что при их формулировании учитывались соответствующие положения Устава ООН, Декларации о принципах международного права 1970 года.

Эта статья особых споров не вызвала. Подчеркнем, что некоторые принципы получили своеобразное звучание с учетом особенностей Содружества. Так, в Уставе используются две формулы: право народов на самоопределение и право распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне – дополнение, как нам представляется, было внесено для усиления. В другом случае из принципа неприменения силы или угрозы силой по настоянию российских представителей были исключены экономические и любые другие методы давления. Благодаря усилиям белорусских представителей в число принципов был включен примат международного права в политике, правда, в несколько измененной формулировке: "верховенство международного права в межгосударственных отношениях". Таким образом, область его действия оказалась суженной.

Следует также отметить принцип взаимопомощи, обусловленный согласием на ее оказание. Интересно отметить, что признается существование такой категории, как "интересы Содружества в целом", что имеет довольно сильный объединительный аспект.

Некоторой оригинальностью отличается принцип духовного единения народов. Основой такого единения является уважение самобытности народов, тесное сотрудничество в сохранении культурных ценностей, культурный обмен. Единение представляет собой

процесс и не предполагает достижения какого-либо конечного результата – духовного единства: речь идет о параллельном развитии и взаимообогащении культур, причем именно культур, а не религий (духовность отнюдь не является исключительным атрибутом веры).

В раздел “Цели и принципы” входит и очень важная статья 4, определяющая сферы совместной деятельности. Следует отметить, что в концепции Устава совместная деятельность не определялась, речь шла о целях и задачах Содружества. Впоследствии была признана необходимость выделения конкретных сфер сотрудничества, причем путем исчерпывающего перечня. Отправной точкой служила статья 7 Минского соглашения; в украинском “варианте” этого соглашения речь идет о сферах **сотрудничества** (выделено нами. – В.Ф., Н.Ф.). Если в первоначальных проектах были допущены значительные отступления и сделаны попытки представить этот перечень как примерный, то на встрече заместителей министров иностранных дел и юстиции стран СНГ формулировка анализируемой статьи была максимально приближена к формулировке статьи 7 Соглашения. Произведенные дополнения стали возможны благодаря включению в заглавие статьи 4 условия – “в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках Содружества”. Тем самым сотрудничество в области оборонной политики, исключенное из целей Содружества, стало приемлемо для всех без упоминания статьи 4 в перечне статей, по которым можно сделать оговорки. Идею возможности дальнейшего расширения перечня сохранило заключительное положение статьи: перечень может быть дополнен по взаимному согласию государств. К сожалению, до того, как был найден такой гибкий подход, из перечня сфер совместной деятельности было исключено сближение внутреннего законодательства государств-членов.

Возможность избирательного участия в мероприятиях Содружества позволила без особых дискуссий включить в сферы совместной деятельности обеспечение прав и основных свобод человека, охрану здоровья, вопросы социальной политики.

Представление о Содружестве как синтезе связей, различных по уровню, интенсивности и другим параметрам, нашло отражение и в статье 5. В принципе в ней речь идет даже не о Содружестве, а о межгосударственных отношениях в рамках Содружества. Поэтому в качестве правовой базы упомянуты и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений. Такое внимание к двусторонним соглашениям в Уставе объясняется “нарастающим переводом отношений государств–участников Содружества на двустороннюю основу: билатерализацией их отношений”²⁰. Причем этот процесс происходит параллельно с формированием Содружества. Хотя и провозглашается взаимосогласованность этих процессов, они вступа-

ют в противоречие друг с другом: "Коллективные соглашения эффективно выполняют функцию сплочения государств лишь тогда, когда с их помощью уменьшается объем двустороннего регулирования отношений между государствами в соответствующих областях. В СНГ происходит обратное. Многосторонними соглашениями созданы лишь рамочные условия, реализация которых переносится на двусторонние механизмы"²¹. Это с очевидностью следует из сравнения положений многосторонних и двусторонних соглашений: первые часто отличаются абстрактностью. Нередко после или в процессе заключения многостороннего соглашения начинается их дублирование на двустороннем уровне (например, по вопросам признания собственности, правовой помощи, социальной защиты). Помимо низкой правовой культуры это свидетельствует о недоверии к многосторонним соглашениям в рамках Содружества, к Содружеству в целом. Существует мнение, что, если исчезнет СНГ, автоматически прекратится действие соглашений. Однако это не соответствует обычному порядку.

Представляет интерес часть вторая этой статьи, так как она затрагивает вопрос о приоритетности положений Устава по отношению к другим соглашениям. Первоначально Устав содержал положение о преимущественной силе обязательств по Уставу в случае противоречия обязательствам государств-членов по заключенному в рамках Содружества соглашению (по аналогии со ст. 103 Устава ООН). Но представители некоторых государств в принципе возражали против предоставления положениям Устава преимущественной силы, считая Устав лишь одним из документов Содружества. Эта позиция не нашла поддержки. Формулировка положения о преимущественной силе Устава была изложена позитивно.

Заключительная статья раздела I Устава призвана подключить к процессу сотрудничества в рамках Содружества государственные органы, общественные объединения и экономические структуры. Она закрепляет обязанность государств-членов содействовать такому сотрудничеству.

Раздел II посвящен важному вопросу – членству в Содружестве, определяя способы вхождения государств в СНГ. Из него вытекает принципиальная разница между Уставом и всеми другими соглашениями: в отличие от практики выбора подписания последних, что не сказывается на статусе государства в рамках Содружества, участие в Уставе изменяет этот статус. То есть Устав поставил перед государствами кардинальный вопрос – намерены ли они участвовать в Содружестве, и если да, то каким образом.

При образовании Содружества такой вопрос не стоял. Минские и Алма-Атинские документы примерно в равной степени можно счи-

тать и объединительными²², и разъединительными. В силу их направленности на прекращение существования Союза ССР практически все государства (за исключением Грузии) вынуждены были участвовать в Содружестве и максимально быстро выполнить необходимые внутренние процедуры для его оформления (дату подписания и ратификации Минского соглашения разделяют лишь несколько дней).

Понятие "член Содружества" не является нововведением Устава. В статье 6 Минского соглашения, посвященной сотрудничеству в обеспечении международного мира и безопасности, речь идет о государствах-членах Содружества, хотя во всех остальных статьях (кроме ст. 14) употребляется понятие "Высокие Договаривающиеся Стороны" или "Стороны" (единообразие отсутствует). В этом же контексте понятие "государства-члены" используется в Заявлении глав государств Республики Беларусь, РСФСР и Украины от 8 декабря 1991 г. Правда, не все участники Соглашения согласились с таким положением. 12 декабря 1991 г. Верховный Совет Украины постановил, что вместо государств-членов в статье 6 речь должна идти о Высоких Договаривающихся Сторонах, однако эта формула не была принята и упоминание о государствах-членах сохранилось в статье 14.

В Алма-Атинской декларации мы уже не встречаем упоминания о членах Содружества: в ней идет речь об участниках Содружества. Именно этот термин и был воспринят: в соглашениях, заключенных в рамках Содружества, применяются понятия "государства-участники Содружества" или "государства-участники Соглашения". Причем никакой системы до сих пор не существует, независимо от предмета соглашения или круга участников.

Таким образом, можно считать, что институт членства в Содружестве создан Уставом. Разработана процедура вступления в Содружество (часть третья ст. 7). Минское же соглашение открыто для присоединения (ст. 13) и не предусматривает для этого особой процедуры. Но формально членство существует с даты вступления в силу Минского соглашения и Протокола к нему.

В начале работы над Уставом было предложено ввести категорию первоначальных членов, подписавших и ратифицировавших базовые документы, а также Устав. Однако это не решило проблему несовпадения участия в базовых документах и в Уставе: существовало первоначальное членство по Уставу, сохранялось членство по Минскому соглашению, вводилась процедура приема в члены по Уставу.

Поэтому на встрече заместителей министров иностранных дел и юстиции стран СНГ эта статья была принципиально переработана: отказались от первоначального членства, было введено понятие государства-учредителя²³. На этой встрече была сделана также попытка

решить проблему членства. Минское соглашение не прекращает свое действие с принятием Устава и даже не закрывается для присоединения. Значит, возможно пополнение членов Содружества на основе статьи 13 Минского соглашения. Одновременно вводится процедура принятия в члены – при условии согласия всех государств-членов; однако эта формула явно проигрывает в простоте первой.

Пожалуй, единственное предложение, решающее эту проблему (а она свойственна в том или ином виде любому объединению, вырабатываемому устав уже после своего возникновения), было выдвинуто российскими представителями. В случае нератификации Устава государством-учредителем до определенной даты оно приобретает статус ассоциированного члена. Условием изменения статуса государства-учредителя без его участия является вступление Устава в силу. Поэтому было предусмотрено, что Устав вступает в силу при условии его ратификации минимум тремя государствами.

В ходе последней встречи экспертов пришлось вернуться к идее изменения статуса государства-учредителя в случае непринятия им Устава. Теперь членство в Содружестве сопряжено с принятием Устава – в любом случае, а также с согласием всех государств-членов для государств-неучредителей.

В этой связи возникают проблемы определения статуса государств, которые не присоединятся к Уставу (возможно, Украина и Туркменистан). Представляется, они останутся государствами-учредителями, но не будут членами Содружества. Может быть, для них будет приемлемо воспользоваться положением статьи 8 об ассоциированном членстве, чтобы участвовать в отдельных видах деятельности (понятие, не определенное Уставом) Содружества. Идея участия на различных скоростях, заслуживающая позитивной оценки, не нова: она содержалась во всех проектах союзных договоров. Например, в проекте Договора о Союзе от 25 ноября 1991 г. она была сформулирована следующим образом: "Каждый участник Договора может путем заключения соглашения с Союзом дополнительно делегировать ему осуществление отдельных своих полномочий, а Союз, с согласия всех участников, – передать одному или нескольким из них осуществление на их территории отдельных своих полномочий" (ст. 7 проекта).

Конечно, эта идея претерпела значительные изменения: у СНГ отсутствуют какие-либо полномочия, речь не идет о делегировании вообще. Теперь это исключительно формула для более гибкого участия в Содружестве, притом довольно неясная: речь идет о соглашениях об ассоциированном членстве. Концепция таких соглашений отсутствует. Не ясно даже, с кем присоединяющееся государство может заключить подобное соглашение.

Это во многом связано с тем, что до последнего момента эксперты не хотели предусматривать в Уставе институт, подспудно подтачивающий сегодняшнее кажущееся единство Содружества. Была некоторая надежда, что все 10 государств подпишут Устав. К тому же, в большинстве организаций статус ассоциированного члена временный, обусловленный особенностями того или иного конкретного случая, и вовсе не обязательно затрагивать такой вопрос в Уставе, рассчитанном на обычное применение. Нотак как в СНГ под этим понятием имеется в виду постоянный статус, то на встрече заместителей министров было решено включить упоминание об ассоциированном членстве в Устав.

Напомним, что статус ассоциированного члена предусматривается Договором об экономическом сообществе, где он определен достаточно четко. Так, ассоциированное государство должно было принять на себя часть обязательств, вытекающих из Договора (т.е. существовала вполне жесткая привязка к базовому документу); был очерчен круг вопросов, которые должны решаться в специальном соглашении, регулирующем взаимоотношения между Экономическим сообществом и ассоциированным членом. Можно предположить, что у ЭС подразумевалась договорная правоспособность.

Возможно, из этого же Договора пришел в Устав статус наблюдателя, содержание которого не определено. Упоминается лишь о присутствии на заседаниях органов Содружества по решению Совета глав государств. Весьма сомнительна практическая выполнимость этого положения: трудно представить, что право присутствия на заседании какого-либо отраслевого органа сотрудничества будет предоставляться решением Совета глав государств. Очевидно, предпочтительнее предоставление статуса наблюдателя государству безотносительно к работе тех или иных органов, о чем говорилось в Договоре об ЭС (ст. 62).

Специальная статья Устава СНГ посвящена выходу из Содружества. Такое внимание к выходу не случайно ввиду той неустойчивости, которая характеризует все Содружество. Весьма важным является положение о необходимости выполнения в полном объеме обязательств, возникших в период участия в Уставе. Первоначально оно логично распространялось лишь на финансовые обязательства. Однако впоследствии была принята более широкая формулировка, предполагающая, что новые обязательства можно принимать на себя выборочно (а значит, можно и не принимать), а старые обязательства необходимо выполнять независимо от выхода из СНГ. Сложившаяся ситуация может быть скорректирована посредством определения процедуры выхода соглашениями, регулирующими отдельные области сотрудничества (например, выход из Соглашения

о единой денежной системе и согласованной денежно-кредитной и валютной политике государств, сохранивших рубль в качестве законного платежного средства, от 9 октября 1992 г. регулируется Соглашением о защите интересов государств рублевой зоны в случае введения отдельными государствами своей национальной валюты от 6 июля 1992 г.).

Несомненный интерес представляет статья 10 Устава, которая в каждой новой редакции становилась все мягче. Так, была исключена статья о возможности исключения из Содружества государства-члена, систематически нарушающего обязательства по Уставу. Теперь результатом рассмотрения Советом глав государств нарушений Устава государством-членом, систематического невыполнения им обязательств по соглашениям в рамках Содружества, решений органов Содружества может быть применение мер, допускаемых международным правом. Такого рода меры в ходе работы над Уставом не конкретизировались: лишь в одном из первоначальных проектов содержалось прямое указание на несвязанность таких мер с использованием вооруженных сил, которое впоследствии было исключено. Любое определение характера таких мер (политико-правовые, экономические, иные) было признано нецелесообразным. Такое положение свидетельствует, на наш взгляд, о несогласованности позиций государств-членов по этому вопросу.

Раздел III Устава посвящен военно-политическому сотрудничеству и коллективной безопасности. Такое объединение вопросов в одном разделе представляется вполне логичным. Его положения вытекают в первую очередь из Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. и Соглашения о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 20 марта того же года (ст. 11 и 12). Статья 13 Устава базируется на Соглашении о сотрудничестве государств-участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах от 9 октября 1992 г. Раздел в целом не учитывает, что не каждое государство участвует в тех или иных соглашениях, поэтому весь раздел упомянут в перечне положений, по которым возможны оговорки и заявления. За это высказались в первую очередь представители Украины и Беларуси. Хотя нужно отметить, что в отдельных элементах военно-политического сотрудничества принимают участие и эти государства (Украина – в Соглашении от 20 марта 1992 г.; Беларусь – от 9 октября 1992 г.).

Заметим, что для Республики Беларусь неучастие в этом разделе Устава имеет принципиальное значение. Оно связано с частью четвертой статьи 10 Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г., которая является составной частью

Конституции: "Республика Беларусь ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а республику – нейтральным государством". Поэтому Беларусь держится в стороне от формирования военно-политического союза.

Несмотря на довольно узкий круг участников и слабую эффективность, механизм СНГ в области поддержания мира находит растущую международную поддержку. Ее проявление можно найти в пункте 20 Декларации Хельсинкской встречи на высшем уровне 1992 года, в котором говорится о готовности СБСЕ прибегать к помощи механизма СНГ. Кроме того, в этой Декларации приветствуется общая готовность СНГ оказывать СБСЕ помощь в достижении его целей.

Раздел IV Устава рассматривает вопросы предотвращения конфликтов и разрешения споров. Статья 16 посвящена предотвращению и урегулированию конфликтов. Необходимо отметить, что в ней идет речь о принятии мер невоенного характера (на чем особенно настаивали белорусские представители). Специально упомянуты конфликты на межнациональной и межконфессиональной основе: этот вид конфликтов наиболее часто встречается в странах Содружества. Такие конфликты всегда влекут за собой нарушение прав человека, поэтому не совсем логично говорить о таких нарушениях как о возможных последствиях подобных конфликтов (как это сделано в части первой ст. 16).

Следует обратить внимание на положение об оказании помощи в урегулировании конфликтов в рамках международных организаций. Его можно рассматривать как продолжение линии известного решения Совета глав государств о членстве России и других государств Содружества в ООН и других международных организациях от 21 декабря 1991 г. Тогда речь шла об оказании поддержки в решении вопросов полноправного членства в международных организациях. Сегодня же государства-члены обязуются оказывать друг другу помощь на стадии функционирования организации. Это весьма существенное обязательство, хотя перспективы его реализации весьма призрачны: деятельность независимых государств в рамках ООН не только не согласовывается, но иногда они вступают в противоречие друг с другом даже по менее существенным вопросам (например, перераспределение финансовых обязательств бывшего Союза ССР перед ООН по инициативе России с целью уменьшения ее взносов без согласования с другими государствами СНГ).

Статья 17 содержит обязательство государств-членов избегать споров, в случае же возникновения – мирно разрешать их. Она подтверждает и развивает общепризнанный принцип мирного разрешения споров. В нее включено положение о возможности передачи спора в

Совет глав государств, причем условием передачи является исчерпание других средств разрешения споров. Обращение в Совет является факультативным. Статья не определяет последствия рассмотрения Советом спора. Очевидно, в этом случае Совет может рекомендовать сторонам в споре надлежащую процедуру или методы урегулирования спора в соответствии со статьей 18 Устава СНГ. Однако такое полномочие распространяется лишь на споры, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию мира и безопасности в Содружестве. Результат рассмотрения других категорий разногласий не определен.

Остается неясной и способность Совета рассмотреть указанную категорию споров и сделать соответствующие рекомендации по своей собственной инициативе, то есть практически по инициативе государств, не участвующих в споре. Как представляется, такая возможность существует. Тем не менее нужно признать, что механизм мирного разрешения споров в Содружестве нуждается в дальнейшей разработке и конкретизации. Важную роль в этом могло бы сыграть одновременное признание государствами-членами обязательной юрисдикции Международного Суда ООН, а в перспективе – создание универсального по компетенции Межгосударственного суда СНГ (инициатива Республики Казахстан, которая нашла поддержку на Минской встрече 22 января 1993 г.).

Интересно отметить, что в проекте Устава СНГ, подготовленном в конце 1991 года российской стороной (он нигде не обсуждался и был распространен на одной из встреч экспертов для информации), место раздела, посвященного разрешению споров, занимал раздел "Принудительные меры". Он имел отсылочный характер: процедура принятия решения о принудительных мерах и его исполнении должна была устанавливаться отдельным соглашением. Раздел Устава предусматривал лишь возможность принятия принудительных мер в отношении государства-члена, серьезно нарушившего свои обязательства по Уставу. Дополнительно указывалось, что эти меры не могли быть связаны с использованием вооруженных сил.

Теперь, как уже отмечалось выше, принятие подобных мер оговаривается в статье 10 Устава.

Следующий раздел Устава посвящен сразу трем областям сотрудничества. Определенную роль в его составлении сыграл проект Договора об учреждении Международного Экономического Содружества (ЭС)²⁴.

Целям конкретизации перечисленных в статье 19 направлений сотрудничества в экономической и социальной областях должны служить соглашения в рамках Содружества. С этой точки зрения весьма привлекателен метод, примененный в Договоре об ЭС, в статье 55

которого прямо названы соглашения, которые должны быть заключены по тем или иным вопросам. Как уже подчеркивалось, в рамках СНГ такой системы, к сожалению, нет.

В статье 20 Устава урегулированы вопросы сотрудничества в области права. Как и в статье, посвященной целям Содружества, конкретно указана лишь область взаимной правовой помощи. Правовая помощь не несет политической нагрузки, самым непосредственным образом она связана с реализацией прав граждан на юридическую защиту, а значит, государства должны быть заинтересованы в расширении сферы взаимопомощи по различным правовым вопросам. Практически лимит нормотворческой работы в этой сфере исчерпан с заключением 22 января 1993 г. Конвенции о правовой помощи и правовым отношениям по гражданским, семейным и уголовным делам.

В статье 20 говорится также о сближении национального законодательства. Перечень конкретных способов унификации из нее был исключен (разработка региональных конвенций, типовых (модельных) законов, общих условий, формуляров, типовых контрактов). И это в то время, когда эти способы широко используются на практике: предусмотрено заключение соглашений о сближении хозяйственного законодательства, одновременное принятие национальных актов (Соглашение о принципах сближения хозяйственного законодательства государств-участников Содружества от 9 октября 1992 г.); в рамках межпарламентского сотрудничества должна осуществляться подготовка типовых законов.

Часть вторая статьи 20 регулирует устранение противоречий между нормами национального законодательства в сферах совместной деятельности. Механизм такого сотрудничества включает общепризнанные способы урегулирования разногласий (консультации и переговоры), но специальное упоминание этой проблемы заслуживает положительной оценки.

Одним из ключевых следует считать раздел Устава об органах Содружества. В Минском соглашении содержалось лишь общее положение о создании координирующих органов. Правда, Украина для определенности в своих поправках добавила к этому Соглашению в статью 7 следующее положение: "Координирующие институты создаются на паритетной основе и их рекомендации принимаются консенсусом". Это положение было учтено в Алма-Атинской декларации. В ней говорится о паритетности как основе формирования органов, причем порядок их функционирования должен определяться отдельными соглашениями. Таким образом, в конце 1991 года при формировании СНГ было решено пойти по пути заключения отдельных соглашений по каждому из создающихся органов (так, российская

сторона внесла предложение вместо Устава заключить Временное соглашение о Совете глав государств и Совете глав правительств СНГ, которое было подписано 30 декабря 1991 г.).

К моменту одобрения идеи о разработке Устава было создано достаточное число органов СНГ и появилась необходимость привести их в систему. Как представляется, раздел VI лишь частично решил эту задачу. В нем перечислены все основные созданные на данный момент органы (и даже те, создание которых только предусматривается). Упомянуты и органы отраслевого сотрудничества. Однако весьма слабо отражена взаимосвязь этих органов. Она в основном ограничивается утверждением положения о каждом органе Советом глав государств и внесением предложений на его рассмотрение (в отношении органов отраслевого сотрудничества).

В Уставе сделана попытка провести разграничение компетенции Совета глав государств и Совета глав правительств. Только первый из них признается высшим органом Содружества. К его компетенции относится обсуждение и решение принципиальных вопросов, связанных с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов. Таким образом, Совет не ограничен лишь сферами совместной деятельности, перечисленными в статье 4. Как следует из статьи 22, сферы интересов определяются гораздо более широко, чем сферы совместной деятельности: речь в ней идет об экономической, социальной и иных сферах общих интересов.

В отличие от высшего органа Содружества, функцией Совета глав правительств является координация сотрудничества органов исполнительной власти.

Довольно большую дискуссию вызвал вопрос о порядке принятия решений в каждом Совете. Украина с самого начала настаивала на консенсусе, и эта позиция нашла отражение в статье 2 Временного соглашения от 30 декабря 1991 г. Правда, одновременно указывается, что каждое государство в Совете имеет один голос, хотя консенсус предполагает отказ от голосования.

Во Временных правилах процедуры двух органов (правило 12), утвержденных соглашением от 15 мая 1992 г., была введена новая формула: консенсус минус один. Принятое таким образом решение является обязательным для всех. Здесь же дается определение консенсуса как "отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу". Процедурные вопросы будут решаться простым большинством голосов.

Практика выборочного участия получила во Временных правилах нормативное подтверждение: "Любое государство может заявить

о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения”.

По этим правилам были сделаны оговорки. Молдова оговорила сохранение старой формулы – консенсуса. Украина заявила, что решение Совета, принятое без участия отдельных государств, имеет для этих государств рекомендательный характер.

В статье 23 Устава произошел возврат к старой формуле консенсуса. Однако, как представляется, до настоящего времени все эти формулы не имели и не имеют практически никакого значения. Дело в том, что те решения, которые принимаются на заседаниях советов, фактически являются соглашениями с ограниченным предметом регулирования. Речь не идет ни о голосовании, ни о консенсусе. Под каждым решением стоят подписи. Оно обязательно лишь для государств, подписавших решение. К решениям делаются оговорки.

Раздел об актах Содружества, предусматривавший различные их категории (подобно существующим в ЕЭС), был исключен из Устава, так же как и все упоминания о голосовании, голосах, кворуме и т.п.

Статья 27 Устава призвана сыграть большую роль в конституировании Совета министров иностранных дел (СМИД), который фактически действовал с момента образования Содружества. Теперь должно быть разработано Положение о СМИД как органе общей компетенции. Он призван осуществлять координацию внешнеполитической деятельности государств-членов, включая их деятельность в международных организациях, и организовывать консультации по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес. Это весьма значимые функции. Сегодня деятельность СМИД ограничивается проблемами СНГ, его заседания приурочены к заседаниям Советов глав государств и глав правительств: в соответствии с правилом 2 Временных правил окончательный проект повестки дня должен быть сформирован министрами иностранных дел не позднее чем за 20 дней до начала очередного заседания одного из советов.

С принятием Устава начался процесс преобразования постоянно действующего координирующего органа – Рабочей группы для организационно-технической подготовки и проведения заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. На базе группы должен быть создан Координационно-консультативный комитет. Вопросы его учреждения вызвали особо бурную дискуссию.

Дело в том, что с лета 1992 года по инициативе Казахстана обсуждается вопрос о создании постоянно действующего органа Содружества по координации социально-экономического сотрудничества. 9 октября 1992 г. было подписано Соглашение о создании Консультативной экономической рабочей комиссии при Совете глав государств

и Совете глав правительств. Усилиями украинской и некоторых других делегаций идея существенно трансформировалась, потеряла определенность. Более того, украинская сторона, подписывая Соглашения, сделала поправки: исключила из статьи 1 слова "постоянно действующий" орган, а также одно из положений преамбулы, в котором признавалась "заинтересованность в общем экономическом пространстве и необходимость согласованных действий". Посредством протокольной записи было согласовано, что Положение о Комиссии должно вноситься на рассмотрение Совета глав государств при принятии Устава Содружества.

В процессе подготовки Устава обсуждались следующие вопросы.

Во-первых, решался вопрос о соотношении двух постоянно действующих органов: с общей компетенцией и с компетенцией по социально-экономическим вопросам. Фактически лишь накануне принятия Устава в ходе совещания министров иностранных дел было принято решение о слиянии этих двух органов в один – Координационно-консультативный комитет. Это отразилось в положениях статьи 28 о компетенции Комитета (разработка предложений по вопросам развития социально-экономических связей; содействие реализации договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений).

На момент принятия Устава Координационно-консультативного комитета не существовало. Его учреждение связано со вступлением Устава в силу. По статье 28 может быть сделана оговорка. Это свидетельствует о том, что достигнутый компромисс по вопросу об объединении двух органов является непрочным: он может быть разрушен при ратификации. Кроме того, такая возможность доводит практику выборочного участия в соглашениях в рамках Содружества, в том числе создающих его органы (соответственно, выборочное участие в органах), до логического конца – неучастия в статьях Устава, посвященных этим органам.

Это полностью относится и к статьям 30 (Совет министров обороны и Главное командование ОВС) и 31 (Совет командующих погранвойсками). Возможность оговорок по этим статьям предусмотрена по инициативе Республики Беларусь. В то же время Республика Беларусь участвует в переходный период (два года) без других оговорок в Соглашении о полномочиях высших органов СНГ по вопросам обороны от 20 марта 1992 г., статья 4 которого, в частности, предусматривает образование государствами-участниками Совета министров обороны. Таким образом, белорусская позиция становится жестче. Хотя на практике белорусский министр обороны участвует в заседаниях Совета.

Заметим, что были предприняты попытки разбить неестественный

симбиоз в виде Рабочей группы, в состав которой входят постоянные полномочные представители государств и Секретариат. Руководит Рабочей группой Координатор, не являющийся полномочным представителем. В принципе это удалось – теперь в соответствии со статьей 29 Координатор возглавляет Секретариат; одновременно он является заместителем Председателя Комитета и, соответственно, членом Комитета. Секретариат существует при Комитете и обеспечивает организационно-техническую сторону работы Совета глав государств, Совета глав правительств и других органов Содружества.

Статья 32 посвящена единственному судебному органу Содружества – Экономическому суду. Он создан статьей 5 Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран-участниц СНГ от 15 мая 1992 г. Вопросы его организации рассматривались 6 июля 1992 г. (Соглашение о статусе Экономического суда СНГ, Положение о нем) и 9 октября 1992 г. (протокольное решение о формировании Экономического суда и расходов на его содержание). Его фактическое учреждение существенно затянулось. В то же время необходимость такого органа не подвергается сомнению.

Эта статья Устава не привязана к положениям базовых документов Суда. В частности, его компетенция не ограничивается лишь межгосударственными спорами, а сформулирована в более общем виде: "разрешение споров, возникающих при исполнении экономических обязательств". Это дает возможность расширять компетенцию Суда без внесения поправок в Устав (например, за счет включения некоторых категорий споров между юридическими лицами).

Отметим, что существование судебных органов для разрешения экономических споров – высших арбитражных судов – предусматривалось во всех вариантах союзных договоров и в Договоре об ЭС (Арбитраж ЭС для обеспечения единообразного применения Договора на территории государств-членов, разрешения спорных вопросов и применения экономических санкций). Компетенция их постепенно сужалась. Это во многом зависит от наличия материального права самого объединения. В СНГ отсутствуют акты прямого действия, поэтому компетенция Экономического суда ограничивается сегодня межгосударственными спорами. Хотя первые варианты предусматривали такие акты и тем самым – распространение компетенции Суда на хозяйствующих субъектов.

Однако сфера совместной деятельности в Содружестве отнюдь не ограничивается экономической областью. Отметим, что даже для разрешения споров по толкованию и применению Устава отсутствует какой-либо, тем более судебный, механизм (в первых вариантах Устава предполагалось такие споры выносить на рассмотрение Сове-

та глав государств; на встрече заместителей министров эту категорию споров решили специально не выделять). Не соглашаясь с доводами об отсутствии особенностей у таких споров, нужно признать, что рассмотрение юридических споров в высшем органе Содружества было практически нереальным. Поэтому выдвинутая Казахстаном идея создания Межгосударственного суда СНГ вполне обоснована и заслуживает рассмотрения в рамках Содружества.

Устав предусматривает создание совершенно нового органа Содружества – Комиссии по правам человека. Это была инициатива российской стороны. К сожалению, концепция такого органа не была представлена, что отразилось на динамике изменений формулировок статьи 33. В частности, до встречи заместителей министров к компетенции Комиссии относилось рассмотрение вопросов соблюдения государствами-членами их обязательств по международным соглашениям по правам человека, причем заключенным не только в рамках Содружества. Это ставило вопрос о возможности коллизий с компетенцией универсальных органов. В связи с этим окончательная редакция статьи говорит лишь об обязательствах, взятых на себя государствами-членами в рамках Содружества.

В особый раздел Устава выделено межпарламентское сотрудничество. Межпарламентская ассамблея не входит в структуру органов Содружества. В принципе это вполне соответствует действительности: практически никакой институциональной связи между межправительственным сотрудничеством в СНГ и межпарламентскими консультациями, о которых идет речь в статье 36, к настоящему времени нет. Более того, намечается дублирование функций. Так, Соглашением о принципах сближения хозяйственного законодательства государств-участников Содружества от 9 октября 1992 г. предусмотрено создание Правового консультативного совета для организации и проведения подготовительной работы по сближению хозяйственного законодательства. На это же направлено, в частности, и межпарламентское сотрудничество.

Специальный раздел Устава рассматривает вопросы финансирования органов Содружества. Из него явствует, что общего бюджета Содружества не существует. В статье 38 речь идет о бюджетах органов Содружества, которые формируются на основе долевого участия государств-членов. Это позволяет государствам не финансировать те органы, в работе которых их представители не участвуют.

В результате острой дискуссии из статьи 39 исчезло всякое упоминание о каком-либо органе по административно-финансовым вопросам. Проблема контроля за расходованием средств осталась нерешенной. В статье лишь указывается, что порядок рассмотрения таких вопросов определяется Советом глав правительств.

Наконец, следует остановиться на некоторых заключительных положениях Устава. Выше уже шла речь о порядке вступления Устава в силу. Отметим в дополнение, что была выбрана процедура "принятия" Устава, которая в принципе ничем не отличается от подписания: решение о принятии Устава подписывалось главами государств.

Внимание привлекает статья 43 (оговорки к Уставу). Положение об оговорках не свойственно уставным документам международных объединений. Включение такого положения призвано облегчить принятие Устава государствами, придерживающимися практики выборочного участия в сотрудничестве в отдельных сферах совместной деятельности. Помимо этого, неучастие в работе некоторых органов можно закрепить посредством оговорки к соответствующим статьям Устава. Хотя в принципе возможен (и даже предпочтителен) другой путь: не связывать участие в работе (и финансировании) органов с согласием по отдельным статьям Устава. Участие в работе органа – право государства, но не его обязанность. Не существует единого бюджета Содружества – это снимает вопрос о финансировании органов, в работе которых государство не принимает участия. Теперь же изменение своего отношения к тому или иному органу должно повлечь снятие оговорки, что весьма усложняет процедуру вхождения в тот или иной орган (по сложившейся практике этот вопрос решается без участия Верховных Советов – соглашения о создании тех или иных органов Содружества не должны ратифицироваться).

У статьи 43 Устава есть еще одно назначение – исключить возможность оговорок по принципиальным положениям Устава (разделам I и II), максимально уменьшить риск принятия национальными парламентами решений, противоречащих международным обязательствам соответствующих государств.

Перечень статей и разделов, по которым возможны оговорки и заявления (чтобы избежать одностороннего толкования принципиальных положений Устава), был составлен согласно пожеланиям государств, намеренных сделать оговорки к Уставу (Украины, Беларуси, Узбекистана). Окончательное решение об оговорках будет принято при ратификации Устава.

Устав СНГ – первый документ Содружества, предусматривающий регистрацию в соответствии со статьей 102 Устава ООН (ст. 44).

Решение Совета глав государств о принятии Устава содержит переходное положение: до вступления Устава в силу Содружество должно функционировать в соответствии с существующим порядком, установленным соглашениями и решениями в рамках СНГ.

22 января 1993 г., когда уже стало очевидно, что не все государства-учредители подпишут решение о принятии Устава, на заседании Совета глав государств была предпринята попытка снизить разеди-

нительный эффект принятия Устава (как уже отмечалось выше, это первый документ Содружества, не допускающий неучастия в нем без последствий для статуса государства в Содружестве). Поэтому было принято политическое Заявление Совета глав государств-участников СНГ, в котором подчеркиваются объединяющие моменты. Заявление подтверждает международно-правовой характер Содружества, признает СНГ в качестве необходимого института, располагающего должным потенциалом. В нем говорится о решимости государств-участников содействовать повышению эффективности деятельности СНГ в экономической и политической сферах, устранению имеющихся противоречий, причем основной акцент ставится на экономическом сотрудничестве.

Заметим, что и это Заявление не избежало обычной участи документов Содружества. Так, представитель Молдовы исключил для себя какое-либо упоминание о политической сфере, сделав соответствующую "оговорку" при подписании Заявления. В тексте Заявления обнаруживаются признаки разъединения: государства делятся в нем на подписавших и не подписавших Решение об Уставе СНГ.

Точку в рассмотрении вопросов, связанных с Уставом (а значит, и со всем Содружеством), ставить еще рано. Устав будет ратифицироваться государствами, подписавшими решение. "Решение об Уставе СНГ открыто для подписания теми государствами, которые готовы к этому", – говорится в вышеупомянутом Заявлении Совета глав государств СНГ.

Все это обуславливает неокончателность многих выводов о деятельности СНГ, постоянные ссылки на текущий момент. Правильным, очевидно, будет вернуться к этой теме, когда Устав Содружества вступит в силу.

¹ См. **Интервью с координатором Рабочей группы СНГ И.М. Коротчиной**// Народная газета. – Минск. – 5 дек. 1992.

² **Тихомиров Ю.А.** Государственность: крах или воскрешение//Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 16.

³ Краткий исторический обзор см. **Sheehy A.** Commonwealth Emerges from a Disintegrating USSR//Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL) Research Report. – 1992. – Vol.1. – № 1. – P. 5–8.

⁴ См. **Клименко Б.М.** Проблемы правопреемства на территории бывшего Союза ССР // Московский журнал международного права (далее – МЖМП). – 1992. – № 1. – С. 3.

⁵ См. **Тихомиров Ю.А.** Указ. соч. – С. 17.

⁶ **Ржевский В.А.** О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств//Государство и право. – 1992. – № 6. – С. 34.

⁷ **Там же.**

⁸ См. **Клименко Б.М.** Указ. соч. – С. 4.

⁹ **Ржевский В.А.** Указ. соч. – С. 35.

¹⁰ См. **Содружество Независимых Государств: процессы и перспективы**//

Доклад Центра международных исследований МГИМО. — М., 1992. — С. 6–10.

¹¹ См. **Фещенко А.С.** Явление наднациональности в деятельности международных организаций//Советский ежегодник международного права. 1987. — М., 1988. — С. 159–170; **Нешатаева Т.Н.** Мировой банк и Международный валютный фонд: правовая идея и реальность//МЖМП. — 1993. — № 2. — С. 87–91.

¹² См. **Шибалева Е.А.** К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 83.

¹³ См. **Постановление Верховного Совета РСФСР "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств"** от 12 декабря 1991 г./Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 5. — Ст. 17–98; **Постановление Верховного Совета Республики Беларусь "Об оговорке к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств"** от 16 января 1992 г./Ведомости Вярхоунага Савета Рэспублікі Беларусь. — 1992. — № 7. — Арт. 135.

¹⁴ Например, недавно в Армении появилось простое товарищество как организационная форма предпринимательства, которая, как и английский партнершип, не признается юридическим лицом.

¹⁵ См. **Саидов А.Х.** Концепция "европейского правового пространства": проблемы и перспективы//МЖМП. — 1992. — № 3. — С. 61.

¹⁶ См. **Саидов А.Х.** Указ. соч. — С. 65.

¹⁷ См. **Смирнов И.А.** "Общеввропейский дом" и европейское правовое пространство//МЖМП. — 1992. — № 3. — С. 96.

¹⁸ Текст оговорок см. Док. ООН А/47/67.

¹⁹ Акты Верховного Совета Украины нашли соответствующую оценку и в зарубежной литературе (см. **Sheehy A.** Op. cit. — P.8).

²⁰ **Содружество Независимых Государств...** — С.10.

²¹ **Там же.** — С. 11.

²² См. **Ржевский В.А.** Указ. соч. — С. 35.

²³ Учитывая ситуацию с Молдовой, было введено условие — подписание и ратификация базовых документов к моменту принятия Устава. Как теперь ясно, Молдова не является государством-учредителем, зато к их числу относятся Украина и Туркменистан.

²⁴ Текст проекта Договора см. **МЖМП.** — 1992. — № 1. — С. 142–149.

НА ПУТИ К ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ЦЕННОСТЕЙ В РАМКАХ СБСЕ*

Анна Крайкемайер**

1. Права человека, демократия и правовое государство как инструменты реформы и безопасности

Стремление народов восточноевропейских стран и бывшего СССР к освобождению от однопартийной системы и к соблюдению прав человека начиная с 1989 года дало значительный импульс ре-

* Перевод с немецкого Н.Б. Шеленковой.

** Научный сотрудник Института исследований проблем мира и политики безопасности (Гамбург).