

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СНГ

Право Содружества Независимых Государств в системе международного права

*Кириленко В.П.**

Мишальченко Ю.В. **

Формирование права СНГ

Настоящий этап развития Содружества, определяющий формирование общего экономического пространства, создание и нормальное функционирование таможенного, экономического, платежного и валютного союзов, требует более тесного сотрудничества стран СНГ в правовой сфере, и прежде всего в плане создания международно-правовых механизмов по гармонизации и сближению национальных правовых систем с целью создания унифицированной правовой системы государств Содружества. Без такого сотрудничества, без активного поиска общих правовых подходов к решению проблем СНГ вряд ли удастся добиться серьезных сдвигов в интеграционном процессе.

С самого начала существования Содружества его участники выражали стремление строить свою деятельность на основе общепризнанных принципов и норм международного права, что нашло свое отражение в учредительных документах, договорах, соглашениях и иных правовых документах СНГ. В конституциях большинства государств Содружества нормам международного права отдается приоритет перед нормами национального права.

* Кириленко Виктор Петрович – д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Государственный советник юстиции 2 класса, заместитель начальника Управления Северо-Западной окружной инспекции Главного контрольного управления Президента Российской Федерации.

** Мишальченко Юрий Владимирович – д.э.н., к.ю.н., профессор, заведующий кафедрой права Высшей Административной школы при Администрации Санкт-Петербурга.

Понимая важность эффективной интеграции во всех сферах совместной деятельности, страны СНГ заявляли о стремлении к созданию единого правового пространства. Эта тенденция выражается в принятии целого ряда договоров, программ и модельных законодательных актов с целью регулирования отношений между государствами в различных областях.

В результате постепенно сложилась единая система правовых документов СНГ (многосторонние договоры, двусторонние соглашения, протоколы, правовые документы главных органов СНГ), которую, по мнению российских ученых и специалистов, можно назвать «*правом СНГ*».

Так, А.Г. Ходаков под правом СНГ понимает «систему многосторонних и двусторонних договоров, связывающих страны Содружества, и нормативные акты органов Содружества, в той мере, в какой они должны быть приняты к исполнению странами Содружества»; по его мнению, «право СНГ может включать и модельные законодательные акты, и принятые на их основе унифицированные законодательные акты»¹.

Профессор М.И. Лазарев право СНГ определяет следующим образом: «Существует определенная система норм, которая составляет правовое пространство, или, как иногда говорят, правовое поле, причем оно, как правило, связано с территорией. Поэтому правовое поле Содружества Независимых Государств – это территория СНГ. Затем в этой системе следует государственное право. И что касается Содружества Независимых Государств, то государственное право каждого государства – это его суверенная вотчина, его суверенное право. Что касается права Содружества Независимых Государств, то это очень условная категория, потому что туда входят либо принципы национальных государств, либо принципы современного общепризнанного международного права с его пятью принципами мирного сосуществования»².

По мнению профессора Ю.П. Блищенко, «к праву СНГ необходимо относиться как к праву более высокому, чем внутригосударственное право, это действительно часть международного права»³. Профессор Н.А. Михалева считает: «Общее право СНГ – это, безусловно, новая

¹ Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 43.

² Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 38.

³ Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 27.

подотрасль международного права. Общеизвестные принципы международного права являются источниками общего права СНГ, и многие страны включают в свои законодательные акты обращения – и в законодательстве Грузии, и в законодательстве Молдавии специальным парламентским постановлением им придается сила прямого действия. Общее право СНГ включает в себя, во-первых, уставные документы Содружества, затем двусторонние и многосторонние договоры в рамках СНГ. Это договоры между республиками, договор об Экономическом союзе, Договор о Союзе Беларуси и России. К источникам общего права СНГ относятся также совместные декларации, их очень много. И хотя декларации не являются источниками права, мне кажется, что они сейчас приобретают какое-то совершенно новое содержание. Например, Декларация о правах национальных меньшинств, Декларация по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев. Это очень интересные нормативные акты, которые являются бесспорными источниками общего права СНГ. И конечно, колоссальный блок – это национальное законодательство»⁴.

Б.М. Ашавский определяет право СНГ «в качестве подсистемы международного права, но не как подотрасли, потому что в право СНГ входят практически все отрасли международного права в той степени, в которой они затрагивают отношения государств – участников Содружества Независимых Государств»⁵.

По нашему мнению, право СНГ следует понимать как совокупность юридически обязательных международно-правовых норм (в отличие от международно-правовых документов рекомендательного характера), которые регулируют взаимоотношения между независимыми государствами СНГ и представляют собой самостоятельный новый нормативно-правовой комплекс (подсистему) в современном международном праве. При этом право СНГ могут составлять только те международно-правовые документы, которые содержат нормы права и являются источниками права, а именно: нормы международных договоров и соглашений, нормоустанавливающие решения главных органов Содружества.

Модельные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи (МПА) СНГ, решения и иные правовые документы рекомендательно-

⁴ Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 29-30.

⁵ Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 74.

го характера органов СНГ, а также совместные решения национальных государственных органов декларативного характера (заявления, обращения и т.п.) не являются источниками права СНГ.

Нормы национального права государств – участников СНГ могут быть частью правовой системы СНГ, если они непосредственно связаны с обеспечением и реализацией норм права СНГ и обусловлены последним. Несомненно, нормы внутригосударственного права (в первую очередь конституционного права) должны быть согласованы, синхронизированы с нормами права СНГ и должны закреплять его приоритет, обусловленный целью интеграции по отношению к нормам международного и национального права.

Соответственно, чем больше национальные правовые системы государств – участников СНГ будут становиться частью права СНГ, тем более успешными будут процессы интеграции в СНГ.

Значение права СНГ подтверждается признанием последнего в качестве международной межгосударственной организации, призванной выполнять координирующие функции в процессе экономической интеграции государств СНГ, в обеспечении защиты прав человека и наций, поддержании мира и безопасности в пределах евразийского региона.

Однако парламенты и правительства государств – участников СНГ, должностные лица органов Содружества, а также многие специалисты в области международных отношений, международного и национального права не раз высказывали неудовлетворенность как темпами развития права СНГ, так и его качественным уровнем. По оценкам правоведов (хотя ежегодно принимается более 50 модельных законов Межпарламентской Ассамблеи и более 100 правовых актов иных главных органов Содружества, подписано уже более 1500 многосторонних договоров и более 1500 двусторонних соглашений), в настоящее время только договорно-правовая система защиты прав человека в СНГ более или менее соответствует таким стандартам.

Обилие документов создает лишь иллюзию того, что СНГ является полноценным участником так называемого цивилизованного международного сообщества.

Ситуация осложняется и тем, что сейчас в рамках СНГ существует три группы международных региональных правовых документов:

- правовые документы Союза Беларуси и России,
- правовые документы Евразийского Экономического сообщества,
- правовые документы непосредственно Содружества Независимых Государств.

В рамках Содружества существует довольно сложная система правовых документов, имеющая в своем составе:

- акты Межпарламентской Ассамблеи СНГ,
- акты Совета глав государств,
- акты Совета глав правительств,
- акты Исполнительного Комитета СНГ,
- акты более 70 межотраслевых ассоциаций, советов, комитетов и т.п., которые охватывают министров государств СНГ по профилю деятельности государственных органов,
- решения Экономического суда СНГ,
- многосторонние межгосударственные договоры,
- двусторонние межгосударственные соглашения,
- межведомственные соглашения государственных органов и т.д.

Как видим, существует множество институтов в СНГ, которые создают правовые документы, относящиеся к различным сферам деятельности Содружества. Как раз здесь и возникает немало проблем.

1. Функциональное раздвоение в деятельности органов СНГ приводит к дублированию и параллелизму в принятии однопредметных правовых документов (например, в январе 1997 года главы правительств подписали соглашение о поддержке и развитии малого предпринимательства в государствах – участниках СНГ, а в июне 1997 года, то есть через полгода, МПА СНГ принимает аналогичный предмету соглашения модельный закон о государственной поддержке малого предпринимательства).

То есть сферы деятельности главных органов СНГ недостаточно определены; не существует также скоординированности в их действиях – потому, что не согласована единая система экономико-правового развития в рамках СНГ.

2. В Содружестве существует несколько уровней правовой системы (основные принципы и нормы международного права, нормы правовых документов Содружества, Сообщества, Союза, нормы национального права), которые коллидируют довольно противоречиво.

В то время, когда Европейский союз развивает теорию европейского права, как соотнести систему правовых актов СНГ? Как соотносятся правовые системы России, Белоруссии, Украины, Казахстана, Киргизии и других государств – участников СНГ по отношению к правовой системе СНГ? Что такое евразийское или славянское право?

В настоящее время существует весьма малое различие между правом СНГ и международным правом, поскольку первое состоит в основном из норм международных договоров и соглашений (в том числе учредительных), а не из нормативных актов главных органов Содружества, что является существенным отличием от европейского права, основу которого составляют юридически обязательные нормы учредительных документов ЕС и нормативные акты органов Европейского союза, а также нормы договоров государств – членов ЕС (в меньшей степени по сравнению с первыми) и обязательные решения Европейского суда.

Право СНГ только формируется. Право СНГ пытается сочетать элементы европейских и азиатских правовых систем и при этом, безусловно, есть разновекторное тяготение в государствах СНГ к разным правовым системам. И сегодня трудно сказать, в какой мере право СНГ сформировалось, потому что имеется только минимум источников этого права.

3. Следует заметить, что правовая система СНГ с точки зрения иерархии правовых документов не определена в достаточной степени: по юридической силе обязательными являются только нормы международных договоров и соглашений, заключенных в рамках СНГ, и нормативные акты Исполнительного Комитета СНГ; остальные органы Содружества: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентская Ассамблея, межотраслевые и иные межгосударственные органы, а также Экономический суд СНГ – имеют право принимать только правовые документы, рекомендательные по своему характеру и не являющиеся нормативными документами. (Последние также сложно считать источниками права СНГ, что в конечном итоге делает слабой формирующуюся правовую систему СНГ. В частности, акты Совета глав государств до настоящего времени не имеют закрепленного в уставе правового статуса, хотя и представляют собой акты высшего уровня в рамках Содружества. Вместе с тем отсутствие уставных, учредительных положений, определяющих правовой статус этих актов, отрицательно сказывается на их применении в государствах.)

Указанные обстоятельства обусловлены тем, что органам СНГ государства не передали достаточных минимальных полномочий наднационального характера, для того чтобы межгосударственные органы международной организации могли бы формировать устойчивую региональную правовую систему в целях эффективной экономической

интеграции. Именно поэтому большинство государств – участников СНГ, игнорируя право СНГ, напрямую и в первую очередь применяют нормы международного права, не признавая приоритета норм права СНГ по отношению к нормам международного права и своему собственному национальному праву. *То есть государства – участники СНГ сами обесценивают свой правовой потенциал.*

Хотя международное право, формирующееся право СНГ и национальные правовые системы государств – членов СНГ, будучи самостоятельными системами права, оказывают друг на друга серьезное влияние, формирующееся право СНГ тоже оказывает на национальное право позитивное влияние, причем неоднозначное. В финансовом праве, предпринимательском праве, земельном праве его влияние меньше, чем в области прав человека. И хотя реальность прав человека в каждом обществе зависит от политических, правовых, экономических условий, тем не менее это влияние позволяет создать какие-то универсальные региональные международные стандарты в этой области.

Что препятствует эффективному действию правовых документов СНГ? Может быть, это связано с проблемами подготовки, принятия и вступления их в юридическую силу?

Легализация норм права СНГ

За последнее десятилетие в СНГ существенно возросло количество принятых различными органами СНГ правовых документов. И в этом массиве очень сложно разобраться. Качество многих из них невысоко, и очевидно, что значительная часть актов подготовлена поспешно, а иные дублируют друг друга.

Здесь есть и прямая вина депутатов и парламентов, членов парламентских делегаций, которые не на постоянной основе участвуют в деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ (при неучастии членов постоянных комиссий или частой смене состава парламентской делегации каждый вновь приезжающий в комиссию по правовым вопросам или в МПА СНГ начинает вновь изучать всю нормотворческую ситуацию). При этом весьма часто модельные законы МПА СНГ копируются из российского законодательства (например, модельный закон о финансово-промышленных группах предложен по аналогии с действующим российским законом), что, возможно, удобно, но порождает некоторые межгосударственные противоречия при их принятии. Поэтому здесь нужна преемственность.

В правовой комиссии МПА СНГ есть неординарное представление о нормативных понятиях, о юридических и экономических терминах. Что касается разработчиков и экспертов, то не всегда их усилия согласованы. Несомненно, допускается различие мнений и позиций научных, практических, политических, но все-таки здесь нужна более явственная консолидация их усилий и подходов.

В программе модельного законодательства, которая принята МПА СНГ на 1996-2002 годы, предусмотрена разработка не менее 400 модельных законодательных актов. При этом многие из них прямого отношения к процессам экономической интеграции не имеют, например: какое приоритетное отношение к региональной экономической интеграции имеет модельный Библиотечный кодекс?

Аналогичное положение наблюдается и в иных главных органах СНГ.

Органы СНГ, очевидно, потеряли объект регулирования. Более того, когда не имеется четко поставленных целей и задач в сфере интеграции Содружества, когда не обозначены этапы, сроки продвижения к поставленным задачам, невозможно определить и принять четко сформулированные конкретные и выполнимые обязательства в правовых документах СНГ.

Исследуемые обстоятельства касаются не только правовых документов, принимаемых органами СНГ, но и межгосударственных договоров и соглашений, особенностью которых является то, что многие из них носят декларативный характер, не содержат конкретных обязательств и именно в силу этого не исполняются.

Одним из главных недостатков договоров, заключаемых в рамках СНГ, является отсутствие четко прописанного механизма реализации содержащихся в них обязательств.

Проблема эффективности международных договоров, заключаемых в СНГ, усугубляется сложной практикой заявления оговорок со стороны участников таких договоров. Данная проблема создает очень серьезные трудности при реализации договоров. При этом участники СНГ вопреки общепризнанным требованиям общего международного права выработали свой способ заявления оговорок к международным договорам. Следует обратить внимание на следующее:

1. *В ряде случаев оговорки сформулированы неконкретно.* Например, оговорки типа: «будем применять конвенцию с учетом национального законодательства».

Оговорка, по нашему мнению, должна конкретно формулировать суть изменения юридического действия в отношениях между сторонами международного договора.

2. Имеются многочисленные случаи, когда в практике стран СНГ делаются оговорки, несовместимые с объектами и целями договора.

Юристам-международникам, участвующим в подготовке и реализации международных договоров, следовало бы уделить этой проблеме самое пристальное внимание, учитывая сложившуюся международную практику функционирования права международных договоров.

В нормотворческой деятельности важно уже на стадии подготовки договоров и соглашений, иных правовых документов, регулирующих отношения государств Содружества в тех или иных сферах, взаимодействовать с юристами, экономистами, финансистами стран СНГ, добиваться согласованности и скоординированности их позиций. Потенциал в этом отношении в СНГ имеется: общая правовая школа СССР в прошлом, общий язык, навыки и опыт прежней совместной международной деятельности и т.п.

Однако в целях углубления правового сотрудничества, соблюдения национальных интересов, региональных интересов узкого или широкого масштаба, межгосударственных интересов в рамках Содружества необходимо взаимодействие и сотрудничество не только юристов, экономистов, специалистов иных сфер межнациональных отношений (теоретиков и практиков), но и в первую очередь государств и их органов, а также главных органов СНГ, участвующих в процессе интеграционного нормотворчества.

Уставом СНГ предоставляется право любому государству заявить о своей незаинтересованности при принятии какого-либо правового акта, что не является препятствием для принятия решения остальными участниками посредством консенсуса.

Указанное положение является противоречивым по отношению к общей цели интеграции государств Содружества, основная задача которой – нахождение общего, единого модуля действия.

Практика показала, что для успешного развития интеграции мало только сближения национальных законодательств, нужна и их унификация. Сейчас в государствах по одинаковым проблемам часто принимаются законодательные акты, почти не отличающиеся друг от дру-

га. В то же время много актов, различия в которых фактически не вызваны какими-то принципиальными положениями, причинами. То есть существует необходимость выработки общих подходов, единых правовых понятий и принципов.

В рамках Содружества возникло много проблем правового характера, разрешение которых зависит от совместных усилий и доброй единой воли всех участников.

В связи с распадом СССР обострилась проблема прав человека. Возникли проблемы не только моральные, но и социальные, правовые и иные. Участникам международных отношений необходимо было адаптироваться к новым условиям, не только политико-правовым и экономическим, но даже и языковым. Возникло множество иных проблем, требующих общих способов правового регулирования.

Создание в Содружестве органов для решения вопросов, представляющих взаимный интерес, поставило перед практиками *вопрос о юридической силе актов, принимаемых в рамках Содружества, о соотношении этих актов как между собой, так и с национальным законодательством каждого из участников Содружества.*

В настоящее время после устранения коллизий при подготовке правовых документов СНГ существуют противоречия в системе национальных законодательств участников либо их несоответствие нормативным актам, принятым в рамках Содружества. Представители ряда стран в органах СНГ при разработке проектов новых документов заявляют, что те или иные положения проектов документов им не подходят, так как они не вписываются в национальное законодательство. Как следствие, по ряду вопросов, как и прежде, принимаются документы декларативного характера, которые не имеют юридической силы.

Вопрос о юридической силе правовых документов СНГ представляет особую важность для эффективной реализации процессов экономической интеграции.

До сих пор МПА СНГ принимает модельные законодательные акты, которые не только мало учитываются в национальной практике государств – членов СНГ, но и практически не используются при подготовке национальных законов в парламентах (например, три четверти модельных актов МПА СНГ остается вне сферы действия Федерального Собрания Российской Федерации). По мнению парламентариев, модельный закон – это и не традиционный международный договор, и не национальный закон. В парламенте Российской Федерации пред-

лагали ратифицировать модельные законодательные акты, хотя по Уставу СНГ этого не требуется. Позднее практика пошла по пути одобрения модельных законов посредством принятия постановлений. Так, Государственная Дума 20 апреля 1994 года приняла постановление об одобрении рекомендательного законодательного акта МПА СНГ «О принципах экологической безопасности государств Содружества» и предложении постоянным комитетам учитывать указанный акт при подготовке законопроектов.

По нашему мнению, для создания более стройной системы права Содружества в целях реализации концепции экономической интеграции целесообразно правовым документам Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Совета глав государств, Совета глав правительств придать статус обязательных нормативных актов в определенной сфере.

Из-за отсутствия юридической силы в правовых документах органов СНГ практика интеграции сместилась в сторону заключения межгосударственных договоров. Но и здесь имеется немало проблем. Уже упоминалось, что многие участники Содружества говорят о том, что они не согласны с договором, так как он расходится с их национальным законодательством. Но ведь целью заключения договора как раз может быть создание таких положений, которые идут дальше национального законодательства. Если такие положения существуют в конституциях государств СНГ, то ситуация неоднозначна с точки зрения желания государств по-настоящему интегрироваться. Если государство не готово пойти на заключение конкретного договора, если не созданы объективные условия, тогда нет необходимости подписывать договор.

Юридическая сила положениям правовых документов органов СНГ и межгосударственным соглашениям может быть придана посредством национальных норм права. Однако, во-первых, большая часть актов СНГ не действует в национальной правовой системе, поскольку в государствах не приняты законодательные акты, необходимые для реализации нормативных предписаний, принятых в рамках Содружества; во-вторых, противоречиво протекает процесс ратификации международных договоров и соглашений, принятых в СНГ. При этом международные соглашения, заключенные в рамках Содружества, получают окончательное одобрение на различных уровнях государственной власти, в различные несинхронизированные периоды времени. В частности, из 856 документов, принятых в рамках СНГ с 8 декабря 1991 года по август 1997 года, 754 (или 88,1%) вступили в силу

со дня подписания, а 102 документа (или 11,9%) предусматривают ратификацию или выполнение внутригосударственных процедур государств – участников СНГ. Из 31 документа, предусматривающего ратификацию, 21 вступили в силу, а 10 не вступили в силу из-за отсутствия необходимого количества ратификационных грамот. Из 71 документа, предусматривающего выполнение внутригосударственных процедур, 52 вступили в силу, а 19 не вступили в силу, поскольку не поступило уведомления о выполнении внутригосударственных процедур.

Очевидно, назрела необходимость признать в учредительных документах СНГ и конституциях государств принцип верховенства нормативных актов, принятых главными органами СНГ, по отношению к национальному законодательству и установить синхронные предельные сроки для осуществления ратификации или выполнения других внутригосударственных процедур с целью обеспечения одновременного вступления в силу принятых Содружеством документов.

Осуществление экономической интеграции невозможно без встречного движения в правовой сфере, без учета взаимных интересов, без компромиссов. В Уставе СНГ и других основополагающих документах Содружества содержатся положения, способствующие сближению национальных законодательств, которые при заинтересованной их реализации, с учетом международного опыта могли бы составить нормативную базу для создания общего правового пространства СНГ. В конституциях государств – участников СНГ четко записано, что их законодательства соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права, что не противоречащие конституции международные договоры имеют приоритет по отношению к внутригосударственным нормативным актам.

Однако в настоящее время существует проблема нестыковки национальных законодательств стран СНГ по целому ряду конкретных вопросов, их несоответствия международным нормам. Даже, казалось бы, хорошо отработанные соглашения по таможенным делам не реализуются в процессе экономической интеграции. Некоторые участники соглашений до сих пор не адаптировали к требованиям международных правовых норм свою налоговую и финансовую политику, таможенные кодексы. По имеющимся данным, до настоящего времени не решены многие проблемы, связанные с реализацией соглашения о Таможенном союзе. Прежде всего, не сформирован общий таможенный

тариф Таможенного союза; не разработан и не утвержден порядок изменения ставок таможенных пошлин; не унифицированы перечни товаров, в отношении которых применяются нетарифные меры регулирования, в том числе экспертный контроль; не в полной мере унифицированы внешнеторговые, таможенные, налоговые законодательства государств – участников Таможенного союза. Не решены вопросы создания надежной системы контроля на внешних границах Союза и другие вопросы.

Не менее важной продолжает оставаться проблема принятия решений по вопросам региональной экономической интеграции в одностороннем порядке, без согласования друг с другом.

Формирование программ сближения национальных законодательств должно, очевидно, идти более выверенным путем. Документы о Таможенном союзе, об Экономическом союзе быстро обрастали предложениями о правовом обеспечении. Но вопрос в том, какие акты должны приниматься в первую очередь, в какой последовательности, есть ли какая-то общая, единая концепция их разработки и в какой мере государства – участники Содружества готовы к их восприятию?

Представляется, что именно унифицированное правовое регулирование вопросов сотрудничества, представляющих общий интерес для СНГ, корреспондирующее с общепризнанными принципами и нормами международного права, могло бы сыграть важную роль в решении актуальных проблем интеграции стран Содружества.

Процесс унификации нормативной системы СНГ невозможен без гармонизации национальных законодательств государств-участников, которая традиционно проводится в двух направлениях.

1. *Межпарламентская Ассамблея СНГ разрабатывает и принимает модельные законодательные акты, которые принимаются и рекомендуются национальным парламентам (последние используют их по своему усмотрению).* Самым успешным шагом в этом направлении было принятие модельного Гражданского кодекса. При его разработке была успешно апробирована и технология подготовки модельных законов. Были созданы рабочие группы из представителей Министерств юстиции, высших арбитражных хозяйственных, экономических судов, из авторитетных ученых в области юриспруденции, которые подготовили три части Гражданского кодекса. Россия, Казахстан и некоторые другие страны на 80-90% позаимствовали этот модельный Гражданский кодекс. Это успешный шаг на пути к достижению позитивных

результатов интеграции (сейчас готовятся модельные Гражданско-процессуальный кодекс, Налоговый кодекс). Но, к сожалению, он не получил своего развития, прежде всего по финансовым соображениям. (Рабочие группы по подготовке модельного Гражданского Кодекса финансировались на средства, полученные из иностранных источников. На продолжение этой работы денег у самих участников Содружества не имеется, и она приостанавливается; в результате снижается качество работы.)

Отсутствие гармонизации законодательств создает серьезные проблемы как для дальнейшего процесса интеграции, так и для работы в подготовке межгосударственных договоров, соглашений. Сейчас практически невозможно создать полноценное соглашение о хозяйственных объединениях, поскольку экономические законодательства государств сильно различаются. Это очень затрудняет и создание транснациональных финансово-промышленных групп. В течение двух лет вырабатывалось соглашение о транснациональной корпорации. Первоначальный проект был на 20 страницах. Пока он обсуждался в государствах, в органах Содружества он уменьшился до 6 страниц и стал не очень содержательным, в первую очередь из-за серьезных различий в национальных законодательствах государств по этому вопросу.

2. Гармонизация национальных законодательств – это предварительное согласование между государствами новых проектов национальных законов. Несмотря на то, что эта задача поставлена в Договоре о создании Экономического союза, она не выполняется потому, что не разработан механизм согласования этих законодательных актов. Это вызывает тревогу, потому что государствами принимаются все новые и новые законы, которые сильно отличаются друг от друга.

Таким образом, без успешной гармонизации национальных законодательств государства СНГ могут не только не сблизить свои национальные правовые системы, но и отдалиться друг от друга, что будет чревато еще большими трудностями в реализации целей экономической интеграции в будущем.

Учитывая активное включение многих государств Содружества в деятельность европейских и международных организаций, видимо, уже на стадии подготовки проектов модельных законодательных актов, договоров и соглашений в рамках СНГ следовало бы уделять больше внимания вопросам международной экспертной оценки разраба-

тываемых документов на предмет их соответствия международным (и, возможно, европейским) стандартам.

Целесообразно было бы также, более тщательно разработать международный институциональный механизм деятельности СНГ, поскольку вопросы теории межгосударственных структур в этой международно-правовой сфере пока исследованы недостаточно, хотя сама структура СНГ и институционально-правовой механизм Содружества еще требуют серьезных аналитических доработок.

Проблемы реализации норм права СНГ

Представление об СНГ как о синтезе связей, различных по уровню и интенсивности, нашло отражение в статье 5 Устава СНГ. В принципе в ней речь идет даже не о Содружестве Независимых Государств, а о межгосударственных отношениях в рамках СНГ.

Содружество Независимых Государств как международная организация имеет свою специфику. Его учредительные документы дают возможность частичного участия его членов в деятельности организации.

Из сравнения положений многосторонних и двусторонних соглашений следует, что первые часто абстрактны и имеют политический характер, поэтому нередко после или в процессе заключения многостороннего соглашения начинается их дублирование на двустороннем уровне (например, по вопросам признания собственности, правовой помощи, социальной защиты), что свидетельствует о недоверии к многосторонним соглашениям в рамках СНГ, к Содружеству Независимых Государств в целом. Но вместе с тем это дает возможность утверждать, что если исчезнет СНГ, автоматически не прекратится действие двусторонних соглашений.

Многочисленные оценки, высказанные в последнее время по правовым аспектам деятельности Содружества со стороны государственных деятелей, ученых и практиков стран СНГ, показывают, что более 2200 подписанных в рамках Содружества многосторонних и двусторонних договоров и соглашений и не меньшее количество правовых актов органов Содружества не смогли решить проблему создания качественной экономической и правовой основы сотрудничества. Как оказалось, от подписания документов до их исполнения и реализации – огромное расстояние. Россия и другие государства Содружества оказались в плену ложных иллюзий, в том смысле, что сам факт принятия

или подписания любого правового документа кажется завершением решения проблем. При этом следует заметить, что усилия, связанные с подготовкой и подписанием правовых документов со стороны государств, совершенно неадекватны тем затратам, которые связаны с их реализацией.

По состоянию на 1 января 2002 г. наиболее активные позиции в отношении реализации межгосударственных и межправительственных соглашений и других договоренностей занимают: при ратификации соответствующих документов – Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан, Армения, а при выполнении внутригосударственных процедур по таким документам – Беларусь, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан, Азербайджан, Армения и Кыргызстан. К сожалению, приходится констатировать, что в Содружестве имеются серьёзные проблемы по поводу исполнения и реализации правовых документов СНГ на практике.

Здесь, вероятно, имеется несколько причин, но главное заключается в *декларативности и расплывчатости правовых документов, в многочисленных существенных расхождениях, которые содержатся в межгосударственных документах и национальных законодательствах, разработавшихся суверенными государствами, в отсутствии отлаженного механизма реализации правовых актов органов Содружества, международных договоров и соглашений, заключенных в рамках СНГ.*

Не способствует углублению интеграции стран СНГ, в том числе в сферах деятельности межгосударственных и межправительственных отраслевых советов, также *несовершенство концептуальной основы отдельных соглашений и конвенций.* В первую очередь это относится к соглашению о сотрудничестве в формировании общего (единого) образовательного пространства, к конвенциям о формировании и статусе межгосударственных научно-технических программ и о создании и статусе международных научно-исследовательских центров и научных организаций.

Основной недостаток многосторонних конвенций и соглашений, принятых и принимаемых в органах Содружества, состоит в *несистемном решении задач евразийской интеграции,* что не позволяет точно определять характер ее этапов и стратегию взаимодействия главных органов СНГ, межгосударственных отраслевых советов и комитетов.

При разработке концепций неоправданно совмещаются понятия общего и единого (экономического, правового, образовательного,

информационного и др.) пространства, в результате чего предлагаются решения, относящиеся к более поздним этапам интеграционного взаимодействия независимых государств. Отсюда не в последнюю очередь и негативное отношение к ним, отказ от участия в соглашениях или в их ратификации. *Некомплексность стратегических решений вызывается также отсутствием в концептуальных обоснованиях разработанных положений по главным проблемам интеграционного взаимодействия в условиях глобализации и интернационализации международных отношений и современной научно-технической революции.* Не обосновываются органические связи этой проблемы с проблемами экономической, правовой, образовательной, информационной, культурной интеграции, с проблемой централизованного порядка привлечения иностранных инвестиций для целей технологической модернизации, с проблемой создания новой системы международного и регионального межотраслевого разделения труда и ее евразийской составляющей, проблемой военной и экологической безопасности и т.д.

В результате часто выполняются только те решения, в которых государство заинтересовано. Это большой недостаток Устава СНГ. По существу, это положение взято из опыта Совета экономической взаимопомощи, и является антиинтеграционной нормой.

Анализ принятых в СНГ соглашений показывает, что большую их часть составляют так называемые рамочные соглашения. *Их недостаток состоит в том, что они определяют лишь контуры сотрудничества, его основные принципы и направления и не содержат каких-либо конкретных обязательств. Нормы таких соглашений являются в большей степени рекомендательными, чем императивными.*

На первом этапе развития Содружества, возможно, такие рамочные соглашения были необходимы для определения принципов и направлений интеграционного развития, однако в настоящий момент необходимо, чтобы они заработали.

С этой целью необходимо к ним подготовить протоколы с механизмами реализации норм. Кроме того, последующие межгосударственные соглашения в рамках СНГ не только должны определенно соответствовать основным принципам и нормам права международных договоров, но и содержать конкретные обязательства и ответственность сторон, характерные для определенных этапов региональной экономической интеграции.

Если сопоставить механизм исполнения договоров, заключаемых в рамках СНГ и Европейского союза, то можно увидеть их существенное различие: главное – в Европейском союзе существует отработанная, хотя и сложная система исполнения обязательств и правовых актов органов ЕС и контроля за их исполнением и предусмотрены соответствующие санкции.

Странам СНГ, органам Содружества целесообразно проводить политику по повышению заинтересованности государств-участников в реализации подписанных ими договоров. Важное значение при этом приобретает решение проблемы установления мер ответственности государств за нарушение принятых на себя в рамках Содружества обязательств или невыполнение решений органов СНГ, которым следовало бы по аналогии с органами ЕС предоставить некоторые полномочия с элементами наднационального характера (при этом по опыту ЕС решения таких органов легче имплементировать и исполнять).

Проблема реализации актов СНГ весьма сложна. Количество правовых документов увеличивается очень быстро. И проблема их исполнения состоит также в том, что политическая воля государств действовать в русле этих актов не всегда адекватна их содержанию, притом что радиус перемены курса иногда изменяется днями и неделями. Внутри СНГ как политического и экономико-правового образования также существуют проблемы и конфликты между странами. Это оказывает свое негативное влияние на исследуемые проблемы.

Государствам следует учесть, что в международной практике при присоединении к международным договорам действует правило: если присоединился, то обязан выполнять. Очевидно, что государствам СНГ во избежание коллизий в отношениях целесообразно присоединяться лишь к тем международным документам, требования которых они могут реализовать в национальных правовых и экономических системах.

Исполнение международных договоров затрудняется из-за отсутствия у государств юридической технологии реализации правовых актов, двусторонних соглашений, многосторонних соглашений, модельных актов, стандартов и иных документов такого рода. Государственные органы недостаточно готовы исполнять указанные документы. Возможно, потому, что здесь требуются дополнительные навыки, знания и опыт. Эта проблема успешно решается в рамках Европейского союза.

Реализация норм права СНГ корреспондируется с практикой реализации норм национального и иностранного права. Здесь имеются значительные трудности. В частности, в судебной практике Российской Федерации реализуется не более 20-25% судебных решений. Очевидно, и в иных государствах СНГ положение не лучше. Тем более, это также касается исполнения решений иностранных судебных органов.

Безусловно, среди норм права СНГ как норм международного права имеются нормы прямого действия. Хотелось бы обратить внимание на то, что прямым действием могут обладать нормы далеко не каждого международного договора, что прямо указано в российском федеральном законе о международных договорах. Там проведено различие между договорами, которые могут быть применены непосредственно так называемыми самоисполнимыми договорами и договорами, которые требуют принятия соответствующих внутригосударственных актов. По поводу прямого применения норм международных договоров вырабатывается определенная практика Конституционного Суда Российской Федерации и национальных судов.

При этом следует учесть, что так называемые самоисполнимые договоры, которые действительно имеют прямое действие во внутригосударственной сфере и не нуждаются ни в какой конкретизации, все равно соотносятся с субъектами внутригосударственных отношений, что, по мнению профессора С.В. Черниченко, есть процесс трансформации международно-правовых норм: «Трансформация – традиционный термин, и бояться этого не нужно, так как само прямое действие надо понимать условно, потому что это теория, для практики это не важно»⁶.

Однако для реализации даже самоисполнимых договоров необходимо, чтобы объективные условия международных договоров соответствовали их содержанию и воле участников исполнять последние. Можно написать замечательный, красивый, идеально сформулированный договор, но если этот договор выдуман, выполнять его будет невозможно.

По мнению руководителя группы международно-правовых проблем в отношениях между странами – членами СНГ профессора Г.Г. Шинкаревой, остаются на бумаге даже те договоры, которые относятся к классу самоисполняющихся. По ее мнению, более или менее выпол-

⁶ Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 55.

няются лишь те решения, «которые принимаются в недрах отраслевых органов, то есть органов отраслевого сотрудничества, как они называются в Уставе. Это советы, комитеты, межминистерские органы сотрудничества, где министры или другие полномочные лица, возглавляющие какие-то отрасли, принимают решения по своим отраслям. Если это теоретически обобщить, то мы увидим, что это рудимент тех органов административного управления, которые действовали в составе СССР»⁷.

Указанное положение существует потому, что нормы права СНГ более фиктивны, чем императивны и для их реализации не имеется международного институционального механизма, способного эффективно разрешать проблемы региональной экономической интеграции в СНГ.

Государствам Содружества в целях решения задач экономической интеграции необходимо выразить единую волю и создать реальный международно-правовой и институциональный механизм (с некоторыми чертами наднациональных органов, отвечающими объективным условиям развития СНГ) по аналогии с существующим в Европейском союзе.

Проблемы контроля и надзора за исполнением норм права СНГ

К сожалению, в государствах СНГ контроль является единственным средством и инструментарием для того, чтобы побудить государство выполнять взятые обязательства.

Вместе с тем, чтобы добиться позитивных результатов в выполнении принимаемых решений и соглашений, нужен эффективный межгосударственный контроль, который в некоторых государствах СНГ воспринимается болезненно.

В Положении об Исполнительном Комитете СНГ говорится о том, что этот комитет наделен достаточно серьезными контрольными функциями. Он не только может запрашивать необходимую информацию у государств, но и производить обследование на местах. Однако практически ничего в этом направлении не делается. Естественно, это одна из причин того, что соглашения и принимаемые решения выполняются неудовлетворительно.

Если обратиться к опыту Европейского союза, можно увидеть, что Комиссия ЕС как исполнительный орган наделена широкими полно-

⁷ Аналитический вестник аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. №21 (66). М., 1997. С. 60.

мочиями в области контроля. Она имеет право собирать любую информацию и проводить любую необходимую проверку. В случае невыполнения каким-либо государством взятых международных обязательств комиссия имеет право обратиться в Европейский суд, юрисдикция которого является обязательной для государства.

Необходимо главным органам СНГ предоставить значительные полномочия с возможным применением санкций к нарушителям норм права СНГ с целью значительно повысить процент выполнения принимаемых решений и соглашений.

В учредительных документах СНГ, к сожалению, отсутствует четкий механизм разрешения межгосударственных спорных вопросов, возникающих при исполнении конвенций в рамках СНГ. Для этого создан Экономический суд СНГ. Вероятно, государства СНГ должны предусматривать механизм решения конфликтов при помощи непосредственно договоров и соглашений. Однако многие государства СНГ при согласовании положений соглашений исключают Экономический суд СНГ как орган разрешения межгосударственных споров, исходя из того, что он может быть использован как инструмент проведения политики какого-то государства (хотя в Экономическом суде СНГ от каждой страны представлено равное количество (по двое) судей, имеющих равные голоса) либо из-за отсутствия достаточной компетенции Экономического суда СНГ (решения суда являются рекомендательными для участвующих в споре сторон).

Вообще Экономический суд СНГ и сейчас является не вполне судебным учреждением. На это указывает следующее.

Первое. Решения Экономического суда СНГ должны приводить в исполнение непосредственно сами государства, участвующие в международном споре. Сомнительно, что государство, не исполнившее норму права СНГ, будет исполнять рекомендательное решение Экономического суда СНГ. Принудительного исполнения, обеспечиваемого санкциями межгосударственного органа, в СНГ не существует. Следовательно, деятельность Экономического суда СНГ схоластична и неэффективна.

Для того чтобы Экономический суд или межгосударственный суд интеграционного объединения выполнял ту роль, которая ему отведена, он, во-первых, как минимум должен обладать достаточной компетенцией, предусматривающей обязательную юрисдикцию по отношению к участникам интеграционных процессов. Безусловно, должен

быть и контроль за деятельностью Экономического суда СНГ, например в форме отчетов высшему органу Содружества, то есть Совету глав государств, который должен их рассматривать, с тем чтобы оценить роль суда именно как органа Содружества, соотнося решения последнего с теми целями и задачами, которые ставит перед собой Содружество.

Второе. Судьи не независимы. Судья Экономического суда может быть отрешен от должности в соответствии с законодательством того государства, гражданином которого он является.

Международных судов существует чрезвычайно много. В каждом интеграционном объединении обязательно существует межгосударственный суд. Во всех статутах этих судов указано, что судья может быть отрешен от должности только решением самого суда, если он ненадлежащим образом исполняет обязанности именно члена суда. В Экономическом суде СНГ судья может быть отрешен от должности только правительством государства, которое его назначило на эту должность и является возможной стороной спора. Поэтому ни о какой независимости тут речи быть не может. Конечно, каждый судья будет думать прежде всего о своем собственном положении.

Необходимо в учредительных документах СНГ предусмотреть положения, подтверждающие подлинную независимость Экономического суда СНГ (и его судей) как межгосударственного органа, рассматривающего межгосударственные споры.

Третье. В Экономическом суде существует Пленум Экономического суда СНГ, состоящий из руководителей, возглавляющих высшие хозяйственные или арбитражные суды государств, который по сути является конференцией руководителей высших арбитражных судов СНГ, а не надзорной судебной инстанцией, хотя каждое решение Экономического суда СНГ (не только решения по существу дела, но и иные решения) может быть обжаловано в Пленум Экономического суда.

Вместе с тем целесообразно, если государства СНГ изъявляют волю строить отношения между собой как между независимыми и равноправными суверенными субъектами, создать независимый межгосударственный орган, который мог бы принимать юридически значимые решения, давать компетентные заключения или толковать нормы права СНГ.

Четвертое. Недостаточно развита функция Экономического суда СНГ относительно толкования взаимодействия норм права СНГ пер-

вого порядка (нормы учредительных документов СНГ) и второго порядка (договоры, соглашения, нормативные акты главных органов Содружества), их соотношению с нормами национального права при имплементации и реализации в национальные правовые системы.

Экономический суд СНГ не создает норм права. Он уточняет значение той или иной нормы права и тем самым создает более точное понимание ее действия, поскольку действует с чисто юридических позиций и создает последовательность, которой так не хватает в принимаемых правовых документах СНГ.

Кроме того, национальным государственным органам и судам стран СНГ, которые будут применять международное право и право СНГ (а в конституциях большинства государств записано, что международное право является частью их правовой системы), будет легче применять нормы права СНГ при наличии толкования норм права, которое дал межгосударственный суд.

То есть толкование норм права Экономическим судом СНГ является одним из способов унификации и эффективной имплементации и реализации норм права СНГ в национальные правовые системы.

Несмотря на то, что Экономический суд СНГ должен толковать сущность и действие норм международного права и права СНГ, его полномочия следовало бы ограничить: межгосударственному суду СНГ можно было бы запретить толковать учредительные документы и Устав СНГ, то есть нормы первого порядка, оставив эти документы только на толкование Совета глав государств или какой-то дипломатической межгосударственной конференции. (Аналогичное положение есть в Уставе Организации Объединенных Наций.)

Пятое. *Незначителен круг лиц, имеющих право защищать интересы в Экономическом суде СНГ, хотя, безусловно, необходимость расширения такого состава при углублении экономической интеграции имеется. (Это актуально, поскольку отсутствует эффективная защита прав и интересов различных иностранных лиц в национальных судебных системах, тем более что Экономический суд СНГ уже сейчас рассматривает и трудовые споры, и другие споры социально-экономического характера, заявления профсоюзов, Совета министров обороны, Совета пограничных войск, ряд споров, которые связаны с защитой отдельных категорий физических лиц.)*

То есть необходимо *де-юре* закрепить функции Экономического суда СНГ по рассмотрению интеграционных споров субъектов междуна-

родного и национального права, поскольку *де-факто* процесс расширения функций суда уже производится.

Таким образом, без определения юридического статуса Экономического суда СНГ как с точки зрения его нормативной основы и компетенции, так и с точки зрения его статуса невозможно будет добиться исполнения всех его решений.

Целесообразно было бы усилить роль Экономического суда СНГ в процессах региональной экономической интеграции путем расширения его юрисдикции, имея в виду, что интеграция – это длительный процесс, который без компетентного межгосударственного суда будет осуществляться намного медленнее.

Поскольку многие многосторонние договоры СНГ носят рамочный характер, страдают декларативностью и в результате трудноисполнимы, а двусторонние соглашения часто соотносятся с второстепенными интересами (при этом и те, и другие отличает недостаточная проработанность), несомненно прогрессивным был бы шаг по определению нормативных актов права СНГ, разрешению проблем, связанных с их подготовкой, принятием и вступлением в юридическую силу.

Формированию единого права Содружества препятствует неэффективность и несогласованность действия механизмов имплементации и реализации правовых документов СНГ в национальные законодательства государств – участников СНГ. Этот процесс тормозится правовым нигилизмом и отсутствием готовности к компромиссу.

Становление права СНГ сдерживается тем, что до сих пор не имеется взаимной межгосударственной информации о принимаемых и принятых нормативных актах на основе документов Содружества, а также об актах, принимаемых органами Содружества. Распространение такой информации идет пока лишь по ведомственным учреждениям.

В целом, характеризуя позитивные тенденции развития правовой системы СНГ, целесообразно было бы отметить необходимость укрепления юридического статуса каждого его органа с приданием им некоторых элементов наднационального характера с обязательной юрисдикцией в определенных сферах с целью достижения **максимальных успехов в интеграционных процессах.**