

ОРОЗБАЙ САМАТОВ

---

**Юридическая природа  
Евразийского  
Экономического Союза**



Орозбай Саматов

**Юридическая  
природа Евразийского  
Экономического Союза**

«Издательские решения»

**Саматов О.**

Юридическая природа Евразийского Экономического Союза /  
О. Саматов — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-968629-9

В монографии рассматриваются актуальные проблемы современного международно-правового регулирования межгосударственных отношений в СНГ, ЕАЭС. Исследуются предпосылки создания СНГ/ЕАЭС, истории его развития, рассматриваются основные этапы становления международной правосубъектности новых независимых государств-членов ЕАЭС, анализируются учредительные документы, регламентирующие деятельность уставных органов СНГ/ЕАЭС и новые межгосударственные отношения между бывшими республиками Союза ССР.

ISBN 978-5-44-968629-9

© Саматов О.

© Издательские решения

## Содержание

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ                                                                     | 6  |
| ТНК – Транснациональная Корпорация                                                           | 7  |
| Введение                                                                                     | 8  |
| Глава I. Создание и деятельность СНГ: международно-правовое оформление и регламентация       | 16 |
| 2. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств                                  | 35 |
| 3. Устав Содружества Независимых Государств: структура органов, их полномочия и деятельность | 44 |
| Глава 2. Международно-правовая природа                                                       | 57 |
| Конец ознакомительного фрагмента.                                                            | 61 |

# **Юридическая природа Евразийского Экономического Союза**

**Орозбай Саматов**

© Орозбай Саматов, 2019

ISBN 978-5-4496-8629-9

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ЕАЭС- Евразийский Экономический Союз  
ЕврАзЭС – Евразийский экономический сообщество  
ЕС – Европейский Союз  
ЕМС – Евразийский межправительственный совет  
ЭК – Евразийский экономическая комиссия  
ЕЭП – Единое экономическое пространство  
ВТО – Всемирная Торговая Организация  
ИП – индивидуальный предприниматель  
МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии  
ММПО – Международная межправительственная организация  
НАТО – Организация Североатлантического договора  
ОБСЕ – Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе  
ООН – Организация Объединенных Наций  
КР – Кыргызская Республика  
РК – Республика Казахстан  
РФ – Российская Федерация  
РЭИ – Региональной Экономической Интеграции  
СНГ – Содружество Независимых Государств  
СГГ – Совет Глав Государств  
СГП – Совет Глав Правительств  
СМИД – Совет министров иностранных дел  
СМО – Совет министров обороны  
ЦАС – Центрально-Азиатский Союз  
ШОС – Шанхайская Организация Сотрудничества  
ОДКБ – Договор о коллективной безопасности  
СССР – Союз Советских Социалистических Республик  
США – Соединённые Штаты Америки  
Суд ЕАЭС – Суд Евразийского Экономического Союза  
ТС – таможенный союз

## **ТНК – Транснациональная Корпорация**

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Начало XXI века принесло миру значительные потрясения. Вместе с тем начало нового века открывает перед человечеством невиданные возможности для прогресса и процветания. Процессы глобализации<sup>1</sup> не только усложнили всю систему международных отношений, но и создали предпосылки и стимулы для объединения государств и всего человечества на базе общих международно-правовых принципов и норм в целях выживания и развития, происходящие перемены вносят кардинальные изменения в мировой порядок.

Однако не всегда международное сообщество оказывается к ним готово. В настоящее время перед человечеством стоит историческая задача формирования нового мирового порядка, который призван

не только справиться с грозящими ему потрясениями, но и будет отражать идеалы мира и справедливости, основанные на широком сотрудничестве государств и учете их интересов. Для этого мировой порядок должен быть международным правопорядком, то есть порядком, основанным на безусловном соблюдении принципов и норм международного права. Однако в настоящий момент потенциал такого права используется в недостаточной степени, а его прогрессивное развитие тормозится трудностями сочетания интересов различных государств<sup>2</sup>.

Логическим следствием таких трудностей является значительное возрастание актуальности регионального фактора, который (на фоне усиливающихся процессов глобализации) представляет собой одну

из ключевых особенностей современного мирового развития географической близостью и историческими узами добрососедства, создать интегрированное экономическое и политическое объединение, стремящееся занять достойное место в мировом сообществе, с сохранением за собой политического, экономического и культурного потенциала, позволяющего ему уверенно смотреть в будущее.

Таким образом, с точки зрения автора настоящей работы, резкое возрастание актуальности регионального фактора на данном этапе в современном мировом процессе обусловлено, прежде всего, консолидированным стремлением соответствующих групп государств противостоять нарастающему валу глобализации, несущему в себе определенные разрушительные тенденции, направленные на существенное ослабление государственного суверенитета (так называемое «размывание государственных границ»), а также на навязывание указанным государствам стандартов чужого образа жизни и ценностей чужой культуры.

С учетом изложенного, тема данной работы, посвященная международно-правовому регулированию межгосударственных отношений в Евразийском Экономическом Союзе (далее – ЕАЭС), Содружестве Независимых Государств (далее – СНГ), приобретает особую актуальность, обусловленную важнейшим научно-практическим аспектом, который находит свое проявление в определенном сценарном прогнозировании тенденций дальнейшего развития такого уникального регионального межгосударственного объединения, каким является ЕАЭС, СНГ.

---

<sup>1</sup> В самом общем виде глобализация мыслится как процесс интеграции стран мира, в первую очередь их экономики, вследствие отмены (или существенного снижения) преград, ограничивающих свободный обмен товарами, услугами, информацией, знаниями и свободное перемещение капиталов и людей через границы государств. По-видимому, такова примерно самая общая идея, на которой сходятся многие исследователи в том, что касается понятия глобализации. (См.: Танган С. А. Неолиберальная глобализация. Кризис капитализма или американизация планеты? М.: Современная экономика и право, 2014. С. 9).

<sup>2</sup> См.: Карташкин В. А. Международное право и мировой порядок в XXI веке // Юрист-международник – International Lawyer. 2015. №1. С. 2.

До настоящего момента в таком объеме и так комплексно на монографическом уровне данная проблема еще не исследовалась ни в отечественной, ни в зарубежной международно-правовой литературе. Данное обстоятельство, а также недостаточность научных разработок предпосылок создания и условий становления ЕАЭС, СНГ и возникающих в связи с этим противоречий, их большая практическая значимость для современного и будущего развития государств-членов Содружества обуславливают актуальность настоящей работы.

После развала СССР, ход исторического развития поставил перед государствами-членами ЕАЭС, СНГ задачу фундаментальной перестройки международно-правовой деятельности и своей системы международных отношений. Стремительное появление ЕАЭС на практике предлагает новые задачи для науки международного публичного права. Так, в отечественной и зарубежной науке *отсутствует консенсус касательно юридической природы, правового статуса, уставных органов управления* данными международными организациями.

Осознание отрицательных последствий распада единого правового, экономического, оборонного пространства заставило страны ЕАЭС выдвинуть задачу формирования эффективной интеграционной деятельности СНГ, ЕАЭС осуществления взаимных правовых, экономических, торговых отношений на новой основе.

Таким образом, актуальность настоящего исследования лежит в русле общей востребованности решения практических задач, направленных на повышение эффективности интеграционного процесса, протекающего в настоящее время, и ключевым компонентом которого является международно-правовое регулирование межгосударственных отношений в ЕАЭС, СНГ. Главной целью такого регулирования, безусловно, является обеспечение развития межгосударственных отношений в рамках ЕАЭС, СНГ на основе общепризнанных норм и принципов международного права. Кроме того, развитие международно-правовых отношений, национальных экономик, культур, а также государственности должно в органической форме сочетаться с интересами укрепления и дальнейшего развития международной правосубъектности в новых условиях мирового развития.

Актуальность темы настоящего исследования приобретает особое значение в контексте обострившихся в последнее время проблем стран СНГ, ЕАЭС когда стали появляться высказывания в отношении кризиса Содружества и в других региональных организаций как ЕАЭС.

Представляется, что дальнейшее развитие и совершенствование международно-правового регулирования межгосударственных отношений в Евразийском Экономическом Союзе, Содружестве Независимых Государств должно базироваться на результатах комплексного научного исследования сложившейся системы международно-правового регулирования.

В данном контексте проведенное исследование представляется актуальным и своевременным. Объектом исследования являются отношения между государствами-членами Евразийского Экономического Союзе, Содружества Независимых Государств.

Предмет исследования – международно-правовое регулирование межгосударственных отношений в ЕАЭС, СНГ.

Целью исследования является комплексный анализ важнейших теоретических и практических вопросов международно-правового регулирования межгосударственных отношений в Евразийском Экономическом Союзе, Содружестве Независимых Государств, обеспечивающего развитие таких отношений в рамках ЕАЭС, СНГ на основе общепризнанных норм и принципов международного права.

Для достижения данной цели в работе решаются следующие задачи:

- провести исследование предпосылок создания ЕАЭС, СНГ и основных этапов становления международной правосубъектности новых независимых государств;
- осуществить обзор и анализ международно-правовых основ учредительных документов, регламентирующих деятельность ЕАЭС, СНГ и межгосударственные отношения в Евразийском Экономическом Союзе, Содружестве Независимых Государств, а также позво-

ляющие определить основные направления и правовые формы деятельности уставных, межгосударственных, межправительственных органов ЕАЭС, СНГ;

- провести системное и комплексное исследования ключевых юридических характеристик ЕАЭС, СНГ, а также международно-правовой природы ЕАЭС, СНГ с выходом на констатацию незавершенности процесса ее становления;

- осуществить анализ процедуры принятия решений глав государств и глав правительств стран-участниц ЕАЭС, СНГ, а также изучение специфики заключения международных договоров между государствами-членами ЕАЭС, СНГ;

- предпринять исследование международно-правовых аспектов экономической интеграции в Евразийском Экономическом Союзе, Содружестве Независимых Государств в контексте итогов ее развития и перспектив, а также определить роль и место Экономического Суда СНГ/ЕАЭС в данном процессе;

- подвергнуть анализу международно-правовые вопросы экономического взаимодействия государств-членов ЕАЭС, СНГ в рамках Евразийского экономического сообщества, Единого экономического пространства и Организации Центрально-азиатского Сотрудничества;

- провести исследование межгосударственного сотрудничества стран ЕАЭС, СНГ в военно-политической сфере, подвергнув анализу Устав Организации Договора о коллективной безопасности, а также рассмотрев международно-правовые аспекты мирного урегулирования споров между странами в Евразийском Экономическом Союзе, Содружества Независимых Государств.

- рассмотреть международно-правовые основы и проблемы научно-технического и культурного сотрудничества стран ЕАЭС, СНГ, а также проанализировать взаимодействие государств-членов ЕАЭС, СНГ в гуманитарной сфере и в области охраны окружающей среды.

Научная новизна темы заключается в том, что настоящая работа является первым системным и комплексным исследованием международно-правового регулирования межгосударственных отношений в Евразийском Экономическом Союзе, Содружестве Независимых Государств, опирающимся на анализ и обобщение обширного нормативного и доктринального материала, включая работы зарубежных ученых. Кроме того, представленная работа является первой в отечественной юридической науке попыткой максимально полно осветить сквозь призму международного права межгосударственное взаимодействие стран ЕАЭС, СНГ во всей совокупности отношений в различных сферах: правовой, экономической, военно-политической, научно-технической, культурной, гуманитарной, а также в области охраны окружающей среды.

Научная новизна исследования раскрывается в теоретических положениях и практических предложениях.

Основные положения исследования:

1. В условиях все возрастающей глобализации межгосударственных отношений независимое государство обладает суверенитетом, носящим «дуальный», «гибридный» характер: **относительный – во внешнем измерении, абсолютный (т.е. полный) – во внутреннем измерении.**

Исходя из этого, в исследовании предлагается авторская формулировка (точнее, формула) государственного суверенитета на современном этапе развития мирового сообщества: **суверенитет государства – это относительная независимость во внешних отношениях и абсолютная самостоятельность внутри страны.**

Таким образом, с точки зрения автора, традиционное определение государственного суверенитета в условиях глобализации нуждается в определенной корректировке, сущность которой заключается в том, что смысловое «расщепление» рассматриваемого понятия на «внешний» и «внутренний» в настоящее время получило свое дальнейшее логическое развитие. «Внешний» суверенитет характеризуется ярко выраженной относительностью, границы

которой (в теоретическом и практическом контексте) с одной стороны, лимитируются нейтралитетом, ведущим к изоляционизму и автаркии, а с другой – нивелированием традиционных признаков национального государства (вплоть до полной утраты национальной государственности).

«Внутренний» суверенитет (при условии усиления относительности «внешнего») приобретает все более «абсолютный» характер, требующий полного контроля над ситуацией внутри страны, полной самостоятельности.

2. Развивая и раскрывая содержание тезиса о дуальной природе государственного суверенитета, автор выдвигает тезис, согласно которому данный феномен позволяет современным государствам в процессе их участия в различных интеграционных объединениях производить своего рода «суммирование» относительных суверенитетов, которое в конечном итоге дает толчок развитию синергетического эффекта консолидированного суверенитета уже всего соответствующего интеграционного объединения во внешнем измерении.

Таким образом, в представленной работе предлагается ввести в научный оборот термин «консолидированный суверенитет» межгосударственного интеграционного объединения различного уровня (регионального, общеконтинентального и т.п.).

Переноса суть изложенного на интеграционную модель ЕАЭС, СНГ, вполне можно говорить о том, что в рамках международной региональной организации нового вида государства-члены ЕАЭС, СНГ «суммировали» свои «относительные» (внешние) суверенитеты и получили синергетический эффект консолидированного «относительного», внешнего суверенитета, который играет весьма существенную имиджевую роль в процессе восприятия ЕАЭС, СНГ мировым сообществом.

3. На основе анализа учредительных документов ЕАЭС, СНГ, Устава Содружества, доктринальных положений международного права, а также сравнительного анализа признаков конфедерации и Содружества Независимых Государств автор приходит к выводу, что СНГ – это межгосударственное объединение нового вида, находящееся между смысловыми границами понятия «конфедерация» и семантическими пределами такого межгосударственного образования, каким является Содружество Наций Великобритании.

С точки зрения автора настоящего исследования, наиболее оптимальным в настоящий момент считать Содружество Независимых Государств **«квазиконфедерацией»**, поскольку большинство признаков конфедерации совпадает с теми признаками, которыми обладает СНГ.

4. Автор выдвигает тезис, согласно которому формулировка, содержащаяся в ст. 1 Устава СНГ и гласящая о том, что Содружество «...не обладает наднациональными полномочиями», требует особого уточнения, поскольку она, с точки зрения автора, **имеет условный характер**.

5. Современное международное право единодушно во мнении о том, что суверенитет государства, его самостоятельность во внешних сношениях, независимость являются основой международной правосубъектности. Многие бывшие республики Союза ССР, обрели независимость на основании ст. 10, 11, 16, 72 и 73 Конституции СССР 1977 г. *Именно эта концепция выходила на передний план в годы перестройки*. Реализация суверенитета республики началась еще со времен введения в действие Законов СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» (26 апреля 1990 г.),

а также «Об экономическом положении страны, концепции перехода

к регулируемой рыночной экономике» (25 мая 1990 г.) и др., по которым союзные республики получили право самостоятельно решать вопросы экономики и культуры.

6. Союзные республики бывшего СССР фактически могли самостоятельно выступать в межгосударственных отношениях в качестве субъектов международного права по очень узкому кругу экономических вопросов. Правомочие союзной республики закреплено, например в Конституции Киргизской ССР (от 20 апреля 1978 г.), «Киргизская ССР имеет право

вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими

и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций» (ст. 73), но этот пункт являлся декларативным, так как не имелось эффективного механизма.

7. Анализ различных правовых концепций Содружества позволяет сделать вывод о том, что учредительными актами СНГ являются два блока норм международно-правовых документов: первый из них – Соглашение о создании СНГ (от 8 декабря 1991 г.); вторая группа – Специальный протокол к нему как составной части Соглашения (от 21 декабря 1991 г.); Алма-Атинская Декларация (от 21 декабря 1991 г.); и, наконец, спустя два года принятый Устав СНГ (от 22 января 1993 г.). Алма-Атинская декларация и Специальный протокол устанавливают, что в полной силе остается Соглашение (от 8 декабря 1991 г.). Вместе с тем они содержат положения, существенно дополняющие Соглашение. Протокол делает участниками Соглашения 12 государств вместо первоначальных трех. Учредителями СНГ стали все 12 государств, президенты которых собрались в Алма-Ате, они становились учредителями СНГ и его полноправными членами.

8. Как положительные моменты можно отметить преодоление инерции первоначального разъединения бывших республик СССР, связанного с ломкой прежних отношений. Удалось отрешиться и от иллюзий о потоке инвестиций и лестных предложений со стороны других развитых стран. Достигнуто понимание ценности собственных достижений в производстве, науке и технике, возможностей широкого взаимодействия в различных международно-правовых областях стран СНГ.

9. Предприняты конкретные действия в направлении образования в рамках СНГ экономического союза между Россией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном в рамках *ЕврАзЭС*, а также *Единого экономического пространства (ЕЭП)* от 19 сентября 2003 г. участниками следующих государств СНГ: Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины. Одной из главных побудительных причин к тому, что государства СНГ пошли на образование подобной структуры, является продолжающийся глубокий экономический кризис, понимание необходимости восстановления разорванных экономических связей на принципиально новой правовой основе. В то же время принятию такого решения способствовало и то, что уровень самостоятельности создавших Содружество стран достиг достаточно высокой степени, и государства-члены СНГ успели изучить содержимое доставшегося им правового, экономического, военного наследства и убедиться в невозможности выйти из кризиса, полагаясь только на собственные силы и ресурсы.

10. Чтобы восстановить экономическое сотрудничество в новых условиях, необходимо определить этапы интеграции государств ЕАЭС, СНГ: создание нормативно-правовой базы, зоны свободной торговли, таможенного союза, общего рынка товаров и услуг, валютного и денежного союза. К сожалению, за несколько лет, прошедших с момента подписания договора, ни одна из обозначенных проблем так и не была решена полностью. Причина не в том, что кто-то в ЕАЭС, СНГ не хочет интеграции. Основной сдерживающий фактор – это объективные трудности, которые не позволяют осуществлять сближение с более высокой скоростью и продуктивностью. Другая причина, которая тормозит осуществление положений договора об экономической интеграции, состоит в том, что с момента подписания ряда их экономических договоров произошли сильные изменения как в мире, так и внутри самих стран ЕАЭС, СНГ.

11. В целях своевременного формирования многосторонней договорно-правовой базы, регламентирующей эффективное функционирование экономических отношений, целесообразно предложить правительствам и парламентам стран ЕАЭС, СНГ обеспечить в короткие сроки завершение внутригосударственных процедур ратификации и введение в действие всех ранее подписанных соглашений. Это касается тех межгосударственных документов, кото-

рые регламентируют согласованные действия партнеров. Добровольное объединение государств, как показывает, например, опыт стран Европейского Союза, означает в первую очередь не политический, не военный альянс, а глубокую интеграцию экономик. О том, что проблема экономической интеграции возникла у стран ЕАЭС. СНГ не на пустом месте, свидетельствует тот факт, что уже в сентябре 1993 года было подписано соглашение о создании Экономического Союза. Под этим документом поставили свои подписи лидеры девяти государств, что составляло 75% от общего числа новых независимых государств. Своей целью Экономический Союз ставил создание стабильных условий для развития стран СНГ и поэтапный переход к общему экономическому пространству, но уже на новых международно-правовых условиях.

12. Постоянного внимания требуют к себе вопросы региональной безопасности. В качестве первоочередной задачи следует рассматривать формирование системы Организации Договора о коллективной безопасности между государствами-членами ЕАЭС, СНГ (от 15 мая 1992 г.). Это позволило поднять на качественно новую ступень сотрудничество в военно-политической области, международно-правовое обеспечение региональной безопасности государств ЕАЭС, СНГ по недопущению и предотвращению международного терроризма на территориях государств-членов. Необходимо активно реализовать договор о коллективной безопасности государств-членов ЕАЭС, СНГ при том понимании,

что основные усилия были бы направлены на мирные, превентивные способы разрешения возникающих угроз. Завершение процесса институционализации в данной области позволит коллективным силам ОДКБ Содружества оперативно реагировать на события, не исключая взвешенных, строго адекватных конкретным условиям и в рамках международного права операций по поддержанию мира в соответствии с Уставом СНГ, Уставом ЕАЭС и Уставом ОДКБ.

13. Важным направлением интеграционных усилий для государств ЕАЭС, СНГ должно быть налаживание и углубление сотрудничества между государствами-членами Евразийского Экономического Союза, Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения безопасности их внешних границ в условиях прозрачности границ между подписавшими государствами, охрана их внешних границ является их общим делом и должна осуществляться согласованными совместными усилиями.

**Методологическая и теоретическая основа исследования.** Методологической основой данного исследования является системный анализ международно-правовых проблем, который присущ отечественной международно-правовой науке. В ходе рассмотрения отдельных аспектов предмета исследования применялись различные общенаучные и частнонаучные методы: проблемно-теоретический, системно-структурный, сравнительно-правовой, технико-юридический, историко-правовой, формально-логический и другие методы исследования международно-правовых явлений.

Источниковедческой базой исследования послужили учредительные договоры Содружества Независимых Государств (СНГ); учредительные документы Евразийского Экономического Союза, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ); Шанхайской организации сотрудничества (ШОС); решения глав государств и глав правительств ЕАЭС, СНГ; нормативные акты уставных, межгосударственных, межправительственных органов ЕАЭС, СНГ; национальное законодательство России и других государств-членов ЕАЭС, СНГ.

Рассматривались положения двусторонних отношений государств-членов ЕАЭС, СНГ. Были подвергнуты правовому анализу положения двусторонних договоров о правовой помощи, заключенных между странами-членами СНГ, а также многосторонние конвенции по данной проблематике.

Важным источником исследования явились труды отечественных, советских, российских и иных зарубежных правоведов по тематике исследования. Теоретическую основу исследования составили положения, выработанные советской, российской правовой наукой, прежде всего общей теорией государства и права, теорией международного права. Методология иссле-

дования и формулируемые в его ходе теоретические обобщения опирались на научные достижения ученых юристов-международников: А. Х. Абашидзе, С. Т. Алибекова, С. С. Алексеева, Э. М. Аметистова, Ф. Р. Ананидзе, К. А. Бежашева, И. П. Блищенко, А. Г. Богатырева, М. М. Богуславского, Э. Д. Бейшембиева, В. А. Василенко, Г. М. Вельяминова, А. С. Гавердовского, С. В. Глотовой, А. Р. Гусейнова, В. Э. Грабарь, В. Н. Гуцуляка, Г. К. Дмитриевой, Г. В. Игнатенко, О. А. Жидкова, Г. П. Жукова, Р. А. Каламкаръяна, С. Ю. Кашкина, А. Я. Капустина, В. М. Карельского, В. А. Карташкина, А. В. Клемина, А. Л. Колодкина, Ю. М. Колосова, Э. С. Кривчиковой, С. Л. Крылова, В. И. Кузнецова, Н. Ф. Касьяна, Н. И. Костенко, М. И. Лазарева, И. И. Лукашука, Л. А. Лунц, Ю. Н. Малеева, С. А. Малинина, С. Ю. Марочкина, А. П. Мовчана, Г. И. Морозова, Е. Г. Моисеева, Р. А. Мюллерсона, Н. И. Марышевой, Ю. В. Мишальченко, Т. Н. Нешатаевой, А. И. Иойрыша, В. К. Пугинского, В. В. Пустогарова, В. П. Пархитко, Ю. А. Решетова, Ю. М. Рыбакова, М. А. Сарсембаева, Г. С. Стародубцева, М. М. Солнцевой, А. Н. Талалаева, А. А. Тилле, О. И. Тиунова, Б. Н. Топорнина, Р. А. Тузмахамедова, Г. И. Тункина, Е. Т. Усенко, Н. А. Ушакова, Д. И. Фельдмана, О. Н. Хлестова, С. В. Черниченко, Е. А. Шибаевой, Г. Г. Шинкаревой, В. М. Шумилова, М. Л. Энтина, Ю. М. Юмашева, Л. С. Явича и др.

Под критическим углом зрения в диссертации рассматриваются работы зарубежных представителей науки международного права: работы Д. Анцилотти, А. Альвареса, Л. Броунли, К. Бехера, К. Васака, Я. Верзина, М. Мартоша, Ф. Джессепа, М. Коровича, К. Марека, М. Шоу, Г. Шварценбергера, Э. Хименеса де Аречага и др.

Большую помощь в работе оказали труды таких политических деятелей, как В. В. Путин, Н. А. Назарбаев, К. К. Токаев, С. В. Лавров.

**Практическая значимость результатов исследования** определяется тем, что выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены при разработке и реализации политики Президента России и его Администрации, Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думы и Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности России, Министерства иностранных дел Российской Федерации, иных федеральных органов власти, а также органов Союзного государства Белоруссии и России, совместных органов СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕАЭС, ЕврАзЭС, ЕЭП, ОЦАС и руководителям других стран-членов ЕАЭС, СНГ, подготовке соответствующих международно-правовых документов.

Материалы данного исследования могут быть использованы при проведении научных исследований, затрагивающих проблематику интеграции, а также в учебном процессе в ходе преподавания общего курса международного публичного права и специальных курсов международно-правовой специализации. Также материалы данного исследования могут найти свое практическое применение в деятельности уставных органов ЕАЭС, СНГ, договорно-правовых управлений и консульских управлений внешнеполитических ведомств стран ЕАЭС, СНГ.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и результаты исследования были апробированы автором в ряде научных конференций всероссийского и международного уровней.

Автор принял участие в работе Международной конференции «60 лет Победы, создания ООН и международное право», организованной Ассоциацией международного права, выступив с докладом, посвященным международно-правовой проблематике СНГ (Москва, 27—30 июня 2005 г.), а также сделал доклад на Всероссийской научно-методической конференции «Перспективные направления методики преподавания международного частного права», проводившейся в Московской государственной юридической академии 18 ноября 2005 г.

Автор настоящего данного исследования выступил с докладом на тему «Международное право – важный инструмент международного общения в странах СНГ» на Международной конференции «Международное право и национальное законодательство», посвященной

15-летию Московского журнала международного права и проходившей в МГИМО (У) МИД России (16 декабря 2005 г. в г. Москве).

Научное исследование подготовлена в Центре международно-правовых исследований Института государства и права Российской Академии наук, где проведено ее рецензирование и обсуждение. По результатам исследования был сделан доклад на заседании Центра международно-правовых исследований Института государства и права РАН. Основные положения, теоретические выводы и практические рекомендации данного исследования были изложены в двух авторских монографиях и научных публикациях автора.

**Структура исследования** построена в соответствии с целями и задачами исследования и состоит из введения, пяти глав, заключения, списка использованных официальных материалов и литературы.

## Глава I. Создание и деятельность СНГ: международно-правовое оформление и регламентация

### 1. Предпосылки создания СНГ и основные этапы становления международной правосубъектности новых независимых государств-членов Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС)

Периодизация процесса становления *международной правосубъектности бывших союзных республик*, и вообще государств как предмет научного исследования всегда привлекала внимание юристов-международников<sup>3</sup>. Однако данная проблематика не в достаточной степени еще изучена и на настоящий момент. В доктрине международного права имеются различные точки зрения относительно международной правосубъектности и института суверенитета государства.

Так, нередко утверждается, что развитие современных международных отношений, рост взаимозависимости государств в условиях глобализации стали «размывать» указанное понятие и придали ему функциональный характер. Согласно этой позиции, многие вопросы внутренней жизни государства уже не относятся к его исключительной компетенции (права человека, ядерная безопасность, охрана окружающей среды), а являются предметом заботы всего международного сообщества.

Кроме того, в доктрине международного права и международной практике встречаются различные понятия. Так, суверенитет государства (фр. *souverainete* – верховная власть) – вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, исключая всякую иностранную власть, а также подчинение государства властям иностранных государств в сфере международного общения. Суверенитет государства – это независимость во внешних отношениях и самостоятельность внутри страны.

Приведенное определение суверенитета возможно назвать традиционным. Однако еще в прошлом веке были подвергнуты дискуссии отдельные элементы данного определения, и совершенно справедливо профессор Б. М. Клименко указывал в рукописи своей незавершенной работы (не потерявшей своей актуальности по настоящий момент: «В период после Второй мировой войны можно встретить сетования на суверенитет **как на препятствие для развития** (выделено мной. – С.О.Ж) международного общения. В этот же период доминирующее место занимает понимание того, что суверенитет государства имеет относительный характер»<sup>4</sup>.

Далее Б. М. Клименко отмечает, что вместе со стремительным развитием международного права после Второй мировой войны быстро эволюционировало понятие суверенитета государства, причем в рамках того же определения. Менялось понимание и, соответственно, содержание каждого элемента этого понятия. Если ранее независимость государства в международных отношениях понималась только как независимость от какого-либо иного государства, то теперь к этому добавилось понимание независимости как независимости в рамках общепризнанных принципов и норм международного права<sup>5</sup>.

Основной тезис Б. М. Клименко заключается в том, что «сегодня независимость государства в международных отношениях осуществляется в рамках общепризнанных принципов и норм международного права. Это означает, что суверенное государство ничем не ограничено

---

<sup>3</sup> См.: Фельдман Д. И., Курдюков Г. И. Основные тенденции развития международной правосубъектности государств. Казань, 1974.; Международная правосубъектность / Под ред. Д. И. Фельдмана. М., 1971.

<sup>4</sup> Клименко Б. М. Суверенитет правового государства // Московский журнал международного права. 2000. №3 (39). – С. 15.

<sup>5</sup> Там же.

в своем волеизъявлении и действии пока они не начинают противоречить общепризнанным принципам и нормам. Здесь наступает граница дозволенного, причем эта граница установлена в интересах всех субъектов международного сообщества. Именно это последнее обстоятельство является основой существования упорядоченного и организованного сообщества государств, аналогично тому, как внутригосударственное право является основой упорядоченного и организованного сообщества индивидов»<sup>6</sup>.

Признавая логику и справедливость данного тезиса, автор настоящего исследования также в полной мере разделяет точку зрения белорусской исследовательницы А. Шавцовой, которая пишет о том, что усиление процессов политической и экономической интеграции стран СНГ, Союза Беларуси и России придает особое значение проблеме определения места и роли национального государства в системе мирового сообщества государств и международной политике. При этом следует учитывать, что в современном международном праве процесс глобализации значительно усиливает влияние международных институтов на национальные. Это, по мнению А. В. Шавцовой, с одной стороны, ведет к нивелированию традиционных признаков национального государства, а с другой – актуализирует вопрос о национальном государстве и государственном суверенитете как центрального института международной политики (характерно для стран-участниц СНГ и Восточной Европы). Так, в ряде государств Центральной и Восточной Европы, а также бывших союзных республиках СССР в ходе государственного строительства не только сохраняется, но и возрастает значение национальной идеи и укрепление государственного суверенитета<sup>7</sup>.

Таким образом, сама логика развития интеграционного процесса в Содружестве Независимых Государств на современном этапе подтверждает справедливость и жизненность общей теории систем. Безусловно, СНГ и ЕАЭС представляет собой специфическую, сложную и постоянно развивающуюся систему.

Общая теория систем выводит закон необходимого разнообразия. Развитие и устойчивость системы зависят от роста и внутреннего разнообразия. Отсюда следует (в государственно-правовом контексте) стремление к сохранению каждым элементом системы (государством-членом ЕАЭС, СНГ) государственного суверенитета, а в социальном контексте – стремление к сохранению каждой этнической, конфессиональной, социальной культуры.

Думается, что ключевым моментом (на теоретическом уровне)

в научно обоснованном понимании государственного суверенитета является то, что оно (понимание) составляет «ядро конституционного и международного права»<sup>8</sup>.

Таким образом, само понятие «суверенитет государства» лежит одновременно в двух плоскостях, в двух «сферах юрисдикции» различных отраслей права – конституционного и международного. Соответственно, это не может не порождать своеобразной «дуальности», точнее «гибридности» рассматриваемого понятия.

Необходимо рассмотреть более детально природу данного феномена понятия «государственный суверенитет» в контексте современных реалий, в условиях все возрастающей глобализации международных отношений.

Известно, что семантическая основа традиционного определения государственного суверенитета заключается в краткой формуле: **независимость во внешних сношениях + самостоятельность внутри страны**.

Рассмотрим первую часть *формулы* – *независимость во внешних отношениях*.

Во-первых, «независимость» имеет определенные параметры,

<sup>6</sup> Клименко Б. М. Указ. соч. С. 16.

<sup>7</sup> См.: Шавцова А. В. Государственный суверенитет в контексте интеграционных процессов СНГ, Союза Беларуси и России // Международное сотрудничество и совершенствование правовой системы Евразийского экономического сообщества: Материалы междунар. науч.-практ. конф. 26 февр. 2004 г.: Сб. статей СПб.: Береста, 2004. С. 267.

<sup>8</sup> См.: там же.

т.е. границы: от абсолютно полной независимости (сродни знаменитому нейтралитету Швейцарии) до независимости ряда развивающихся стран, на территории которых уже давно «хозяйничают» транснациональные корпорации (ТНК), финансовая мощь, финансовые ресурсы которых на порядок выше соответствующего принимающего государства (имеются в виду развивающиеся страны).

Во-вторых, абсолютная независимость во внешних сношениях (вряд ли вообще возможная в условиях глобализации) в теоретическом контексте умозрительно представляема, а в практическом – нет, поскольку любое государство мира является частью, элементом общей системы – мирового сообщества, взаимосвязанного и взаимозависимого, глобализирующегося мира.

В-третьих, даже в реально несуществующей, идеальной модели, «абсолютная независимость» служила бы существенным препятствием, не позволяющим соответствующему государственному образованию участвовать в различных межгосударственных организациях, блоках, союзах, содружествах, лигах и других аналогичных сообществах.

Следовательно, в данный момент (с учетом реалий современного мирового развития) возможно говорить исключительно об «относительной» независимости государств во внешних отношениях. Соответственно с этим можно квалифицировать суверенитет современного государства (во внешней мировой среде) в качестве «относительного» государственного суверенитета.

Думается, что на данном этапе глобализации более удачным является именно определение – «относительный государственный суверенитет», поскольку оно, с нашей точки зрения, наиболее полно и точно отражает ту степень независимости современного государственного образования в процессе его взаимодействия с другими государствами.

Приведенное ранее выражение, использованное А. В. Шавцовой

в своей статье, о **«нивелировании традиционных признаков национального государства»** в условиях усиления влияния международных институтов на национальные, представляется не вполне корректным в том плане, что, по нашему мнению, оно весьма прямолинейно говорит о тенденции, ведущей к утрате государственного суверенитета.

Думается, что в данном случае более уместно вести речь именно об относительности суверенитета государства, которое находит свое проявление во внешнем измерении.

В интересной и дискуссионной статье Н. Д. Колесова, в которой анализируются причины и некоторые социально-экономические последствия развала СССР, говорится о том, что «проблема суверенитета имеет большую историю. Ей не менее четырехсот лет. Она то уходит в тень и теряет свою актуальность, то в периоды больших потрясений всплывает и обостряется и выходит за пределы разумного, когда начинают жить не разумом, а страстями. В целом идет процесс увеличения числа независимых государств, что связано с распадом колониальной системы и рядом других факторов. Перед Первой мировой войной в мире существовали 62 независимых государства, а к концу XX столетия их число возросло до 193 стран, то есть утроилось. Особенно быстро росло число суверенных государств после образования ООН в 1946 году. Более половины независимых государств являются сравнительно молодыми. Они появились несколько десятилетий назад. Лишь за последнее десятилетие возникли 23 новых независимых государства.

Однако суверенизация сопровождается сильным процессом интеграции и глобализации, усиления взаимосвязи и взаимозависимости между странами. Складывается парадоксальная ситуация. Республика воюет за суверенитет и, завоевав его, тут же отказывается от него, вступая в различные политические и экономические союзы

и передавая часть функций по контролю и управлению союзными органам. В этом проявляется противоречивая связь процессов суверенизации и интеграции»<sup>9</sup>.

Н. Д. Колесов особо подчеркивает, что на необходимость ограничения государственного суверенитета в современных условиях указывают многие видные политические деятели. Так, в разгар борьбы за суверенитеты в России, которую поддерживали многие западноевропейские и американские политические деятели, Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали 17 июля 1992 г. в своем докладе сказал: «...время **абсолютного и исключительного суверенитета прошло**. Задача руководителей государств состоит в том, чтобы понять это...»<sup>10</sup>.

Суверенитет одного государства кончается там, где начинается суверенитет другого государства. Абсолютного государственного суверенитета нет, поскольку государства взаимозависимы, и эта взаимозависимость в современном мире непрерывно возрастает. Когда, например, говорят об экономическом суверенитете государства, то имеют в виду не его экономическую изолированность от других членов международного сообщества, а лишь его право самостоятельно определять свою экономическую политику<sup>11</sup>.

Независимость как внешняя сторона суверенитета означает право и способность государства вступать в отношения с другими государствами и проводить внешнюю политику без вмешательства

со стороны других государств. Однако независимость государства

на международной арене не есть неограниченная свобода действий. Эта свобода ограничена общепризнанными принципами и нормами современного международного права<sup>12</sup>.

Говоря о второй части традиционной формулы государственного суверенитета – **самостоятельность внутри страны** – следует особо подчеркнуть, что автор настоящей диссертационной работы, рассматривает данную часть формулы в качестве характеризующей государственный суверенитет **как абсолютный** во внутреннем измерении поскольку любая «относительность» суверенитета внутри страны невозможна, так как в противном случае она будет означать именно отсутствие государственного суверенитета.

Таким образом, с учетом изложенного ранее можно сделать вывод о том, что независимое современное государство обладает суверенитетом, носящим «дуальный», «гибридный» характер: **относительный – во внешнем измерении, абсолютный (т.е. полный) – во внутреннем измерении**.

Исходя из этого, автор предлагает свою формулировку (точнее, формулу) государственного суверенитета на современном этапе развития мирового сообщества: **суверенитет государства – это относительная независимость во внешних отношениях и абсолютная самостоятельность внутри страны**.

Думается, что игнорирование «дуальной» сущности государственного суверенитета (скорее, непонимание «гибридности» его природы) в современных условиях глобализации и порождает горячие дискуссии о сущности суверенитета, его роли в развитии государственности и общества.

Развивая и раскрывая содержание тезиса о дуальной природе государственного суверенитета, можно утверждать о том, что данный феномен позволяет современным государствам в процессе их участия в различных интеграционных объединениях производить своего рода «суммирование» относительных суверенитетов, которое в конечном итоге дает толчок раз-

<sup>9</sup> Колесов Н. Д. Развал СССР: причины и некоторые социально-экономические последствия/Экономическая история России: проблемы, поиски, решения: Ежегодник. Вып. 3. Москва; Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2001. С. 118—119.

<sup>10</sup> Свободная мысль. 2000. №1 (1491). С. 24. (Цит. по: Колесов Н. Д. Указ. соч. С. 119.)

<sup>11</sup> См.: Международное право. Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М.: Международные отношения. 1994. С. 57—59.

<sup>12</sup> См.: Аваков М. М. Субъекты международного права // Международное право. Учебник. М., 1988. С. 31—38.

вития синергетического эффекта суверенитета уже всего соответствующего интеграционного объединения

во внешнем измерении.

Именно по степени указанного синергетического эффекта суверенитета того или иного интеграционного объединения возможно оценить качественный уровень, дееспособность и жизнённость

такого объединения на международной арене.

Переноса суть изложенного на интеграционную модель ЕАЭС, СНГ, вполне можно говорить о том, что в рамках международной региональной организации нового вида государства-члены Содружества «суммировали» свои «относительные» (внешние) суверенитеты и получили синергетический эффект общего «относительного», внешнего суверенитета, который играет весьма существенную имиджевую роль в процессе восприятия СНГ мировым сообществом.

Таким образом, с точки зрения автора, традиционное определение государственного суверенитета в новых условиях глобализации нуждается в определенной корректировке, сущность которой заключается в том, что смысловое «расщепление» рассматриваемого понятия на «внешний» и «внутренний» в настоящее время получило свое дальнейшее логическое развитие. «Внешний» суверенитет характеризуется ярко выраженной относительностью, границы которой (в теоретическом и практическом контексте) с одной стороны, лимитируются нейтралитетом, ведущим к изоляционизму и автаркии, а с другой – нивелирование традиционных признаков национального государства (вплоть до полной утраты национальной государственности).

«Внутренний» суверенитет (при условии усиления относительности «внешнего») приобретает все более «абсолютный» характер, требующий полного контроля над ситуацией внутри страны, полной самостоятельности.

Однако, как подчеркивал в упомянутой статье Б. М. Клименко, «несмотря на суверенитет международное право не оставляет

на полное усмотрение государства осуществление им верховной власти на своей территории. Здесь на первое место выходят

два принципа: уважение основных прав и свобод человека

и запрещение загрязнения окружающей среды. Первый принцип является общепризнанным, хотя некоторые различия могут обнаруживаться относительно его содержания и степени обязательности тех или иных положений. Однако в любом случае государства обязаны уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести и убеждений для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они также должны поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных и других прав и свобод человека. Внутреннее законодательство государства должно соответствовать этим международным обязательствам. Эти международные обязательства еще шире, обязанность их соблюдать еще определеннее в тех случаях, когда государство является участником Международных пактов о правах человека»<sup>13</sup>.

Таким образом, понятие суверенитета государства на данном этапе мирового развития невозможно рассматривать в отрыве от всего спектра общепризнанных принципов и норм международного права. При этом необходимо учитывать немаловажное обстоятельство,

что все общепризнанные принципы и нормы международного права обладают большей или меньшей степенью жесткости, не допускающей вольного отклонения от них. Все общепризнанные принципы признаются как нормы *jus cogens*, т.е. как нормы, отклонение от которых недопустимо и которые могут изменяться только последующей нормой общего международ-

---

<sup>13</sup> Б. М. Клименко. Указ. соч. С. 18—19.

ного права, носящей такой же характер. Эти принципы должны быть признаны и вновь возникающим государством, например, в случаях отделения или разделения государства-предшественника<sup>14</sup>.

В соответствии с общепринятой теорией, новое государство должно обрести независимость законным путем, либо с согласия прежней суверенной власти, либо на базе самоопределения. Многие бывшие республики Союза ССР (аналогично Кыргызстану, Казахстану) обрели независимость на основании ст. (10, 11, 16 и 72, 73) Конституции СССР 1977 г. (которая обеспечивает «право свободного отделения») – о том, что союзная республика есть суверенное советское социалистическое государство. Именно эта проблема выходила на передний план в годы перестройки.

Реализация суверенитета республик началась еще с момента введения в действие Закона СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» (26 апреля 1990 г.). Согласно названному закону союзная республика имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, осуществлять внешнеэкономические связи и участвовать в деятельности международных организаций (ст. 5).

Осуществление этого права союзной республики не может противоречить законам СССР и международным обязательствам СССР. В сферах совместного ведения Союза ССР и союзных республик высшим органам государственной власти и управления Союза ССР (ст. 8 п. 9) передается установление общего порядка взаимоотношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями, общее руководство внешне-экономической деятельностью<sup>15</sup>.

Дальнейшее развитие реализации суверенитета республик получило также и в Законе СССР «Об экономическом положении страны, концепции перехода к регулируемой рыночной экономике»

(25 мая 1990 г.) и др., по которым союзные республики получили право самостоятельно решать вопросы экономики и культуры. Принятие Декларации о суверенитете открыло новую страницу международно-правовой деятельности (республики) новым государствам СНГ.

24 августа 1991 г. тогдашний Президент России Б. Н. Ельцин подписал указ от имени России о признании независимости прибалтийских государств, и первый Президент СССР М. С. Горбачев, в силу своей теперь уже вторичной роли, вынужден был с этим согласиться, поскольку независимость балтийских государств сразу же признал ряд европейских государств.

«Развалили СССР все мы с вами. Во-первых, перестройщики запоздали с реформированием Союза, реформированием партии, создали сложную ситуацию в экономике и народ начал уходить от поддержки и открыл дорогу для других сил, которые использовали эти слабости реформаторов на полную катушку. А вот что касается руки Вашингтона, то это все вообще выдумки. Запад боялся распада страны»<sup>16</sup>, – заявил специальному корреспонденту «Известий»

М. С. Горбачев, бывший Генеральный секретарь ЦК КПСС и первый и последний президент СССР, спустя несколько лет.

Говоря о распаде Советского Союза, следует в сжатой форме обрисовать основные моменты, приведшие к этому распаду. Поскольку, с нашей точки зрения, без знания истории-

---

<sup>14</sup> Б. М. Клименко. Указ. соч. С. 16—17.

<sup>15</sup> Правда. 1990. 4 мая.

<sup>16</sup> Известия. 2005. 13—15 мая. Аналогичную позицию, тогда еще занимал и Е. Т. Гайдар, который в интервью корреспонденту журнала «Итоги» заявил, «что не верит в теорию заговоров. Может потому, что видел ошалевших представителей американской администрации, когда разваливался СССР. Якобы причастные к краху Советского Союза люди откровенно паниковали, не представляя, что им с этим счастьем делать!» (См.: Итоги. 2005. №26 (472). С. 18.)

ческой составляющей невозможно создать цельную картину истоков и предпосылок создания СНГ и ЕАЭС.

С начала 80-х гг. и до начала 90-х гг. прошлого века в СССР шло нарастание кризисных процессов в обществе, затрагивавших все стороны социально-экономической, политической и духовной жизни. Разрывались хозяйственные связи между регионами и предприятиями, нарушались товарно-денежные отношения, усиливалась инфляция, росли цены, ухудшалось обеспечение населения продовольственными и промышленными товарами, росла преступность, снижался жизненный уровень.

Резко обострились межнациональные отношения. Росла конфронтация союзных и республиканских органов власти, несогласованность действий законодательных и исполнительных органов на всех уровнях.

Руководство страны и ее лидер, президент СССР М. С. Горбачев, отдавая себе отчет в том, что под угрозой было поставлено

само существование советского многонационального государства, пытались реализовать в срочном порядке комплекс неотложных мер, направленных на сохранение СССР.

Указанные меры предполагали:

- демократическое обновление Союза;
- переход к рыночным отношениям на основе первоочередного осуществления программы стабилизации экономики с обеспечением социальной защиты населения;
- формирование эффективной системы органов исполнительной власти<sup>17</sup>.

В декабре 1990 года IV Съезд народных депутатов СССР принял постановление «О положении страны и первоочередных мерах

по преодолению сложившейся кризисной социально-экономической и политической ситуации», в котором шла речь о том, чтобы Президент СССР и руководители республик ускорили «работу по подготовке и подписанию Союзного договора на основе признания суверенитета республик, добровольного делегирования ими ряда функций Союзу при верховенстве в этих вопросах союзных законов».

Особо подчеркивалось, что «до подписания Союзного договора действуют те законы республик, которые не противоречат Конституции СССР, а также законам СССР, принятым в пределах его полномочий»<sup>18</sup>.

Согласно названному Постановлению, Президент СССР совместно с высшими должностными лицами республик должны были разработать и подписать до конца указанного ранее года временное соглашение по экономическим вопросам на 1991 г., позволявшее формировать бюджеты Союза и республик, обеспечить нормальное функционирование страны.

На том же Съезде было также принято постановление «Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения». Первый пункт этого Постановления гласил: «Съезд народных депутатов СССР исходя из исторической общности народов, веками складывавшихся между ними связей, высказывается за сохранение целостности страны и ее названия – Союз Советских Социалистических Республик, за преобразование нашего многонационального государства в добровольный равноправный союз суверенных республик – демократическое федеративное государство.

Обновленный Союз, основанный на волеизъявлении народов

и принципах, изложенных в декларациях республик и автономий

о государственном суверенитете, призван обеспечивать равноправие всех граждан страны независимо от их национальности и места проживания; равноправие народов, какой бы

---

<sup>17</sup> См. подробнее: Труд. 1990. 27 дек.

<sup>18</sup> См. подробнее: Труд. 1990. 27 дек.

ни была их численность, их неотъемлемое право на самоопределение и свободное демократическое развитие, территориальную целостность субъектов Федерации; гарантии прав национальных меньшинств; укрепление позиций и авторитета Союза как гаранта мира и международной безопасности»<sup>19</sup>.

Второй пункт Постановления говорил о том, что дальнейшая работа над проектом нового Союзного договора, а также определение порядка его заключения должен был осуществлять Подготовительный комитет в составе высших должностных лиц субъектов Федерации – республик и автономных образований, Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР.

Особо отмечалось, что при разработке текста проекта Союзного договора необходимо было основываться на предоставленной

IV Съезду народных депутатов СССР общей концепции, а также концепциях, имевшихся у субъектов Федерации в контексте предложений и замечаний, высказанных народными депутатами СССР и общественностью.

Подготовительному комитету было рекомендовано приступить к своей работе уже в январе 1991 г.

Далее в рассматриваемом Постановлении шла речь о том, чтобы Верховный Совет СССР и Президент СССР совместно с высшими органами государственной власти республик незамедлительно определили меры по обеспечению нормального функционирования всех звеньев системы государственных органов в период до заключения нового Союзного договора.

В первоочередном порядке поручалось согласовать разграничение полномочий между Союзом и субъектами Федерации, между Союзом и каждым субъектом Федерации в отдельности.

Таким образом, новый Союзный договор должен был строиться на принципах федерализма, на основе федеративного устройства, обеспечивая всем входящим в Союз республикам равные условия.

Участники нового Союзного договора наделяли Союз ССР (ст. 5 п. 3) следующими полномочиями:

- выработка и осуществление внешней политики Союза;
- заключение международных договоров СССР;
- представительство Союза в отношениях с другими государствами и в международных организациях;
- регулирование внешнеэкономической деятельности СССР
- и координация внешнеэкономических связей республик<sup>20</sup>.

Декларации о государственном суверенитете, принятые рядом бывших союзных республик в 1990—1991 гг., радикально изменили ситуацию.

Унитарная модель Советского Союза обнаружила свою нежизненность.

Так, в марте 1990 г. Верховный Совет Литвы объявил о восстановлении полного государственного суверенитета Литовского государства, затем аналогичные заявления имели место в Латвии

и Эстонии. Летом 1990 г., после избрания в мае Б. Н. Ельцина Председателем Верховного Совета России, была принята Декларация

о суверенитете этой крупнейшей республики в составе обновленного Союза.

15 декабря 1990 г. на сессии Верховного Совета (парламента) Кыргызстана была принята декларация о государственном суверенитете Кыргызской Республики. Тем самым был сделан

---

<sup>19</sup> Труд. 1990. 27 дек.

<sup>20</sup> Правда. 1990. 4 нояб.

принципиально важный шаг по пути обретения Кыргызстаном реальной политической и экономической самостоятельности: «Выражая волю народа Кыргызстана, – говорится в Декларации, – для всестороннего обеспечения прав и свобод человека, заботясь о свободном политическом, экономическом, социальном и духовном развитии народа Кыргызстана, стремясь построить демократическое правовое государство, выступая за создание нового Союза суверенных республик», Верховный Совет Республики Кыргызстан торжественно провозглашает государственный суверенитет Республики Кыргызстан, означающий верховенство государственной власти республики на всей территории и независимость во внешних сношениях»<sup>21</sup>.

В целях укрепления стремительно разваливающегося Союза

в стране был организован всенародный референдум по проблеме сохранения СССР, в котором приняли участие девять республик

(за исключением Грузии, Армении, Молдовы, Эстонии, Латвии

и Литвы). Свыше 75% из принявших участие в голосовании высказывались за сохранение обновленного Союза.

Известно, что на 20 августа 1991 г. было намечено подписание нового Союзного договора, но оно было сорвано печально известным выступлением Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП)<sup>22</sup>.

В связи с резко изменившейся обстановкой после подавления путча даже те республики, которые ранее выражали желание подписать новый Союзный договор, заявили о своей независимости, создали свои органы власти, перевели под республиканскую юрисдикцию предприятия союзного значения. Это означало окончательный распад прежнего Союза. Не смог спасти положение и V Съезд народных депутатов СССР (сентябрь 1991 г.).

В ноябре 1991 г. в Ново-Огарево Россия, Беларусь, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан, Таджикистан заявили

о намерении создать новое межгосударственное образование – Союз Суверенных государств (ССГ). Однако этого не произошло. Попытки Президента СССР М. С. Горбачева подписать новый Союзный договор провалились.

8 декабря 1991 г., стремясь избавиться от дискредитировавшего себя Центра, Б. Н. Ельцин (Российская Федерация), Л. М. Кравчук (Украина) и С. С. Шушкевич (Беларусь) заявили о прекращении действия Союзного договора 1922 г. и подписали соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). После Алма-Атинской встречи 21 декабря СНГ стало объединять 11 бывших союзных республик (за исключением стран Балтии и Грузии).

СССР прекратил свое существование, а его президент

М. С. Горбачев ушел в отставку<sup>23</sup>.

Ряд авторов считает, что такой финал Союза ССР не был предопределен объективными обстоятельствами, СССР вполне мог бы трансформироваться в Федерацию, включавшую бы в себя большинство крупных республик. Однако возможности реализации такого варианта были упущены<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан // Ведомости Верховного Совета РК. 1991. №17; Советская Киргизия. 1990. 16 дек.

<sup>22</sup> После неудачной попытки кабинета министров СССР получить чрезвычайные полномочия оппозиционеры решили действовать более решительно, отбросив правовые, законодательные, конституционные нормы. Они решили, во что бы то ни стало сорвать намеченное на 20 августа подписание нового Союзного договора, попытаться решить все проблемы силовыми методами, насильственным путем добиться изменения государственной политики. По поручению организаторов заговора в КГБ СССР были подготовлены проекты документов Государственного комитета по чрезвычайному положению, разработаны конкретные операции с использованием возможностей, сил и средств спецорганов. (См. подробнее: *Леванов Б. В., Чунаков А. В.* История России. Курс лекций. Учебное пособие. М.: ИКФ Омега – Л., 2002. С. 637—638.)

<sup>23</sup> *Леванов Б. В., Чунаков А. В.* Указ. соч. С. 638.

<sup>24</sup> Там же.

Н. Д. Колесов непосредственно пишет именно о роли субъективного фактора в процессе разрушения СССР. Говоря о том, что формально распад СССР произошел в 1991 г., когда в Беловежской Пуще было подписано соглашение о выходе из СССР России, Украины и Белоруссии, Н. Д. Колесов утверждает, что процесс распада Советского Союза в действительности начался раньше. Ему предшествовал период острой борьбы за сохранение СССР. Развал СССР, с точки зрения Н. Д. Колесова, шел вопреки стремлениям народов к тесному союзу и объединению. Так, как было уже отмечено ранее, проведенный 17 марта 1991 г. всенародный референдум показал, что подавляющее большинство населения во всех союзных республиках стоит за сохранение СССР. И тем не менее, уже в декабре (через несколько месяцев) Б. Н. Ельцин объявил о выходе России и прекращении существования СССР, вопреки волеизъявлению народа<sup>25</sup>.

Итоговый вывод Н. Д. Колесова – однозначен: «Развал СССР был волюнтаристским актом. Он не был обусловлен экономическими причинами и подготовлен ни в правовом, ни в хозяйственном

отношении. Он произошел под воздействием политических и национальных факторов и вопреки экономической целесообразности»<sup>26</sup>.

О нелегитимности участия Б. Н. Ельцина от имени Российской Федерации в процессе создания СНГ пишет профессор А. В. Зиновьев в своей книге «Конституционное право России: проблемы теории

и практики», вышедшей в свет в 2000 г. Автор утверждает, что Б. Н. Ельцин нарушил Конституцию и допустил отступление от государственно-правовой культуры, когда в 1991 г. подписал минские и алма-атинские соглашения о создании СНГ от имени Российской Федерации, поскольку в тот момент наше государство официально именовалось РСФСР. Данную позицию президента 25 декабря 1991 г. с подачи Р. И. Хасбулатова поддержал Верховный Совет РСФСР, приняв блиц-закон «Об изменениях наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» в Российскую Федерацию, на что, с точки зрения А. В. Зиновьева, Президент и Верховный Совет не имели права. Известно, что согласно прежней конституции это была исключительная прерогатива Съезда народных депутатов РСФСР. Названными акциями, подчеркивает далее А. В. Зиновьев, была нарушена не только ст. 104 действующей тогда Конституции, но изменялось и ее название и всех высших органов государства<sup>27</sup>.

В результате распада Советского Союза в 1991 г. пять средне-азиатских республик: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан<sup>28</sup> и Узбекистан стали полностью независимыми государствами. Провозглашение независимости открыло перед названными республиками новые возможности и поставило перед ними новые международно-правовые задачи.

<sup>25</sup> См.: Колесов Н. Д. Указ. соч. С. 119.

<sup>26</sup> Колесов Н. Д. Указ. соч. С. 121. Н. Д. Колесов в своей статье ставит вопрос: «Были ли экономические причины развала СССР?» И дает на него ответ: «В экономике был ряд негативных факторов: старение производственных фондов, задержка НТП и др. С середины 80-х годов началось замедление темпов экономического роста. Но падение темпов экономического роста – это еще не катастрофа. В ряде развитых капиталистических стран не только приостанавливается рост, но и падает производство, но и существующая система обнаруживает свою недееспособность к модернизации и совершенствованию. Социализм, несомненно, нуждался в глубокой модернизации и реконструкции, но не в ликвидации и замене старым социально-экономическим строем, показавшим свою несостоятельность. Социализм проиграл капитализму не в экономической сфере, а в сфере политики и идеологии, которые потом потянули к развалу и экономику. Социализм проиграл в организационном и информационном плане, и негативную роль в этом процессе сыграли субъективные факторы, и, прежде, всего некомпетентное, разложившееся, коррумпированное руководство страны». (Там же.)

<sup>27</sup> См.: Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб.: Издательский Торговый Дом «Герда», 2004. С. 36.

<sup>28</sup> В настоящее время Туркменистан является постоянно нейтральным государством, согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1995 г. и Конституционного закона Туркменистана от 12 декабря 1995 г. 28 декабря 1999 г. *парламент этой страны принял Конституционный закон*, предоставляющий Туркменбаши «исключительное право осуществлять полномочия главы государства без ограничения срока».

Указанные страны занимают территорию, в совокупности составляющую 4 млн кв. км, что равно практически половине территории США, а численность населения этих государств составляет около 54,7 млн чел. На данные страны приходится приблизительно одна пятая населения и территории бывшего СССР. Значительную часть земли составляют пустыни и полупустыни. Если не считать столиц и ряда крупных городов, плотность населения в упомянутых странах является довольно низкой. Они обладают богатым культурным наследием и поддерживают тесные связи с другими государствами Азии, в частности, с ближневосточными странами. Языки народов Средней Азии принадлежат к тюркской языковой семье, за исключением таджикского языка, близкого к фарси, на котором говорят в Иране. Абсолютное большинство населения стран региона исповедует ислам.

Регион богат природными ресурсами. В частности, в Казахстане, Туркменистане и Узбекистане находятся основные месторождения нефти и газа. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан располагают значительными запасами других полезных ископаемых, причем Кыргызстан и Таджикистан также имеют мощный гидроэнергетический потенциал, запасы пресной воды. Для рассматриваемого региона характерны различные виды сельскохозяйственных земель от пустынь Туркменистана до обширных хлопковых полей Узбекистана и плодородной Ферганской долины. Кроме того, страны региона располагают образованной и высококвалифицированной рабочей силой. Показатели грамотности среди взрослого населения и уровень образованности во многом схожи с аналогичными показателями по новым промышленно развитым странам Восточной Азии.

Среди всех стран бывшего СССР экономические системы указанных стран являлись наиболее специализированными в силу того, что они были основными поставщиками сырьевых ресурсов. Однако географическое положение стран Центральной Азии таково, что они практически изолированы от главных международных рынков. До распада Советского Союза более 80% общего объема торговли названных республик приходилось на межреспубликанскую торговлю в рамках СССР. Все они существенно зависели от дотаций «субвенций», предоставляемых союзным правительством в порядке финансирования республиканских бюджетов. Теперь же для мобилизации необходимых средств, приходится полагаться на внутренние и зарубежные источники финансирования.

В годы перестройки стремление Кыргызстана и других республик к хозяйственной самостоятельности на своей территории вызвало опасение, что это чревато раздроблением единого рынка страны

и размыванием статуса СССР как субъекта международного права<sup>29</sup>.

После провала августовского путча ГКЧП 1991 г. стремительно развивались прямые экономические связи между уже новыми независимыми государствами на основе двусторонних и многосторонних соглашений, и важной особенностью этих договоров между Кыргызстаном, Россией, Казахстаном, Узбекистаном, Украиной и другими государствами является то, что их участники признавали друг друга суверенными государствами и строили отношения, исходя из Декларации о государственном суверенитете каждой из новых республик.

31 августа 1991 г. Верховный Совет Республики Кыргызстан принял *«Декларацию о государственной независимости Республики Кыргызстан»*<sup>30</sup>, с которой идет отсчет международно-правовой деятельности Кыргызстана.

Таким образом, *международной правосубъектностью обладают только участники межгосударственных отношений*. Лишь они могут быть соответственно субъектами меж-

<sup>29</sup> Бейшембиев Э. Дж. Государственно-правовые проблемы внешнеэкономической деятельности Кыргызстана. Автореф. на соиск. учен. степени д-ра юрид. наук. Алма-Ата. 1993. С. 13.

<sup>30</sup> Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан // Слово Кыргызстана. 1991. 2 сент.

*дународного права.* Участники межгосударственных отношений создают нормы, регулирующие их отношения друг с другом, то есть нормы международного права,

в результате действия которых у этих участников возникают определенные права и обязанности, что и свидетельствует, прежде всего, о том, что такие участники приобрели качество субъекта международного права.

Международная правосубъектность Кыргызской Республики находит свое проявление в наличии прав и обязанностей, устанавливаемых нормами международного права, договорными и обычными, то есть подчиняемость Кыргызстана непосредственному действию норм и принципов международного права.

Необходимо отметить, что в силу основных принципов современного международного права все государства сегодня

не только правоспособны, но и дееспособны. Сегодня нет неправо-способных или недееспособных народов. Но было бы неправильным считать, что правоспособность и дееспособность слиты, что это одно и то же, ибо, как будет показано дальше, это различные элементы правосубъектности государств<sup>31</sup>.

Утвердившись в качестве полноправных субъектов международного права, новые независимые государства СНГ внесли определенный новый вклад в развитие международного права.

С момента установления Кыргызской Республикой, как и другими странами СНГ дипломатических и экономических отношений

со многими странами мира и членством в международных организациях, эти страны стали реальным и действенным фактором не только международных политических отношений (что общепризнанно), но и международного правотворчества. «Международная правосубъектность, – отмечал Р. А. Тузмухамедов, – выражается не просто в наличии у субъекта международного права прав и обязанностей (и способности нести ответственность), но и в возможности творить международное право, участвуя в выдвижении международно-правовых идей и в создании, включая конвенционное формулирование, новых форм и принципов международного права»<sup>32</sup>.

Тем самым со стремительным развитием международного права – после распада Советского Союза Кыргызская Республика (аналогично другим новым независимым государствам) получила статус субъекта международного права (ранее – субъект Союза ССР), то есть носителя международных прав и обязанностей, возникающих в соответствии с общими принципами и нормами международного права.

Эти перечисленные ранее правовые характеристики Кыргызстана, Казахстана и других новых независимых государств как субъектов международного права демонстрируют различные стороны одного и того же явления – международной правосубъектности. Международное право – это инструментарий управления международным сообществом, состоящим главным образом из государств, обладающих унифицированной правосубъектностью. Основа и одновременно специфика такого управления заключаются в том, что государства обладают равной способностью обладать правами и обязанностями и осуществлять их.

Ключевыми признаками, характеризующими государство

в качестве субъекта международного права, являются: постоянное население, территория, суверенная государственная власть<sup>33</sup>, способная самостоятельно от имени данного государства вступать в отношения с другими государствами.

---

<sup>31</sup> Подробнее см.: Лазарев М. И. Морская правоспособность и дееспособность государств // Московский журнал международного права. 2000. №2 (38). С. 120.

<sup>32</sup> Тузмухамедов Р. А. Движение неприсоединения и международное право // Советское государство и право. 1987. №8. С. 92.

<sup>33</sup> Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1999. С. 11.

Согласно современному международному праву все государства являются равноправными, ни одно государство не имеет преимуществ над другими. Основные принципы выражены в международном праве следующим образом: «Организация (ООН) основана на принципе суверенного равенства всех ее членов»<sup>34</sup>. «Все государства обладают суверенным равенством. Они обладают равными правами и обязанностями и являются равными членами международного сообщества, несмотря на экономические, политические, социальные и другие различия» (Резолюция Генеральной Ассамблеи 2625)<sup>35</sup>.

*На мировой практике существует огромное несоответствие между теоретическим принципом и его практическим применением. Так, международные отношения законно основаны на равенстве,*

но это не значит, что на практике некоторые государства не могут играть более влиятельную роль на политической арене и в мировой экономике. Согласно современному международному праву Кыргызстан равен США, но они не играют одинаковой роли в международной жизни. Правовое равенство не может скрыть неравного распределения богатства между странами. Новым независимым государствам необходимо принять и понять на практике, что взаимосвязь между «правом» и «интересом», которая непосредственно задействована в борьбе государств за ресурсы, за установление контроля над основными мировыми рынками и потоками ресурсов, их освоением, в том числе транснациональными корпорациями (ТНК).

Таким образом, названные страны имеют различную экономическую мощь, различный вес на мировой арене, но, в качестве носителей суверенитета, они равны юридически (**de jure**). В международном праве существует принцип суверенного равенства государств. Принцип суверенного равенства государств является основным универсальным стержнем современного международного правопорядка. Речь, конечно, не идет о том, что все государства якобы должны располагать одинаковой суммой прав и обязанностей, а о равной правовой мере безопасности, о равной возможности государств определять права и обязанности на своей территории, независимо от прав и обязанностей юридических и физических лиц на территории других государств и правосубъектности соответствующих территориальных суверенов на их территории.

Профессор М. И. Лазарев в своей статье утверждает, что «в советской литературе международного права написаны очень полезные и глубокие работы о международной правосубъектности, международных правоотношениях и праве, но ничего не написано о таких важных элементах правосубъектности, как международная правоспособность и международная дееспособность...»<sup>36</sup> и их соотношений.

В действительности в международно-правовой литературе и международной практике бытует мнение, что наличие у государства как субъекта международного права правоспособности означает, тем самым, наличие у него и дееспособности.

Необходимо отметить, что в ст. 6 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. указывается, что «каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры...»<sup>37</sup>.

Итак, этот международно-правовой документ показывает наличие у государств международной правоспособности и дееспособности как важнейших сторон их международной пра-

---

<sup>34</sup> Устав Организации Объединенных Наций, Ст. 2.

<sup>35</sup> Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, 6A Res. 2625 (XXV) of 24 October 1970. См. также процедуру голосования в Генеральной Ассамблее ООН: «Каждый Член Генеральной Ассамблеи имеет свой голос» (UN Charter, Art. 18, § I).

<sup>36</sup> Подробнее см.: Лазарев М. И. Указ. соч. С. 116.

<sup>37</sup> Составители Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Действующее международное право в 3 т. Том I. М., 1996. С. 345.

восубъектности. Другими словами, если правоспособность государств относительно договоров ничем не ограничена, они могут заключать договоры по любым вопросам.

То, что все государства юридически равны и пользуются суверенным равенством независимо от всех своих фактических различий, означает, что каждое из них имеет все права, присущие полному государственному суверенитету, что оно является равноправным субъектом международного права, что оно участвует на равных началах в прогрессивном развитии международного права как независимый участник международного общения, затрагивающего его законные интересы, и должно уважать правосубъектность других государств.

Только тогда государства по-настоящему юридически равны, политически независимы и свободно выбирают и развивают свои политические, международно-правовые, экономические, социальные и культурные связи. Суверенное равенство государств предполагает взаимное уважение прав, проистекающих из суверенитета, взаимное уважение их правосубъектности, ненадания ущерба безопасности сторон. Понятие суверенитета лежит в основе общепризнанного принципа международного права о суверенном равенстве государств, потому что внешняя независимость каждого из них ограничена только равноценной независимостью остальных.

Такое юридическое равенство государств предполагает невмешательство во внутренние дела, ни под каким предлогом, так как территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны. Суверенное равенство государств означает, что государства развивают свои взаимоотношения на основе равной независимости, на основе международных договоров, заключенных в соответствии с общим международным правом. Каждое из государств должно уважать интересы других государств с учетом того, что это не мешает его собственному суверенному интересу в соответствии с Уставом ООН, Уставом СНГ и др.

В советской науке международного права «доказывалась» международная правосубъектность союзных республик. Еще в 1958 г. И. И. Лукашук писал: «Советские союзные республики обладают

не только правами, но и всеми необходимыми политическими и культурными условиями для того, чтобы наряду с Советским Союзом выступить в качестве полноправных сторон в международных отношениях»<sup>38</sup>.

Союзные республики, отмечал профессор А. Н. Талалаев в 1979 г., участвуют в международных отношениях и заключают международные договоры на основе конституций как самостоятельные суверенные государства<sup>39</sup>.

Однако в реальности все республики бывшего Союза, включая Кыргызстан, Казахстан имели сказанное ранее чисто декларативно.

«Союз ССР в том виде, в каком он сложился за прошлые десятилетия, не устраивает входящие в него республики», – писал академик Б. Н. Топорнин<sup>40</sup>.

В научно-исследовательских работах было отмечено, что советские республики до образования СССР были суверенными, независимыми государствами, выступали как в своих внешних сношениях, так и во взаимоотношениях между собой в качестве полноправных субъектов международного права. Так, в период с 1920 по 1922 г. Украиной были заключены международные договоры с Турцией, Чехословакией, Италией и другими государствами. Украина имела представительства в Австрии, Германии, Турции<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Лукашук И. И. Об участии советских союзных республик в международных договорах // СЕМП. 1958. М., 1959. С. 512.

<sup>39</sup> Талалаев А. Н. Закон о международных договорах СССР на службе мира. М., 1979. С. 19.

<sup>40</sup> Топорнин Б. Н. Новый Союзный договор: теоретические подходы // Новый Союзный договор: поиски решений. М., 1990. С. 9.

<sup>41</sup> Э. Дж. Бейшембиев. Новый международно-правовой механизм внешнеэкономической деятельности суверенных республик (государств). Бишкек. 1991. С. 12.

Только в 1921 г. Украина заключила мирные договоры, соглашения, конвенции с 15 государствами<sup>42</sup>. С начала 1921 г. по июль 1923 г. Беларусь самостоятельно и совместно с другими советскими республиками заключила 13 различного рода международных договоров и соглашений<sup>43</sup>.

В период от образования СССР до принятия Закона Союза ССР от 1 февраля 1944 г. союзные республики, в том числе Кыргызстан

и другие республики Центральной Азии, осуществляли свою международную правосубъектность посредством органов Союза ССР, что означало и реализацию внешнеполитической деятельности СССР, его международной правосубъектности<sup>44</sup>.

Общая периодизация внешних сношений Советского государства имеет три этапа<sup>45</sup>. *Первый* этап охватывает период от октября 1917 г.

до образования СССР. Точнее, до вступления в силу Договора об образовании Союза ССР (6 июля 1923 г.)

В тот период существовавшие советские республики (РСФСР и возникшие затем УССР, БССР и ЗСФСР) осуществляли свои внешние сношения самостоятельно, непосредственно реализуя свою международную правосубъектность, используя для этой цели систему собственных органов внешних сношений внутри страны и за рубежом.

Сущность *второго этапа* в осуществлении внешних сношений Советского государства заключается в том, что с 6 июля 1923

по 1 февраля 1944 г. защита интересов союзных республик и их представительство на международной арене обеспечивались уже не индивидуально и непосредственно, как на первом этапе, а коллективно, с помощью единых союзных органов внешних сношений<sup>46</sup>.

*Третий этап* в осуществлении внешних сношений Советского государства начался с принятия сессией Верховного Совета СССР Закона от 1 февраля 1944 г. «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат»<sup>47</sup>.

Закон 1944 года четко обосновывает изменение в формах реализации внешних сношений, которое было предпринято «в целях расширения международных связей и укрепления сотрудничества СССР с другими государствами и учитывая возросшую потребность союзных республик в установлении непосредственных отношений с иностранными государствами»<sup>48</sup>.

Указанным Законом было предусмотрено:

«1. Установить, что союзные республики могут вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения.

2. Внести в Конституцию СССР следующие дополнения:

а) дополнить ст. 14 пункт «а»: «Представительство Союза в международных сношениях, заключение и ратификация договоров

---

<sup>42</sup> Указ. соч. С. 12.

<sup>43</sup> Там же. С. 12.

<sup>44</sup> Сарсембаев М. А. Международно-правовые отношения государств Центральной Азии. Алматы. 1995. С. 187.

<sup>45</sup> Сандровский Н. Н. Право внешних сношений. Киев, 1986. С. 52.

<sup>46</sup> Сандровский И. И. Указ. соч., С. 53.

<sup>47</sup> Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938—1944. М., 1945. С. 25.

<sup>48</sup> Сборник законов СССР. 1938—1975. Т. 1. С. 51.

с другими государствами, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами»;

б) дополнить Конституцию СССР ст. 18: «Каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями»;

в) дополнить ст. 60 Конституции СССР пунктом «д»: «устанавливает представительство союзной республики в международных сношениях».

Таким образом, союзные республики вновь получили право непосредственного установления отношений с иностранными государствами, которые ими были переданы Союзу ССР.

Во исполнение Закона СССР в республиках были приняты соответствующие нормативные акты, например, Указ Президиума Верховного Совета Киргизской ССР от 20 января 1949 г. «О порядке сношений государственных учреждений Киргизской ССР

и их должностных лиц с учреждениями и должностными лицами иностранных государств», в котором было установлено, что сношение государственных учреждений Киргизской ССР и их должностных лиц с находящимися за границей учреждениями и должностными лицами иностранных государств производится через Министерство иностранных дел Киргизской ССР (п. 1)<sup>49</sup>.

После осуществления данных мер, система органов внешних сношений Союза не подвергалась больше существенным изменениям.

Союзные республики бывшего СССР фактически могли самостоятельно выступать в межгосударственных отношениях в качестве субъектов международного права по очень узкому кругу экономических вопросов. Правомочие союзной республики закреплено, например, в Конституции Киргизской ССР (от 20 апреля 1978 г.), «Киргизская ССР имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций» (ст. 73), но этот пункт являлся декларативным, так как не имелось эффективного механизма его реализации.

Союз ССР, по существу, монополизировал, вопреки конституционным положениям, всю внешнеполитическую деятельность, а право свободного выхода из СССР, декларированное Конституцией СССР, не было подкреплено никакими гарантиями и оставалось красивой ширмой<sup>50</sup>.

Необходимо обратиться к опыту зарубежных стран в рассматриваемой сфере.

Согласно действующей конституции США, только федеральное правительство может объявлять войну и заключать мир, вступать

в союзы с иностранными государствами и заключать с ними договоры и соглашения. На федеральное правительство было, в частности, возложено и регулирование внешней торговли и торговли между штатами.

Раздел 10 статьи первой Конституции США запрещает штатам заключать международные договоры: «Ни один штат не может заключать какой-либо договор, вступать в союз или конфедерацию, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, уплачивать долги чем-либо иным, кроме золотой или серебряной монеты, принимать билли об опале, законы ex post facto, нарушающие договорные обязательства, содержать войска или военные суда в мирное время, заключать какое-либо соглашение или договор с другим штатом или с иностранной державой»<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Свод законов Киргизской ССР. Т. 1. Фрунзе, 1984. С. 383.

<sup>50</sup> Козлов А. Б., Шафир М. А. Конституционная реформа и новый Союзный договор // Современный конституционализм и новый Союзный договор. М., 1990. С. 83—93.

<sup>51</sup> Конституция Соединенных Штатов Америки. М., 1993. С. 10—11.

Из изложенного становится абсолютно ясно, что штаты не являются субъектами международного права и их связи с иностранными государствами находятся под контролем Конгресса США, что предусматривает исключительно развитие экономического и научно-технического сотрудничества.

В зарубежной литературе реальное значение придается именно институту признания в международном праве. Наиболее практический случай – образование на территории бывшего Советского Союза нескольких новых независимых государств в результате распада СССР.

Следовательно, возникает вопрос о правовом положении новых государств и о реакции мирового сообщества на возникновение новых государств.

Под признанием государства понимается признание правительством одного государства факта существования другого государства. Признание автоматически подразумевает, что государство А признает международные права и обязанности за государством В<sup>52</sup>. Акт признания может иметь различные формы. Признание может быть определенным. Например, официальное заявление, сделанное компетентным должностным лицом, прямое сообщение, положение договора, уведомление третьего государства.

В послании Президента США Джорджа Буша (старшего) Президенту Кыргызстана (от 26 декабря 1991 г.), в частности говорится: «Правительство Соединенных Штатов Америки признает Кыргызскую Республику как независимое государство: предлагается, чтобы оба государства имели дипломатические отношения в полном объеме»<sup>53</sup>.

Важное значение придает институту признания в своей работе И. В. Рачков: «Отделение прибалтийских государств произошло

(de facto), то есть вопреки международному и внутреннему праву, но стало затем легитимным благодаря признанию, выразившемуся сначала в конклюдентных действиях, а затем и в явно выраженных актах международного признания»<sup>54</sup>.

В связи с распадом Советского Союза и образованием новых государств, Европейский Союз принял в 1991 г. руководства, которым должны были следовать члены ЕС во время признания

новых государств в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе<sup>55</sup>. Члены Европейского Союза готовы признать новые независимые республики, составляющие Содружество, как только они получают гарантии от этих новых республик о готовности выполнить требования, содержащиеся в «Критериях признания новых государств в Восточной Европе и на территории Советского Союза».

Председатель Совета Европейского Сообщества вступит в контакт с новыми республиками с целью своевременного получения от них гарантий с тем, чтобы признание начало действовать с момента вступления в силу роспуска Советского Союза.

По решению Европейского Совета (Маастрихт, 9—11 декабря 1991 г.) 16 декабря 1991 г. в Брюсселе состоялось заседание Совета ЕС на уровне министерств иностранных дел, на котором

---

<sup>52</sup> GRANT John and PARRY Anthony, *Encyclopaedic Dictionary of International Law*, Oceana Publications, Ins., New York, 1986. P. 323.

<sup>53</sup> Слово Кыргызстана. 1991. 31 дек.

<sup>54</sup> Рачков И. В. *Международно-правовое регулирование вопросов гражданства при территориальных изменениях в Европе в XX веке*. М., 1999. С. 139.

<sup>55</sup> См.: *Guidelines on the recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, Document adopted by European Union Council on December 16, 1991.

было обсуждено положение в СССР и в некоторых странах Восточной Европы. Был определен общий подход «двенадцати республик бывшего СССР» к вопросу официального признания новых государств на территории Советского Союза и в Восточной Европе<sup>56</sup>.

Кроме традиционных требований к новым независимым государствам, этот документ включает различные политические и гуманитарные условия, такие как демократия и соблюдение прав человека, защита меньшинств, неприкосновенность границ, соблюдение международных обязательств в области разоружения и нераспространения ядерного оружия.

Таким образом, итоги первых нескольких лет реализации государственного суверенитета показали, что страны СНГ (в недалеком прошлом единая страна с централизованной экономикой) находятся в существенной зависимости от состояния и дальнейшего развития внешне-экономических связей. Поэтому международно-правовые отношения и новая экономическая дипломатия для государств Содружества становятся едва ли не главенствующими. В настоящее время от дипломатической службы и от других государственных органов стран СНГ требуются активные действия в реализации международно-правовых интересов за рубежом.

Тем самым, развивая международно-правовые отношения со странами СНГ, необходимо динамично интегрироваться в качестве равноправного партнера и в рамках СНГ, и в мировой экономике. Будучи в центре Евразийского материка, на стыке цивилизаций

и культур, государства СНГ имеет все предпосылки для того, чтобы стать мостом дружбы и сотрудничества между всеми странами, которые проявляет интерес в этот новый регион.

Интеграционные процессы, получившие развитие в рамках стран СНГ, сделали актуальным построение общего правового пространства. Более того, основой деятельности СНГ является общее международное право. В учредительном договоре о создании СНГ

(в декабре 1991 г.) и в Уставе СНГ (22 января 1993 г.) подчеркивается, что: «для достижения целей Содружества государства-члены, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права

и хельсинкского Заключительного акта, строят свои отношения»

(ст. 3)<sup>57</sup>. Впоследствии приверженность принципам и нормам международного права неоднократно подтверждалась в многочисленных международных договорах СНГ.

Основным направлением развития международной правосубъектности новых независимых государств является развитие военно-политических, торгово-экономических, международно-правовых, гуманитарных и научно-технических отношений в новейших условиях.

Актуальным для новых независимых государств было установление другими странами дипломатических отношений, поскольку эти государства имеют право направлять посольства и принимать у себя дипломатических представителей других стран. Такое право принадлежит каждому суверенному государству и является одной из важнейших форм участия государств во внешних сношениях.

В силу общности исторических судеб, десятилетиями складывавшихся политических, правовых, экономических, хозяйственных, научных и культурных контактов, схожести решаемых на переходном этапе задач двусторонние связи между государствами – участниками СНГ имеет статус приоритетных. Доминантой их, с учетом традиционных уз дружбы и сотрудничества в различных областях жизни, специфики геополитического и геоэкономического положения России, выступающий стратегически – союзнические отношения с бывшими республиками Союза ССР. От характера и слагаемых этого многопланового взаимодействия в большой степени зависят успехи демократических и экономических преобразований, внутривосточные

---

<sup>56</sup> Дипломатический вестник. 1992. №1. С. 48—49.

<sup>57</sup> Бюллетень международных договоров. 1994. №1. С. 4—14. Российская газета. 1993. 12 февраля.

ская стабильность и безопасность на внешних границах страны, степень и темпы ее информационного, хозяйственного, технологического, коммуникационного вхождения государств СНГ и мировое сообщество.

Перспективной целью межгосударственных отношений стран СНГ должна стать последовательная его трансформация в режим долгосрочного, равноправного и взаимовыгодного партнерства.

Вековой опыт совместного проживания и хозяйствования, идентичные культурно-исторические корни, исключительно продвинутые интеграционные процессы, сориентированные на создание единого экономического пространства между бывшими республиками Союза ССР призваны максимально упрочить, богатый потенциал многогранных связей сторон, закрепить предпосылки кардинального улучшения социально-экономической ситуации в каждом из этих государств и послужить прочной основой формирования пояса добрососедства, региональной безопасности в регионе Центральной Азии и вокруг государств – членов ЕАЭС, СНГ.

Особую значимость для новых независимых государств представляют всесторонние отношения с Китайской Народной Республикой как с мощной мировой державой, потенциально выгодным торгово-экономическим партнером и дружественным государством. Россия и государства Центральной Азии, используя преимущества пограничного соседства, предпринимают необходимые политические, дипломатические и иные практические меры для развития более тесного и двустороннего сотрудничества с КНР, так и на многостороннего в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества.

Другим важным направлением, по которому должна развиваться международная правосубъектность бывших союзных республик, является торгово-экономическое. Это предстоящим присоединением

к ВТО России, Украины, Казахстана и ряда других стран ЕАЭС, СНГ.

В настоящее время членами ВТО являются 147 стран (среди стран СНГ пока только Кыргызстан, Молдавия, Грузия и Армения является полноправными участниками ВТО). Другие страны Содружества находятся в переговорном процессе присоединения (кроме Туркменистана). На данный момент, важной задачей государств – участников СНГ должны быть либерализация законов и гармонизация международных экономических отношений, прежде всего мировой торговли, обеспечение благоприятных условий встраивания национальных экономик в мировое экономическое хозяйство, формирование правовых условий для поступательного их развития.

## 2. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств

В декабре 1991 года произошло эпохальное событие – распад крупнейшего государства, субъекта международного права, обладавшего одной из самых крупных и хорошо вооруженных армий, опиравшегося на мощный военно-промышленный комплекс с ядерным арсеналом, – Союза<sup>58</sup> Советских Социалистических Республик (СССР)<sup>59</sup>, на месте которого было образовано новое объединение – Содружество Независимых Государств (СНГ).

Этим событием завершился процесс, начавшийся, пожалуй, с началом перестройки, – процесс международно-правового оформления собственной государственности народами, населявшими союзные республики.

С момента подписания учредительных документов<sup>60</sup>:

а) Соглашения о создании СНГ (8 декабря 1991 г.); б) Протокола

к нему как составной части Соглашения (21 декабря 1991 г.);

в) Алма-Атинской декларации (21 декабря 1991 г.); и, наконец;

г) Устава Содружества<sup>61</sup>, принятого 22 января 1993 г., ратифицированного Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном, СНГ принимало меры, направленные на свое организационное укрепление и совершенствование международно-правовой основы.

Проблема рассматривалась и российскими авторами<sup>62</sup>. Также имеется ряд исследований по данной проблематике ученых и специалистов из стран Содружества<sup>63</sup>.

На различных официальных уровнях были заключены несколько сотен многосторонних и свыше трех тысяч двухсторонних соглашений, договоров, конвенций, протоколов, постановлений и других документов, которые на данный момент пока еще далеки от эффективности. Были созданы более полусотни координационных органов. Но несмотря на насыщенность принятых документов и интенсивность диалога, функционирование СНГ вызывает намного больше негативных откликов, чем позитивных, в том числе относительно его правового ста-

---

<sup>58</sup> Договор об образовании СССР был подписан 30 декабря 1922 г., но в ней не была предусмотрена денонсация. См.: Правда. 1922. 31 дек.

<sup>59</sup> См.: Дипломатический вестник. 1992. № 1. С. 9—10.

<sup>60</sup> См.: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество», 1992, №1.; Дипломатический вестник. 1992. №1. С. 3—6.

<sup>61</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 1994. №1. С. 4—14.

<sup>62</sup> См.: Моисеев Е. Г. Десятилетие Содружества: Международно-правовые аспекты. М., 2001. С. 58; Игнатенко Г. В. Содружество Независимых Государств // Международное право. Учебник для вузов/ Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 1999; Кривчикова Э. С. Региональные международные организации // Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колов, Э. С. Кривчикова. М., 2000.

<sup>63</sup> Каженов А. Б. Организационно-правовой механизм деятельности Содружества Независимых Государств. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Институт государства и права РАН. М., 2002; Моисеев Е. Г. Международно-правовые проблемы деятельности Содружества Независимых Государств. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра. юрид. наук / Московская государственная юридическая академия. М., 2002; Калачян К. К. Экономическая интеграция государств-участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики (международно-правовые проблемы). Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Институт государства и права РАН. М., 2003; Архангельский А. В. Международно-правовые основы обеспечения коллективной безопасности государств – членов СНГ. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. Российский университет дружбы народов. М., 2003; Айманбетова А. С. Региональные организации коллективной безопасности. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. МГИМО (У) МИД РФ. М., 2004; Мохаммад Тахир. Глобальная и региональная система коллективной безопасности на современном этапе. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра. юрид. наук. СПб. 2005; Сафарян М. Б. Формирование системы коллективной безопасности стран СНГ: политические аспекты. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. Российская академия государственной службы при Президенте РФ. М., 1999.

туса, и многие продолжают воспринимать межгосударственное сотрудничество стран СНГ в качестве иных форм сотрудничества союза бывших советских республик.

До настоящего момента среди ученых, политиков различных государств Содружества нет единства в оценках форм развития

и задач, которые предстоит решать при помощи и в рамках СНГ.

В первую очередь, необходимо оценить и подвергнуть тщательному анализу современное положение в Содружестве. Исключительно на данной основе возможно выявить перспективы его развития в будущем, сформулировать некоторые рекомендации.

В учредительных документах Содружества зафиксированы международно-правовые основы образования СНГ, его цели, принципы, военно-политическое, экономическое, правовое и гуманитарное сотрудничество.

В преамбуле Соглашения о создании СНГ Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства-учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 г. констатировали, что: «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование»<sup>64</sup>.

Тем самым, у западной границы Беларусь, где находится Беловежская пуца<sup>65</sup>, Республика Беларусь, РСФСР, Украина «образуют Содружество Независимых Государств» (ст. 1). Необходимо обратить особое внимание на то, что в одном соглашении совмещено существенное количество вопросов и проблем правового регулирования.

12 декабря 1991 г. Верховным Советом РСФСР было принято Постановление о ратификации «Соглашения о создании Содружества Независимых Государств». В Постановлении Верховный Совет РСФСР обратился ко всем государствам – бывшим союзным республикам СССР, с предложением присоединиться к СНГ для взаимовыгодного сотрудничества в интересах всех народов<sup>66</sup>.

Последовательно проходила процедура ратификации в парламентах Беларуси и Украины. 10 декабря 1991 г. белорусский парламент абсолютным большинством голосов поддержал создание СНГ, а также денонсировал Союзный договор 1922 г.<sup>67</sup> После референдума на Украине 1 декабря 1991 г., когда 87% всех пришедших к избирательным урнам проголосовали за независимость Украины, стало ясно, что развал Советского Союза – уже реальность.

Вскоре было официально заявлено главами трех славянских государств, что переговоры о подготовке нового союзного договора зашли в тупик, объективный процесс выхода республик из Союза ССР и образования независимых государств стал реальным фактором.

Они констатировали: «Мы, руководители Республики Беларусь, РСФСР, Украины заявляем об образовании СНГ»<sup>68</sup>, о чем сторонами

8 декабря 1991 г. было подписано Соглашение.

Спустя несколько дней на ашхабадской встрече 13 декабря

1991 г. президенты пяти Центрально—Азиатских государств, проанализировав Беловежское соглашение, правовые аспекты проблемы, выразили готовность к *полноправному участию в формировании нового Содружества*. Они декларировали, что желание Республики Беларусь, РСФСР и Украины создать на месте ранее бесправных республик Содружество независимых государств воспринимается с пониманием<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Российская газета. 1991. 10 дек.

<sup>65</sup> *Правительственная резиденция Вискули, Брестская область, Республика Беларусь.*

<sup>66</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. / Под ред. Бекашева К. А., Ходакова А. Г. М., 2001. С. 468.

<sup>67</sup> Известия. 1991. 12 дек.

<sup>68</sup> Российская газета. 1991. 9 дек.

<sup>69</sup> Казахстан – международные договоры с государствами-участниками СНГ. Алматы, 1997. С. 6.

В данном контексте главы пяти государств Центральной Азии сделали официальное заявление о том, что процесс новой интеграции субъектов прежнего СССР на основе решений V Съезда народных депутатов СССР зашел в тупик, недальновидная политика центра привела к глубокому экономическому и политическому кризису,

к развалу производства, катастрофическому снижению жизненного уровня практически всех слоев общества.

Руководители пяти Центрально—Азиатских государств отметили, что: «должно быть обеспечено равноправное участие субъектов бывшего Союза в процессе выработки решений»<sup>70</sup> и документов

о СНГ. При этом все государства, образующие Содружество, должны быть *признаны в качестве учредителей*. Они также настаивали на том, чтобы документы об учреждении СНГ учитывали исторические

и социально-экономические реальности республик Центральной Азии, высказывали ряд других поправок и предложений к соглашению

об учреждении СНГ<sup>71</sup>.

В этой связи, 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате на совещании глав

11 независимых государств, входивших в состав бывшего Союза ССР, была *принята Декларация об образовании СНГ*.

Алма-Атинскую декларацию подписали: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызтан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республики Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина. На полноправных началах и как «Высшие Договаривающиеся Стороны образуют СНГ»<sup>72</sup>. От участия в Содружестве отказались Литва, Латвия, Эстония, Грузия. Впоследствии Декларация об образовании СНГ был подписан Грузией.

Многими учеными и политиками оценивается, что три славян-ские советские республики *не имели права распускать СССР, субъектами которого являлись 12 республик (без Латвии, Литвы*

*и Эстонии)*, и это полностью соответствует требованиям юриспруденции.

В заявлении первого и последнего Президента СССР

М. С. Горбачева от 9 декабря 1991 г. говорится, что: «Каждая республика имеет право выхода из Союза, что судьба многонационального государства не может быть определена волею руководителей трех республик. Вопрос этот должен решаться только конституционным путем с участием всех суверенных государств»<sup>73</sup>.

В таких выводах немало правовых споров, что требует серьезного юридического анализа.

Впоследствии с учреждения Содружества каждая из республик бывшего Союза объявила о собственной независимости и активно принимала меры по созданию своей политической системы.

Объявление независимости нашло отражение в международных отношениях: бывшие республики Союза признали друг друга и были признаны другими государствами. Все государства СНГ

были приняты в ООН и другие международные организации.

Также все эти новые государства являются равноправными преемниками СССР.

Согласно решению Совета глав государств СНГ от 21 декабря 1991 г. в г. Алма-Ате, государства – участники Содружества Независимых Государств, ссылаясь на ст. 12 Соглаше-

---

<sup>70</sup> Известия. 1991. 10 дек.

<sup>71</sup> Российская газета. 1991. 17 дек.

<sup>72</sup> Российская газета. 1991. 24 дек.; Дипломатический вестник. 1992. №1. С. 6.

<sup>73</sup> Известия. 1991. 10 дек.

ния о создании СНГ, отметили, что отныне Государства Содружества поддерживают Россию в том, чтобы она *продолжила членство СССР в ООН*, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях.

Республика Беларусь, РСФСР, Украина окажут «другим государствам СНГ поддержку в решении вопросов их полноправного членства в ООН и других международных организациях»<sup>74</sup>.

Спустя три дня, 24 декабря 1991 г. Президент Российской Федерации направляет послание Генеральному секретарю ООН: «Членство СССР в Организации Объединенных Наций, в том числе

в Совете Безопасности, и во всех других органах ООН продолжается при поддержке стран СНГ Российской Федерацией»<sup>75</sup>.

Министерство иностранных дел Российской Федерации

13 января 1992 г. также направляет ноту главам дипломатических представительств в г. Москве следующего содержания: «Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР, соответственно Правительство России будет выполнять вместо Правительства СССР функции депозитария по соответствующим многосторонним договорам СССР»<sup>76</sup>.

В этой связи Министерство просит рассматривать Российскую Федерацию в качестве Стороны всех действующих международных договоров вместо Союза ССР.

В соответствии с соглашением, стороны признают, что к сфере

их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе относится: «Координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства; вопросы миграционной политики, борьба с организованной преступностью» (ст. 7).

С момента подписания Соглашения о создании СНГ

на территориях подписавших его государств не допускается применение норм третьих государств, в том числе и бывшего Союза ССР. Деятельность органов бывшего Союза ССР на территориях государств-членов Содружества прекращается.

Ключевое значение имеет определение о приеме новых членов

в Содружество: «Соглашение открыто для присоединения всех государств-членов бывшего Союза ССР, а также иных государств, разделяющих цели и принципы настоящего Соглашения» (ст. 13).

Следовательно, основной замысел судьбоносного документа – Минского Соглашения о создании СНГ – заключается в том,

что каждое государство, ставшее членом СНГ, сохраняет свой суверенитет в полном объеме.

Образуя Содружество, государства-учредители основывались

на исторической общности народов и сложившихся между ними связях. В то же время, объединяясь в Содружество, составляющие его субъекты не образовывали нового государства. В настоящий момент

у Содружества (в отличие от бывшего СССР) отсутствует единая Конституция (каждый член СНГ имеет свою государственную территорию), а также единое гражданство, но, естественно, есть гражданство каждого государства, входящего в СНГ.

Отношения между государствами в Содружестве строятся

---

<sup>74</sup> Дипломатический вестник. 1992. №1. С. 8—9.

<sup>75</sup> Дипломатический вестник. 1992. №1. С. 13.

<sup>76</sup> Дипломатический вестник. 1992. №2—3. С. 34.

на основе общепризнанных принципов и норм международного права, в том числе: взаимного признания и уважения государственного суверенитета и суверенного равенства, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы и угрозы силой, экономических и любых других методов давления, мирного урегулирования споров, уважения прав и свобод человека, включая права и национальных меньшинств. Члены Содружества уважают территориальную целостность друг друга и нерушимость существующих границ. Взаимодействие участников СНГ осуществляется на принципе равноправия через общие координирующие институты, формируемые на паритетной основе.

Видный российский юрист-международник, член Комиссии международного права ООН (с 1994 по 2001 г.), профессор

И. И. Лукашук пишет: «Система отношений стран СНГ отличается особой сложностью, что определяет трудности их правового регулирования»<sup>77</sup>.

В этом отношении из учредительных документов<sup>78</sup> СНГ следует, что международно-правовые документы отвечают требованиям Венской конвенции о праве международных договоров 23 мая 1969 г., определяющей: «договор как международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования»<sup>79</sup>

(ст. 2).

Следует напомнить, что Венская конвенция 1969 г. устанавливает, что договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречил императивной норме общего права. Поскольку

это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом, это норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права (ст. 53).

Согласно этому все учредительные документы СНГ составлены как нормы международного права.

Решением о Совете глав государств и Совете глав правительств СНГ (30 декабря 1991 г.) было предусмотрено, что каждое государство в Совете имеет один голос и решения Совета принимаются с общего согласия – консенсусом (ст. 2). Вместе с тем любое государство могло заявить о своей не заинтересованности в том или ином вопросе

(ст. 3).

В международно-правовой сфере принцип консенсуса рассматривается как метод принятия решений, как способ согласования интересов участников законотворчества, в правовых документах, как средство преодоления разногласий.

Консенсус в современном значении используется двояким образом. В международном праве консенсус служит методом подготовки и принятия международно-правовых актов. В одних случаях речь идет о такой процедуре принятия решений, когда «отсутствуют возражения», когда «резолуция считается принятой без формального голосования», когда «проведены

---

<sup>77</sup> И. И. Лукашук. Международное право. Особенная часть. М., 1998. С. 114.

<sup>78</sup> Таковыми являются: Соглашение о создании СНГ 8 декабря 1991 г.; Протокол и Декларация, заключенные в Алма-Ате (21 декабря 1991 г.); Устав СНГ, принятый 22 января 1993 г.; Информационный вестник Совета глав государств и правительств СНГ «Содружество». 1992. №1. Дипломатический вестник. 1992. №1.

<sup>79</sup> Действующее международное право: В 3 т. М., 1996. Т. 1. С. 344. Вступило в силу 27 января 1980 г., СССР присоединился в апреле 1986 г. На январь 1995 г. – участвуют 100 государств, в том числе Грузия, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан.

предварительные консультации». В других случаях консенсус отражает достигаемую согласованность позиций и взглядов участников переговоров или обсуждений<sup>80</sup>.

Применение на практике принципа консенсуса приводит к решению многочисленных международно-правовых проблем.

Это дало основание В.В. Пустогарову заметить: «...можно ли считать решением Совета документ, подписанный не всеми

его членами? В любом случае такое положение предусматривает иной порядок работы, чем принцип консенсуса»<sup>81</sup>.

Консенсус (лат. *consensus* – согласие, общее мнение) – принятие решения или текста договора на международных конференциях, совещаниях и в международных организациях на основе общего согласия участников без проведения формального голосования, если против него не выступает ни один из участников данного форума<sup>82</sup>.

Консенсус применяется также в качестве средства обеспечения единства позиции государств до момента проведения голосования

по обсуждаемому вопросу, которое в таком случае получает отсрочку на время процесса согласования.

Метод консенсуса принят в некоторых органах ООН

и проводимых в рамках ООН международных конференций. Например, в резолюциях 19-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН

о создании Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Метод консенсуса применяется многими другими различными международными организациями.

В московском журнале международного права (№1, 1997 г.) была опубликована статья профессора И. П. Блищенко, где говорилось о том, что «СНГ – это еще не конфедерация, но и не международная организация. Преждевременно называть Содружество субъектом международного права, хотя тенденция к этому налицо, и в этом случае появился бы новый субъект международного права – СНГ наряду с государствами – членами Содружества»<sup>83</sup>.

Некоторые исследователи (например, Фисенко И. В.) отмечают, что СНГ на данный момент представляет собой интеграционное объединение, за которым признают признаки конфедеративности<sup>84</sup>.

Следовательно, учредительными актами СНГ являются *два блока норм* международно-правовых документов: *первый из них* – Соглашение о создании СНГ (8 декабря 1991 г.); *вторая группа* – Специальный протокол к нему как составной части Соглашения

(21 декабря 1991 г.); Алма-Атинская Декларация (21 декабря 1991 г.); и, *принятый двумя годами позже* Устав СНГ (22 января 1993 г.). Поэтому Пустогаров В. В. подчеркивает, что Алма-Атинская Декларация и Протокол устанавливают, что в полной силе остается Соглашение (8 декабря 1991 г.). Вместе с тем они содержат положения, существенно дополняющие Соглашение. Протокол делает участниками Соглашения 11 государств вместо первоначальных трех<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> См.: Н. Ф. Касьян. Консенсус в современных международных отношениях: международно-правовые вопросы. М., 1983.

<sup>81</sup> См.: Звезков В. П. Некоторые правовые проблемы хозяйственного сотрудничества в рамках СНГ. Российский ежегодник международного права (1992). СПб. 1994. С. 199; Пустогаров В. В. Содружество в ракурсе международного права. // Международная жизнь. 1992. №8—9. С. 21.

<sup>82</sup> См.: Додонов В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Международное право. Словарь—справочник. М., 1997. С. 103.

<sup>83</sup> Блищенко И. П. Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // Московский журнал международного права. 1997. №1. С. 16.

<sup>84</sup> См. подробнее: Фисенко И. В. Механизмы разрешения споров между государствами – участниками СНГ и место в нем Экономического суда Содружества Независимых Государств // Московский журнал международного права. 1997. №2. С. 125.

<sup>85</sup> Пустогаров В. В. СНГ – международная региональная организация // Российский ежегодник международного права. 1992. СПб, 1994. С. 41.

Ускорение интеграционных процессов на пространстве СНГ проявилось в том числе, и в формировании единого правового, геополитического пространства. В то же время идут мощные процессы глобализации. На огромных пространствах мира формируется рынок финансов, товаров, рабочей силы, услуг. И когда государства СНГ, их правительства осознают, насколько важным на данном этапе мирового развития является интеграция в процесс глобализации, тогда СНГ в качестве международной региональной организации приобретет абсолютно иные, новые, очертания. совершенно новыми очертаниями.

Необходимо подчеркнуть, что с момента основания Содружества были разработаны и открыты к подписанию свыше тысячи договоров, которые стали вкладом в создание и деятельность обширного экономического, а также правового пространства. Сфера действия некоторых из указанных договоров даже выходят за границы СНГ

или постсоветского пространства, поскольку они открыты

для присоединения государств других регионов, что позволяет решать конкретные экономические и международно-правовые проблемы.

В процессе своего социально-экономического и политического развития новые государства Содружества уделяют первоочередное внимание состоянию и динамике интеграционных связей в рамках СНГ, ставя в качестве первоочередных следующие цели:

- упрочение центристских тенденций в этой организации при безусловном сохранении государственного суверенитета всеми субъектами;

- систематизацию деятельности уставных, межгосударственных и межправительственных органов СНГ в реализации совместных проектов в контексте делегированных им полномочий сторонами-участницами;

- урегулирование существующих межгосударственных конфликтов, устранение потенциальных рисков и угроз

- от международного терроризма, поддержание устойчивого мира, стабильности и региональной безопасности на территории Содружества, и в странах Центральной Азии;

- расширение прямых двусторонних и многосторонних отношений в военно-политической, международно-правовой, торгово-экономической, научно-технической, культурно-гуманитарной, информационной и иных областях, считая конечной целью образование единого экономического пространства, основанного на принципах добровольности, равноправия, партнерства и взаимной выгоды;

- сближение и унификацию национальных законодательств;

- соблюдение прав человека и норм международного права.

Таким образом, Содружество Независимых Государств —

это международная, межгосударственная, региональная организация нового вида, созданная сначала, представителями трех республик бывшего СССР – Республики Беларусь, РСФСР и Украины, а затем

в состав учредителей СНГ вошли все 12 государств, президенты которых собрались в Алма-Ате. Они становились учредителями СНГ и его полноправными членами. Соглашение о создании Содружества вступило в силу для каждого из членов-учредителей после ратификации.

В Соглашении об образовании СНГ и Уставе СНГ *главными целями Содружества являются:*

- развитие равноправного, взаимовыгодного сотрудничества народов и государств в области политики, экономики, права, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, торговли, в гуманитарной, культурной и иных областях;

- создание общего экономического пространства;

- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами международного права и документами ОБСЕ;

- сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности и осуществлении разоружения; содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;
- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами СНГ (ст. 2 Устава Содружества)<sup>86</sup>.

В Алма-Атинской Декларации провозглашалось, что «взаимодействие участников Содружества будет осуществляться на принципе равноправия через координирующие органы, формируемые на паритетной основе и действующие в порядке, определяемом соглашениями между участниками Содружества, которое не является ни государством, ни надгосударственным образованием».

На данный момент в состав СНГ входят следующие бывшие республики СССР (кроме прибалтийских) – Российская Федерация, Украина (de facto объявила о выходе, de jure еще окончательно не оформлена), Республика Узбекистан, Республика Казахстан, Республика Беларусь, Азербайджанская Республика, Республика Грузия, Республика Таджикистан, Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Молдова, Туркменистан.

Однако Верховный Совет Украины внес ряд существенных изменений в текст Соглашения, которые нельзя назвать редакционными, и с ними ратифицировал, по существу, новый текст. А другие республики бывшего СССР ратифицировали первоначальный текст. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Кыргызстан и другие члены СНГ – участники одного договора, а Украина – участник другого договора. Необходимо отметить, что Украина формально не стала участником Устава СНГ.

Официальным местом пребывания уставных, межгосударственных и межправительственных органов СНГ является г. Минск. *Основными органами* (консультативными и координирующими органами) СНГ являются: Совет глав государств (СГГ) Содружества, Совет глав правительств (СГП) Содружества, Исполнительный комитет СНГ, *Межгосударственный экономический комитет Экономического союза, Экономический суд СНГ, Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ*, Совет министров обороны, Совет министров иностранных дел. Следует отметить, что обеспечение жизнедеятельности СГГ и СГП осуществляет Исполнительный комитет СНГ. Рабочим языком Совета является русский.

*Уставом СНГ предусмотрено также создание органов межотраслевого, межведомственного сотрудничества:* Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ; Совет по культурному сотрудничеству государств-участников СНГ; Совет руководителей государственных информационных агентств СНГ; Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников СНГ; Межгосударственный совет по вопросам охраны промышленной собственности; Координационный Совет начальников подразделений фельдъегерских служб государств – участников СНГ; Правовой консультативный совет государств – участников СНГ; Совет по сотрудничеству в области здравоохранения государств – участников СНГ; Совет министров внутренних дел государств – участников СНГ; Совет по железнодорожному транспорту государств – участников СНГ; Совет по туризму государств – участников Соглашения о сотрудничестве в области туризма; Совет руководителей внешнеэкономических ведомств государств – участников СНГ; Электроэнергетический Совет Содружества; Совет руководителей таможенных служб государств – участников СНГ и так далее.

Не имея единой точки зрения на перспективы дальнейшего развития СНГ, ряд стран – участниц Содружества стали создавать

---

<sup>86</sup> Устав Содружества Независимых Государств // Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д. —р. юрид. наук, проф. В. А. Карташкин, д. —р. юрид. наук, проф. Е. А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002. С. 834—835.

в рамках Содружества более тесные союзы: например, Россия и Беларусь подписали 2 апреля 1996 г. Соглашение о создании Сообщества Суверенных Республик; учреждено также Единое экономическое пространство (ЕЭП) в составе России, Украины, Беларуси, Казахстана; образован также ЕврАзЭС; функционируют военно-политическое сотрудничество в рамках организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), региональная Организация Центрально—Азиатского Сотрудничества и сотрудничество государств Содружества в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС).

Безусловно, сотрудничество на межгосударственном уровне не может в короткое (по историческим масштабам) время принять устойчивый характер и рельефные организационные формы.

Но, по мнению диссертанта, необходимо подвергнуть систематизации и упорядочить хотя бы то, что было достигнуто за последние годы, выбрать приоритеты и вести активную работу над их практическим воплощением. Ведь это касается не только безопасности, экономики

и других областей. Как было уже отмечено, за время существования СНГ по всему спектру вопросов и проблем были заключены

свыше тысячи многосторонних и двусторонних соглашений, созданы около 60 межгосударственных координационных и консультативных органов. Но масштабы выполнения совместных решений

и эффективность деятельности коллективных органов невелики. Отсутствует система четкого контроля за реализацией взятых на себя странами—участницами Содружества обязательств. Большинство организационных структур складывались, в сущности, спонтанно,

по инициативе отдельных государств, тех или иных министерств

и ведомств. В связи с этим имеет место серьезный диссонанс

в регламентации их функций и прав, во взаимоотношениях,

а также в условиях финансирования. Деятельность уставных, межправительственных органов СНГ в не достаточной степени координируется, не в полной мере сопряжена с Межпарламентской Ассамблеей и другими межгосударственными структурами.

### 3. Устав Содружества Независимых Государств: структура органов, их полномочия и деятельность

В контексте темы настоящего диссертационного исследования процесс образования и становления СНГ требует определенного правового осмысления. Исходя из этого принципиально важное значение приобретает анализ международно-правовой основы создания Содружества и деятельности его органов. В соответствии с Уставом Содружества были учреждены главные органы СНГ, которые подразделяется на *уставные, межгосударственные, межправительственные*, а также комиссии, советы, и иные органы. Достижение ключевых целей СНГ должно осуществляться на базе основных принципов международного права:

- суверенного равенства прав больших и малых государств Содружества, уважения суверенитета этих государств, добросовестного выполнения принятых на себя обязательств по многосторонним и двусторонним соглашениям СНГ;
- верховенства международного права в межгосударственных отношениях;
- духовного единения их народов, которое основывается
- на уважении их самобытности, тесное сотрудничество в сохранении культурных ценностей.

Важное международно-правовое значение в этом отношении принадлежит учредительным документам, в частности *Уставу*<sup>87</sup> Содружества Независимых Государств, подписанному в г. Минске

22 января 1993 г. следующими государствами: Арменией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Таджикистаном и Узбекистаном. Следует отметить, что как демонстрирует мировая практика, большинство межгосударственных организаций имеют собственный устав и уставные органы. При помощи устава устанавливаются международно-правовой статус и система властных органов организации, то есть определяются взаимоотношения ее различных частей между собой и по отношению к целому, намечаются ключевые общие цели, излагаются правила и порядок принятия обязательных правовых решений. Юридический анализ текста Устава СНГ, показывает, что постановления и нормы Устава Содружества реалистично отражают динамику межгосударственных отношений, на основе которых можно не только достигать взаимопонимания, но и вести совместный позитивный поиск решения международно-правовых проблем.

*В целом Устав СНГ можно охарактеризовать как международно-правовую основу Содружества*, и нельзя не согласиться с мнением, что только с момента принятия Устава СНГ стало полноценной организацией на постсоветском пространстве. Устав СНГ – это международно-правовой документ, регистрация которого была осуществлена в соответствии со ст. 102 Устава ООН.

В качестве одной из целей создания Содружества Устав СНГ ставит задачу создать такие условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к принятым обязательствам, вытекающим из договоров и других учредительных документов. Рассматриваемый документ состоит из преамбулы, 45 статей и девяти следующих разделов:

- *цели и принципы, членство;*

---

<sup>87</sup> Устав СНГ// «Содружество». Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств. 1993. №1 (9). С. 23—27; Бюллетень международных договоров. 1994. №1. С. 4—14.; Российская газета. 1993. 12 февр.; Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1993. №2; Устав СНГ не подписан: Молдовой, Украиной, и Туркменистаном. В августе 1994 г. Устав СНГ был зарегистрирован Секретариатом ООН как многостороннее международное соглашение в соответствии со ст. 102 Устава ООН.

- коллективная безопасность и военно-политическое сотрудничество;
- предотвращение конфликтов и разрешение споров;
- сотрудничество в экономической, социальной и правовой областях;
- органы содружества;
- межпарламентское сотрудничество;
- финансирование;
- заключительные положения.

Уставным органам СНГ принадлежат важнейшие управленческие функции в рамках Содружества, и они включают в себя:

- Совет глав государств и Совет глав правительств;
- Межпарламентская Ассамблея;
- Совет министров иностранных дел;
- Совет министров обороны;
- Экономический совет;
- Экономический суд;
- Исполнительный комитет.

В Уставе СНГ закреплено (ст. 21) положение о том, что высшим органом Содружества является Совет глав государств, в котором

на высшем уровне представлены все государства-члены<sup>88</sup>. Названный Совет обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные

с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов.

В Уставе зафиксировано, что Совет глав государств собирается

на заседание два раза в год. Внеочередные заседания Совета созываются по инициативе одного из государств-членов. Для обсуждения и решения принципиальных для членов СНГ вопросов в соответствии с Уставом образован Совет глав правительств (ст. 22), координирующий сотрудничество органов исполнительной власти в экономической, социальной и иных сферах общих интересов и собирающийся на заседания четыре раза в год. Внеочередные заседания Совета могут созываться по инициативе правительства одного из государств-членов.

Согласно статье 23 Устава СНГ Совет глав государств

и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания (данный орган является главным совещательным органом Содружества). Он состоит из глав государств и глав правительств всех государств-членов, каждое из которых имеет один голос. Решения

по таким важным вопросам, как: рекомендации в отношении поддержания мира и региональной безопасности, прием новых членов и бюджетные вопросы, требуют большинства в две трети голосов. Решения же по другим вопросам принимаются простым большинством голосов.

Следует отметить, что деятельность Советов глав государств

и правительств регулируется Соглашением о создании СНГ, Уставом Содружества, а также иными договорами, принятыми в их развитие.

Согласно статье 19 Устава СНГ, его участники обязались осуществлять сотрудничество в реализации совместных природоохранных мероприятий, оказании взаимной помощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций. В целях решения обозначенной задачи было заключено: Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды (февраль 1992 г.) и создан Межгосударственный экологический совет, а при нем Межгосударственный экологический фонд.

---

<sup>88</sup> Решением Совета глав государств СНГ, предусмотрено об очередном председательстве в уставных органах Содружества Поручено Совету глав правительств Содружества определить дальнейший порядок председательства в уставных органах Содружества Независимых Государств. См.: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств №2 (29). Минск. 1998. С. 18.

*Уставом СНГ также предусмотрено создание межгосударственных органов Содружества, к ним относятся:*

- Межгосударственный статистический комитет СНГ;
- Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации;
- Межгосударственный авиационный комитет и Совет по авиации и использованию воздушного пространства;
- Межгосударственное Евроазиатское объединение угля и металла;
- Межгосударственный консультативный совет «Радио-навигация»;
- Межгосударственный координационный Совет по научно-технической информации (МКСНТИ);
- Межгосударственный научно-технический Совет СНГ;
- Межгосударственный Совет по антимонопольной политике;
- Межгосударственный Совет по вопросам охраны промышленной собственности;
- Межгосударственный Совет по выставочно-ярмарочной деятельности СНГ;
- Межгосударственный Совет по геодезии, картографии, кадастру и дистанционному зондированию Земли;
- Межгосударственный Совет по космосу;
- Межгосударственный Совет по гидрометеорологии;
- Межгосударственный Совет руководителей министерств и ведомств по сотрудничеству в области машиностроения;
- Межгосударственный Совет по социальной защите и охране здоровья граждан, подвергшихся воздействию радиации;
- Межгосударственное телевидение и радиостанция «Мир».

В соответствии с Уставом СНГ, Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права (ст. 1).

Государствами-членами Содружества являются те «государства – учредители, которые принимают на себя обязательства по Уставу»<sup>89</sup> в течение одного года после его принятия Советом глав государств.

Членом Содружества может также стать государство, которое разделяет цели и принципы Содружества и принимает на себя обязательства, содержащиеся в Уставе, путем присоединения к нему

с согласия всех государств-членов.

На основании решения Совета глав государств к Содружеству

в качестве ассоциированного члена может присоединиться государство, желающее участвовать в отдельных видах его деятельности, на условиях, определяемых соглашением об ассоциированном членстве. По решению Совета глав государств на заседаниях органов Содружества могут присутствовать представители других государств в качестве наблюдателей.

**В соответствии с Уставом: «Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями»**  
(ст. 1).

Постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества некоторое время (в начале создания СНГ) являлся (ст. 27) Координационно-консультативный комитет (далее – Комитет).

---

<sup>89</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 1994. №1. С. 5.

Согласно Уставу СНГ в начале состав Комитета формировался из заместителей глав правительств государств Содружества, вырабатывал предложения по вопросам сотрудничества в политической, экономической, культурной и иных областях, а также координацию мероприятий в сферах бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, валютной, таможенной политики, в процессе формирования общего рынка труда, капиталов и ценных бумаг. На Комитет была возложена ответственность за реализацию решений Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. Он был наделен правом реализации мер, направленных на претворение в жизнь многочисленных соглашений, заключаемых в рамках Содружества. Комитет должен был стать органом, обладающим реальными и широкими правами и возможностями, способным организовать реализацию предлагаемых в рамках СНГ международных документов, а также контролировать данный процесс. Первоначально предполагалось, что Комитет в качестве органа, состоящего из действующих заместителей глав правительств, обладающих конкретными полномочиями в своих государствах,

мог принимать окончательные решения по проблемам, входящим

в их компетенцию, «разгрузив», соответственно Совет глав правительств для работы над основополагающими проблемами СНГ.

Однако Комитет не стал таким органом, поскольку его функции свелись к окончательной доработке проектов документов, выносимых на заседания Совета глав государств и правительств. В октябре 1994 г. был образован Межгосударственный экономический комитет Экономического союза<sup>90</sup>, а Координационно-Консультативный Комитет прекратил свою деятельность. Затем, соглашение об Экономическом союзе было подписано со всеми главами государств СНГ (за исключением Туркменистана). Впервые появился орган, имевший контрольно-распорядительные и исполнительные функции. Решения названного органа обязательные для исполнения членами СНГ.

Затем, в 1999 г., вместо Межгосударственного экономического комитета был создан *Экономический совет*, который на данный момент является основным исполнительным органом, обеспечиваемым выполнение соглашений, принятых в рамках Содружества. Указанный орган также обеспечивает выполнение решений Совета глав государств, Совета глав правительств о формировании зоны свободной торговли и других вопросов социально-экономического сотрудничества.

Взаимодействие участников Содружества осуществляет *Совет министров иностранных дел (далее – СМИД)* государств-членов Содружества. Внешнеполитические интересы каждого государства

в этом Совете представляет министр иностранных дел соответствующего государства-участника СНГ. Заседание Совета министров иностранных дел СМИД проводится не реже одного раза

в три месяца. СМИД решает задачи координации политической деятельности государств-членов СНГ по вопросам, представляющим взаимный интерес и касающимся обеспечения эффективности

их совместных действий во внешнеполитической сфере (ст. 27 Устава СНГ), развивая и укрепляя сотрудничество СНГ с ООН и ОБСЕ,

а также другими международными организациями в политической, экономической, социальной, гуманитарной и иных областях<sup>91</sup>.

Уставом СНГ предусмотрены также другие органы, находящиеся в структуре Совета глав государств СНГ. Это *Совет министров обороны государств – участников Содружества*

<sup>90</sup> Текст Соглашения о создании МЭК см.: Информационный бюллетень. 1996. №1. С. 26; см. также: Бюллетень международных договоров. 1995. №1. С. 19.

<sup>91</sup> Бюллетень международных договоров. 1994. №12. С. 14—16; Дипломатический вестник. 1994. №. 21—22. С. 35—42.

(далее – СМО). Данный орган координирует вопросы военной политики и военного строительства государств-членов Содружества. Предусмотрено также создание Главного командования Объединенных Вооруженных Сил. Членами Совета являются министры обороны государств СНГ

(кроме Молдовы, Туркменистана и Украины). Совет министров обороны (в соответствии с Положением о нем от 22 января 1993 г.) разрабатывает и представляет на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств предложения и концептуальные подходы по всем аспектам военной политики и военного строительства, готовят по этим вопросам межгосударственные соглашения и решения<sup>92</sup>.

Главной формой деятельности уставных органов является заседание входящих в их состав представителей государств. На заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств, например, принимаются, в первую очередь, многосторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов. Как подчеркивается в Уставе СНГ, они вместе с двусторонними соглашениями, заключаемыми государствами Содружества, являются основной международно-правовой базой межгосударственных отношений в рамках СНГ, и должны соответствовать целям и принципам Устава Содружества.

*Решением Совета глав государств в мае 1993 г. был образован Исполнительный Секретариат СНГ и утверждено положение о нем,*

в котором подчеркивается, что он создается для организационно-технического обеспечения работы Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ, а при необходимости – и других уставных органов Содружества. Секретариат возглавляет Исполнительный секретарь, который назначается Советом глав государств<sup>93</sup>.

Секретариат – юридическое лицо. В своей деятельности он подотчетен Совету глав государств, Совету глав правительств и руководствуется их решениями.

Исполнительный Секретариат рассматривает поступающие материалы по повесткам дня уставных органов и готовит по ним предложения, рассылает в установленные сроки государствам-участникам Содружества соответствующие материалы и проекты документов к предстоящим заседаниям уставных органов, готовит аналитические, справочные и другие материалы, осуществляет правовую экспертизу, подготовляемых проектов документов, организует учет решений, принятых уставными органами, готовит проекты документов по организации выполнения решений Совета глав государств, Совета глав правительств и анализирует их исполнение органами Содружества.

Решением Совета глав правительств от 26 мая 1995 г.

на Исполнительный Секретариат возложены функции депозитария документов, принятых в рамках СНГ. При рассмотрении главами правительств вопроса о структуре и масштабах Исполнительного Секретариата признано целесообразным, чтобы руководящие должности в его аппарате замещались на квотной основе представителями различных государств-участников Содружества. После очередных реформированием структуры СНГ, в 1999 г. был учрежден *Исполнительный комитет СНГ*.

На ашхабадской встрече в декабре 1993 г. принято решение

о поочередном председательствовании государств в органах Содружества. Это согласуется с международной практикой и многолетним опытом функционирования высших и координирующих органов Европейского Сообщества.

---

<sup>92</sup> Бюллетень международных договоров. 1994. №10. С. 6—17.

<sup>93</sup> Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств (29 апреля 1998 г. в г. Москве) назначен очередной Исполнительный Секретарь Содружества Независимых Государств. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. №2 (29). Минск. 1998. С. 19.

Особое место в системе руководящих органов СНГ принадлежит Межпарламентской Ассамблее Содружества (далее – МПА СНГ)<sup>94</sup>. Необходимо подчеркнуть, что она не входит в структуру органов Содружества, а лишь проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках СНГ, разрабатывает совместные предложения в сфере ее деятельности национальных парламентов (ст. 36 Устава). Соглашение о межпарламентской Ассамблее СНГ было подписано 27 марта 1992 г.<sup>95</sup> (штаб-квартира расположена в Санкт-Петербурге). Это Соглашения подписали руководители семи парламентов: Армении; Беларуси; Казахстана; Кыргызстана; России; Таджикистана и Узбекистана. Позднее к ним присоединились: Азербайджан; Грузия и Молдова. С мая 1993 года в работе МПА СНГ в качестве наблюдателя присутствует делегация Украины.

В вопросах подготовки и принятия решений Межпарламентская Ассамблея использует традиционную практику функционирования представительных органов международных организаций, а именно: парламентские делегации обладают равными правами (каждая имеет один голос и принимают решения на основе общего согласия).

Основная функция Межпарламентской Ассамблеи СНГ состоит в создании правовых условий для интеграции на постсоветском пространстве. Она призвана обеспечить создание общих концепций сближения, унификации национального законодательства в сфере экономики и других сферах. К важнейшим направлениям деятельности Ассамблеи относятся подготовка и проведение:

- пленарных заседаний самой МПА;
- заседаний Совета и постоянных комиссий;
- консультативных совещаний и миротворческих встреч;
- международных научно-практических конференций и семинаров по правовым реформам;
- других мероприятий.

Аналогичные, хотя и более конкретные, задачи решает Межпарламентский Комитет (далее – МПК) Таможенного союза, образованного Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Россией в январе 1995 г. (Таджикистан присоединился к названному Союзу позднее). Первоначально складывалось впечатление, что МПК – своеобразная копия Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Однако со временем парламентарии пяти стран нашли собственную нишу в интеграционных процессах. Необходимо отметить, что положение осложняется еще и тем, что законодательные инициативы МПК носят чисто рекомендательный характер.

В соответствии с постановлением Межпарламентского Комитета №8 от 4 апреля 1999 г. Республика Таджикистан присоединилась

к Соглашению о Межпарламентском Комитете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации. Межпарламентский Комитет был создан «в целях содействия поэтапному углублению интеграции в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере и других областях и совершенствования межпарламентского сотрудничества»<sup>96</sup>. Участие в деятельности названной организации придало новый импульс развитию международной, в том числе межпарламентской, деятельности парламента Кыргызской Республики, выразившемуся также в подписании (и принятии) последующих за Соглаше-

---

<sup>94</sup> Шинкаревич Г. Г. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств на фоне межпарламентских организаций других интеграционных объединений // Государство и право. 1997. №4. С. 83—90; более подробно об истории создания, целях, составе, структуре и организации деятельности, а также полномочиях и функциях Межпарламентской Ассамблеи Содружества см.: Саидов А. Х. Межпарламентские организации мира: Справочник. М., 2004. С. 219—225.

<sup>95</sup> Российская газета. 1992. 31 марта; см. также: Соглашение о МПА – государств СНГ // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1993. №2. С. 121—123.

<sup>96</sup> Соглашение о Межпарламентском Комитете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызтан и Российской Федерации // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1996. №2. С. 253.

нием законодательных актов, таких, как Положение о Межпарламентском Комитете<sup>97</sup>, Регламент МПК<sup>98</sup>

и другие.

В рамках СНГ постепенно *формируется общее право*<sup>99</sup> Содружества, источником которого являются учредительные Соглашение о создании СНГ, Устав СНГ, Договор о создании Экономического Союза, многосторонние и двусторонние соглашения участников Содружества, соглашения СНГ с другими межгосударственными организациями и другие нормативно-правовые документы. Межпарламентская Ассамблея СНГ становится важным фактором формирования данного общего права. Оно должно обеспечить достижение общих и национальных целей на согласованной законной основе, исключить угрозу применения силы в отношениях между участниками СНГ.

В целях реального содействия формированию нового международного правопорядка в регионе Содружества Межпарламентская Ассамблея СНГ направляет прямые связи и контакты с исполнительными органами Содружества и международными межпарламентскими организациями. Дело в том, что Межпарламентская Ассамблея не является постоянно действующим органом и проводит пленарные заседания не реже двух раз в год.

Таким образом, благодаря деятельности МПА СНГ современное международное право обогатилось новым положением: реальностью нашего времени является формирующееся общее право для стран СНГ<sup>100</sup>. В практическом плане данное положение выражается в том,

что Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества приняла уже свыше семисот модельных законодательных актов, которые служат фактором сближения национальных законодательств, имеющих общие юридические корни. Значимость модельных актов заключается и в том, что они играют роль своего рода правовых ориентиров для национальных форм законотворчества<sup>101</sup>.

Формирование общего права для стран—участниц СНГ органично предполагает, что дальнейшее увеличение числа модельных законодательных актов, улучшение их качества и повышение эффективности увязывается с необходимостью создания конституционных основ, общего фундамента построения, как конкретных модельных актов, так и всего общего права для государств Содружества.

Одним из механизмов сближения Кыргызской Республики

со странами СНГ стала деятельность Межпарламентской Ассамблеи (МПА) государств – участников Содружества. Однако уже в Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств—участников СНГ от 26 мая 1995 г. Ассамблея была определена как межгосударственный орган Содружества, т. е. за ней признан статус органа СНГ<sup>102</sup>. С самого начала Межпарламентская Ассамблея задумывалась «как консультативный институт для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих общий интерес»<sup>103</sup>, а также для содей-

<sup>97</sup> См.: Документы заседания Межпарламентского Комитета и Бюро Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации. 1996. Вып. 1. С. 15—18.

<sup>98</sup> Там же. С. 19—31.

<sup>99</sup> Барковский И. А. Правотворческая деятельность Содружества Независимых Государств // Московский журнал международного права. №1. 2003/49. С. 20—30, Кириленко В. П., Мишальченко Ю. В. Право Содружества Независимых Государств в системе международного права. Московский журнал международного права. №3. 2003/51. С. 109—132.

<sup>100</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Общая характеристика конституционного законодательства // Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 31—34.

<sup>101</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. 1999. №8. С. 8—10.

<sup>102</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1995. №3. С. 225.

<sup>103</sup> Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1993. №2. С. 121.

ствия развитию сотрудничества национальных парламентов при решении сложных проблем формирования рыночной экономики и создания правового общества.

Кыргызская Республика вместе с другими государствами подписала Соглашение и Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее<sup>104</sup>. Все эти документы составили прочную правовую основу для деятельности парламента Кыргызстана в рамках межпарламентской организации стран СНГ.

Думается, что МПА СНГ в процессе своей дальнейшей деятельности будет приобретать все больше схожих черт с деятельностью Европарламента. В качестве аргументации данного тезиса можно привести то обстоятельство, что решения МПА (аналогично Европарламенту) также принимаются на основе консенсуса и представляются в форме заявления, обращений, положений и рекомендаций.

Так, уже на настоящий момент существует необходимая концептуальная, международно-правовая основа, вполне достаточная для того, чтобы ориентировать деятельность государств—членов СНГ

в направлении дальнейшей интеграции, консолидации усилий, направленных на восстановление прерванных правовых, экономических, культурных связей, на совершенствование общественных систем и координации целого ряда основополагающих шагов внутренней политики. Названная международно-правовая база создает надежную основу для сотрудничества.

Известно, что в последнее время ряд государств—членов СНГ приняли документы, характеризующие их отношение к Содружеству. принятие данных документов позволяет утверждать, что будущее принесет еще более тесное объединение. Особое внимание в серии таких документов обращает на себя российский документ,

под названием «Стратегический курс отношений России с государствами—участниками Содружества Независимых Государств».

Основная специфика указанного документа заключается

в утверждении приоритетности отношений с государствами-участниками СНГ в российской политике. Ключевыми направлениями сотрудничества обозначены экономическое сотрудничество, региональная безопасность, гуманитарное сотрудничество и права человека, координация деятельности по решению международных проблем и взаимодействия с мировым сообществом, создание механизма в реализации, как данного концептуального курса, так и дальнейших процессов взаимодействия. В значительной степени такой концептуальный подход России, в котором она является ядром интеграции, разделяется и другими государствами—членами СНГ.

Наиболее ярко сложность системы управления интеграционными процессами на пространстве СНГ проявляется в экономической политике. Согласно Договору о создании Экономического Союза

(24 сентября 1993 г.)<sup>105</sup>, экономические отношения между государствами-участниками и их хозяйствующими субъектами должны регулироваться договором, межгосударственными соглашениями, нормами международного права и внутри-государственным законодательством. В соответствии с Уставом государствами—учредителями Договора о создании Экономического Союза являются следующие государства: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Украина и Туркменистан входят в Союз в качестве ассоциированных членов.

Серьезными сдвигами в сфере экономической интеграции

---

<sup>104</sup> Там же. С. 123.

<sup>105</sup> Текст Договора о создании Экономического Союза см.: Информационный бюллетень. 1996. №1. С. 14—25.

ознаменовались последние годы в развитии сотрудничества стран СНГ. В 1995—1996 гг. началось формирование Таможенного Союза между Россией, Белоруссией, Казахстаном, Кыргызстаном

и Таджикистаном, что позволило обеспечить более свободное перемещение в пределах общей таможенной территории их товаров

и капиталов. В марте 1996 г. названные четыре государства подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Необходимо отметить, что Организация Договора о коллективной безопасности и Экономический Союз существуют независимо

от собственно Содружества как его трактуют Соглашение

от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему, а также Устав; имеют разный по охвату, хотя и пересекающийся персонально, круг участников. Помимо этого, указанные органы институционно не связаны друг

с другом.

Следовательно, в настоящий момент на пространстве Содружества существуют несколько объединений, отличающихся от него по компетенции, но стремящихся к аналогичному кругу участников. Кроме того, есть экономическое объединение государств Центральной Азии (ОЦАС), Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), объединение ГУУАМ, ЕврАзЕС, ЕЭП, а также Таможенный Союз, ограниченный на данный момент Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном.

Основная проблема заключается в том, что все данные объединения не имеют устойчивой и тесной связи между собой, практически не существует какого-либо механизма координации их деятельности.

Возникновение такого нагромождения структур обусловлено,

в первую очередь, различными интересами государств-участников

и существованием соответствующего порядка принятия решений.

В статье 23 Устава СНГ закреплён консенсусный *порядок принятия решений в рамках Совета глав государств и Совета глав правительств*. Им же руководствуется подавляющее большинство других органов. Доминирует *нормативное отражение практика выборочного участия*: «Любое государство может заявить о своей

не заинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения». На практике же консенсус

как способ принятия решения полностью перечеркивается практикой выборочного участия государств. Те решения, которые принимаются на заседаниях советов (за исключением протокольных) фактически являются соглашениями *с ограниченным предметом регулирования*. Необходимо отметить, что между соглашениями и решениями

в рамках СНГ отсутствует разница: под каждым решением стоят подписи. Они обязательны лишь для государств, подписавших решения. К решениям делаются оговорки. В то время как, строго говоря, решениями Совета не могут считаться документы, подписанные одиннадцатью его членами против воли двенадцатого (а практически такая ситуация складывается довольно часто, поскольку оговорки к решениям выражают несогласие определенных государств с некоторыми положениями закрепленного в них порядка). Неудивительно, что совещания глав государств-участников проходили в форме встреч на высшем уровне, а не в форме заседания Совета, связанного правилами процедуры.

Причем практика выборочного участия не ограничена на данный момент практически ничем. Попытка ввести ограничение

при принятии Устава ни к чему не привела. Раздел II Устава учредил институт членства в Содружестве. Через год после принятия Устава все государства-участники Содружества (ни

к чему не обязывающее понятие, поскольку участие в Содружестве в настоящее время жестко не сопряжено с безоговорочным принятием какого-либо документа)

в соответствии с положениями Устава разделились на «членов» и «не членов» (среди последних – Туркменистан и Украина).

Тем не менее, это различие из соображений целесообразности решили не использовать: во всех документах, связанных с собственно Содружеством, речь идет о государствах-участниках Содружества. Следовательно, ни одно из двенадцати государств в принципе

не потеряно для каждого отдельного соглашения и в целом для СНГ. Ценой же такого решения является отсутствие определенности

в рамках СНГ.

Принцип выборочного участия не может не порождать аморфности, юридической неопределенности обязательств по соглашениям в рамках СНГ и, в конечном счете, их неэффективности. Наиболее ярким в этом отношении может служить пример сотрудничества в охране границ. В мае 1995 г. был заключен Договор о сотрудничестве и была принята Концепция охраны границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество. В названных документах не участвуют три члена Содружества (Азербайджан, Молдова,

Узбекистан) и два «участника» (Туркменистан, Украина).

В реальности – общая позиция по данным вопросам отсутствует, концепция «границ государств-участников СНГ» является нежизнеспособной. Концепция должна была базироваться не на участии в Содружестве, а на участии именно в указанном Договоре. В предложенном же виде они оказались изначально неисполнимыми. В такой ситуации

эти документы просто не должны были быть приняты.

Как следствие практики выборочного участия, в Содружестве отсутствует собственный правовой порядок, обязательный для всех его участников.

С точки зрения диссертанта, в настоящий момент практика выборочного участия исчерпала себя. Она была оправданной в начальный период, поскольку содействовала удержанию в разумных пределах имеющиеся противоречия. В данный период, когда тенденция интеграционного роста стала набирать силу, старая практика оказалась абсолютно неприемлемой. Вместе с тем, вряд ли отказ от нее возможен при сохранении современного состава участников Содружества.

Однообразное (без оговорок) участие одиннадцати государств – в Договоре об Экономическом Союзе, а также двенадцати государств в соглашениях о создании зоны свободной торговли и платежного союза свидетельствует об их заинтересованности в данной сфере сотрудничества и способности брать на себя весьма жесткие обязательства. Кроме того, переход к каждому новому этапу создания Экономического Союза (зона свободной торговли, Таможенный Союз, общий рынок) должен сопровождаться наделением соответствующими распорядительными полномочиями.

МЭК должен получить право принимать акты, имеющие прямое действие на территории государств-членов Экономического Союза

в рамках своей компетенции. Возможные опасения государств

по поводу ущемления их суверенитета, широкого толкования Комитетом своих полномочий нейтрализуются двумя доводами. Во-первых, каждое государство представлено в Комитете и имеет возможность оказывать значительное влияние на принятие решений. Во-вторых, новое дыхание должен обрести Экономический Суд СНГ<sup>106</sup>. Он был создан задолго до появления Экономического Союза и до последнего времени оставался не очень эффективным органом. Дело в том, что споры в связи с документами СНГ на данный момент возникают практически постоянно. Главным образом, они существуют на стадии разработки и принятия таких

---

<sup>106</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 1994. №9. С. 4—5.

документов. Их нерешенность приводит (благодаря существованию практики выборочного участия) к простому неучастию несогласной стороны, т. е. чesки спор не решается, документ, принятый в более узком составе, не достигает своей цели.

После наделения МЭК правом принимать акты прямого действия весьма актуальным станет наделение Экономического суда полномочиями по рассмотрению, по инициативе государств—членов или МЭК, запросов о соответствии национального законодательства государств-членов Экономического Союза актам, принятым в рамках этого союза, а также по инициативе государств-членов запросов о соответствии актов МЭК компетенции этого органа, определенной в международных договорах государств-членов. Решения Суда должны иметь обязательную силу.

В пользу наделения МЭК распорядительными полномочиями свидетельствует также необходимость перенесения тяжести нормотворческой работы высших органов Содружества на более оперативный и рабочий орган, каковым и является МЭК.

В настоящее время экономическое направление является наиболее перспективным в рамках СНГ. Именно МЭК и другим структурам, обслуживающим процесс экономической интеграции, будет уделяться приоритетное внимание со стороны государств, в силу всеобщей заинтересованности названные органы будут иметь наименьшее число препятствий для собственного развития. Чего нельзя сказать о других институтах Содружества, и прежде всего об одном из основных институтов собственно СНГ – Исполнительном Секретариате.

В отличие от МЭК Исполнительный Секретариат вынужден иметь дело с гораздо более широким кругом проблем, включающем весьма спорные вопросы сотрудничества в политической, военной

и гуманитарной областях, и при этом базироваться на той ситуации неопределенности, которая сложилась в результате практики выборочного участия государств в соответствующих документах.

В отличие от МЭК Исполнительный Секретариат – не представительный орган, и у него объективно нет перспектив получить полномочия распорядительного характера, которые должны появиться у МЭК.

На данный момент Исполнительный Комитет существует, главным образом, для подготовки заседаний высших органов Содружества, которые по своей природе являются представительными, но в силу своего статуса (вытекающего из статуса участников) они не являются рабочими. Да и к тому же в настоящее время они явно перегружены. На заседания советов часто выносятся вопросы, не обладающие должной важностью и актуальностью. Деятельность таких органов должна ограничиваться определением стратегии развития Содружества. Число принятых документов ни в коем случае не должно служить мерилom успеха той или иной встречи и должно быть строго ограничено. Принятие документов узкоспециального характера может происходить

и без участия высших лиц, по окончании встреч уполномоченных представителей государств.

Однако следует признать, что круг заинтересованных

в сотрудничестве в политической, военной областях государств

достигнет уровня правовой определенности, аналогичного тому, к которому стоит стремиться в рамках Экономического Союза, ЕврАзЭС, ЕЭП, в ближайшем будущем не представляется возможным. Дело в том, что интересы государств СНГ особенно в обозначенных областях отличаются друг от друга. На данный момент их общей внешней угрозой являются региональная безопасность и международный терроризм (в отличие от стран Западной Европы в период создания Европейского союза). Более того, во многих случаях можно говорить о наличии актуальных или потенциальных проблем в их взаимоотношениях. Достаточно вспомнить

сложившуюся ситуацию в отношениях между Арменией и Азербайджаном; Грузией и Россией, Украиной и Россией, Узбекистан и Таджикистаном и др.

В целях поддержания стабильности интеграционного процесса

в указанных сферах крайне необходимо наличие высокого уровня доверия между государствами, а также взаимно уравнивающих друг друга «полюсов». Однако объективно доминирующее положение России среди других государств СНГ, не зависящее от того,

кто находится во главе этого государства в данный момент

и существуют ли у него намерения воспользоваться преимуществами такого положения России, не оставляет надежды на установление внутреннего баланса в Содружестве.

Негативную роль для развития СНГ, его уставных, межгосударственных и межправительственных органов играет перевод отношений государств-участников на двустороннюю основу. Причем большое значение в этом плане имеет позиция России. А она весьма явно отдает предпочтение двусторонним отношениям. Наиболее ярким примером тому служит создание Таможенного Союза активных членов СНГ России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Беларуси. Лишь выработав предпочтительный вариант организации Таможенного союза в отношениях с одним из государств, Россия согласилась на ограниченное расширение круга его участников при условии безоговорочного принятия выработанной модели. В рамках двусторонних отношений возможности России влиять на партнеров намного больше, чем в коллективных структурах СНГ, где государства теоретически могут сообща выступить против невыгодных им условий. Развитие вертикальных двусторонних отношений России с другими государствами СНГ укрепляет ее позиции в качестве единственного лидера и в качестве ядра интеграции Содружества.

Казалось бы, возможность коллективного влияния на позицию России в рамках коллективных органов должна привлекать другие государства к участию в них и повышению их эффективности, соответственно, отталкивать Россию от усиления СНГ. Но интересы других государств весьма неоднородны. К тому же они все заинтересованы в получении максимальных односторонних выгод от сотрудничества с Россией, в установлении «специальных отношений» и в этом они являются конкурентами. Причем с аналогичной же целью зачастую используется и СНГ, поскольку получение российской помощи в рамках двусторонних отношений может вызвать внутреннюю оппозицию, выступающую против зависимости от России.

Изложенное ранее позволяет сделать вывод, что определенные направления и возможности повышения эффективности деятельности Содружества существуют, но они не могут быть признаны результативными без трансформации политической позиции государств-членов, в первую очередь, в контексте неучастия ряда государств в соответствующих сферах межгосударственного сотрудничества.

Международные договоры СНГ о межгосударственном сотрудничестве стран Содружества в процессе экономических реформ, а также об унификации экономических, правовых норм и развитии правовых отношений позволили разработать и принять ряд важнейших документов, расширяющих и углубляющих нормативно-правовую базу интеграции в рамках СНГ.

Все указанные договоры явились необходимой базой для принятия Концепции экономического интеграционного развития Содружества и механизма ее реализации. Названные документы установили этапы экономической интеграции Содружества, более эффективное использование экономического потенциала, оптимальное решение задач структурной перестройки экономики государств в рамках СНГ.

В работе уставных органов СНГ, все более прослеживаются ключевые направления: деятельность, ориентированная на создание нормативно-правовой основы многостороннего сотрудничества и практическая деятельность по разработке совместных проектов и программ.

Нормативно-правовая база интеграции стран Содружества

в социально-экономической сфере к настоящему моменту представлена сотнями различных документов (договоры, соглашения, конвенции, протоколы, решения Совета глав государств и Совета глав правительств). В силу различных причин не все они «работают»

в полную силу, а некоторые уже перестали быть актуальными.

Тем не менее в числе ключевых, приносящих определенный экономический эффект, можно назвать следующие: Договор о создании Экономического Союза СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП, союз России и Белоруссии, а также другие договоры, принятые в их развитие.

Одной из важнейших мер, способствующих формированию действенной системы свободного перемещения товаров и услуг, является практическая реализация Соглашения о создании зоны свободной торговли (15 апреля 1994 г.).

В данный момент потенциал, заложенный в названном Соглашении, использовать не удалось. До сих пор ряд государств

не осуществили внутригосударственные процедуры (ратификации), необходимых для вступления этого важнейшего международно-правового документа в силу.

На высшем уровне глав государств СНГ неоднократно отмечалось, что в практической плоскости коллективные структуры Содружества работают в недостаточной степени эффективно. В 2005 г. президент Казахстана Н. А. Назарбаев в этой связи заявил на саммите глав государств о том, что необходимо реформировать уставные и другие органы СНГ.

Во-первых, для СНГ главная проблема правового характера – это приоритет национального законодательства практически

перед любым межгосударственным договором. При такой постановке вопроса совместные решения уставных органов Содружества лишаются конкретного содержания еще на стадии их подготовки. Позже это получает логическое завершение и на встречах глав правительств и государств. В итоге документ, утверждаемый на самом высоком уровне, обретает чисто рамочный характер: существуют общие правовые формулировки, вроде бы всех устраивающие, но отсутствуют обязательства сторон по их практической реализации. Во-вторых, внутригосударственная процедура – ратификация. Множество соглашений по настоящий момент так и не получили официального одобрения в национальных парламентах. Например, соглашение о зоне свободной торговли (как первом этапе формирования Таможенного Союза в рамках всего СНГ) все президенты подписали еще в 1994 г. Ратифицировали же его только шесть государств СНГ. Тем самым, договор без ратификации – это не более, чем декларация о намерениях.

Таким образом, согласно *Уставу СНГ*, главная цель будет достигаться усилиями уставных, межгосударственных, межправительственных органов Содружества при помощи рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в военно-политической, экономической, социальной, культурной, научной и международно-правовой областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего развития взаимной, тесной интеграции стран Содружества в межгосударственных отношениях. Настоящий этап развития СНГ, определяющий формирование общего экономического пространства, создание и нормальное функционирование коллективной безопасности, развитие таможенного, платежного и валютного союзов, требует более тесного сотрудничества стран Содружества в международно-правовой сфере, в первую очередь, в плане создания международно-правовых механизмов, направленных на гармонизацию и сближение национальных правовых систем в целях 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.

## Глава 2. Международно-правовая природа

### Содружества Независимых Государств

#### 1. Анализ международно-правовой природы Содружества Независимых Государств

Актуальность настоящего исследования существенно возрастает в контексте той дискуссии, которая имеет место

в отечественной юридической литературе по поводу точного определения сущности СНГ, т.е. международно-правовой природы Содружества.

Словарь-справочник в сфере международного права дает следующее определение: «Содружество Независимых Государств (СНГ) – межгосударственное объединение, созданное на основе соглашения об образовании Содружества Независимых Государств...»<sup>107</sup>.

С точки зрения автора, приведенное определение не может в полной мере служить дефиницией СНГ, поскольку оно не устанавливает основного содержания такого понятия, каким является Содружество Независимых Государств, носит слишком общий характер.

Действительно, само название СНГ говорит о том, что это межгосударственное объединение. Однако одно лишь название не дает логического определения понятия, не позволяет детализировать ключевые компоненты его основного содержания.

Думается, что в первую очередь, необходимо выяснить семантику слова «содружество». Различные словари трактуют его в качестве синонима слову «союз»<sup>108</sup>. В этой связи приходится констатировать, что название «Содружество Независимых Государств» идентично, является синонимом такого (допустим гипотетически) понятия, как «Союз Независимых Государств».

А если это действительно так, то тогда, по мнению автора настоящей диссертации, создатели СНГ в свое время сознательно пошли на замену понятия «союз» словом «содружество», поскольку первое, с их точки зрения, несло в себе определенный негативный оттенок.

Таким образом, понятие «содружество» в полной мере является синонимом понятия «союз». Исходя из этого, диссертант вправе поставить вопрос о международно-правовой природе СНГ следующим образом: почему латинское понятие «confederatio» – конфедерация (союз, объединение) нельзя рассматривать в качестве одного из варианта определения СНГ? Ведь тот же словарь-справочник в сфере международного права трактует конфедерацию как форму «союза государств, при котором входящие в союз государства сохраняют свой суверенитет в полном объеме»<sup>109</sup>.

Разве государства-участники Содружества Независимых Государств не сохраняют свой суверенитет в полном объеме?

---

<sup>107</sup> Додонов В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общей ред. акад МАИ, д. ю. н. В.Н. Трофимова. М., 1997. С. 302.

<sup>108</sup> Так, согласно «Современному толковому словарю русского языка», «Содружество – дружеское единение, союз». (См.: Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. М., 2004. С. 770.) Знаменитый толковый словарь русского языка В. И. Даля таким образом трактует понятие «союз» – «тесная связь, дружба, условное согласие... Союзные державы... жить союзно – в согласии, в дружбе». (См.: Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2000. С. 614.)

<sup>109</sup> Додонов В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 111.

В основательной монографии Е. Г. Моисеева приводятся различные точки зрения ученых и специалистов относительно правового статуса Содружества<sup>110</sup>. Среди указанных позиций есть и такие, которые рассматривают СНГ в качестве «обыкновенной конфедерации». Думается, что наиболее оптимальным в настоящий момент считать Содружество Независимых Государств «квазиконфедерацией»<sup>111</sup>.

Поскольку сравнительный анализ признаков конфедерации и Содружества Независимых Государств позволяет с достаточной долей уверенности констатировать тот факт, что СНГ —

это межгосударственное объединение нового вида, находящееся между смысловыми границами понятия «конфедерация» и семантическими пределами такого межгосударственного образования, каким является Британское Содружество Наций.

С нашей точки зрения, определение СНГ, данное Е. Г. Моисеевым в уже неоднократно упомянутой монографии<sup>112</sup>, не в полной мере раскрывает международно-правовую сущность Содружества, поскольку формулировка «региональная международная организация» несет в себе слишком общие черты и не вполне адекватно передает основное содержание рассматриваемого понятия.

Почему диссертант считает определение «квазиконфедерации» применительно к СНГ наиболее оптимальным и точным в данный момент? Да потому, что большинство признаков конфедерации<sup>113</sup> совпадает с теми признаками, которыми обладает Содружество Независимых Государств.

В качестве еще одного аргумента необходимо привести тот факт, что СНГ представляет собой союз государств с весьма широкой сферой совместной деятельности, включающей (согласно основополагающим документам) внешнюю политику, коллективную безопасность и оборону. К данным, классически присущим конфедерации сферам совместной деятельности, необходимо также добавить и область экономики. Кроме того, в процессе практической деятельности СНГ было создано большое количество координирующих органов. Содружество относится к той же категории, что и международные межправительственные организации (т. е. является производным от воли государств, его создавших). Международная правосубъектность СНГ составляет его главное свойство, неотъемлемый атрибут существования. Эта правосубъектность не нуждается в дополнительном признании со стороны третьих государств или со стороны иных международных организаций.

Однако признание СНГ в качестве квазиконфедерации вовсе

<sup>110</sup> Моисеев Е. Г. Указ. соч. С. 54—60.

<sup>111</sup> Квази... (от лат. quasi) — якобы, как-будто, часть сложных слов, соответствующая по значению словам «мнимый», «почти», «близко». (См.: Универсальный энциклопедический словарь. М., 2000. С. 557—558.)

<sup>112</sup> Е. Г. Моисеев считает, что «...Содружество Независимых Государств является региональной международной организацией» (См.: Моисеев Е. Г. Указ. соч. С. 58, 60). Однако, по нашему мнению, эта дефиниция, которая «лежит на поверхности», поскольку сам же Е. Г. Моисеев приводит в своей работе факт предоставления (при помощи резолюции ГА ООН №48/237) СНГ статус наблюдателя ООН именно в качестве международной региональной организации (см.: Там же.).

<sup>113</sup> Для конфедерации характерны следующие признаки: конфедерация образуется на основе соответствующих международных договоров; субъекты конфедерации имеют право свободного выхода из нее; суверенитет в конфедерации принадлежит государствам, входящим в ее состав (никакие решения союзной власти не имеют силы без согласия субъектов конфедерации); в предмет ведения конфедерации входит небольшой круг вопросов (обычно, войны и мира, внешней политики, формирование единой армии, системы коммуникаций и т.п.); в конфедерации образуются только те государственные органы, которые необходимы для решения задач, особо выделенных по договорным актам; постоянно действующие государственные органы конфедерации лишены властных полномочий; субъектам конфедерации принадлежит право нуллификации, т.е. отказа в признании или отказа в применении актов союзной власти; бюджет конфедерации формируется за счет добровольных взносов ее субъектов; субъекты конфедерации имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов; как правило в конфедерации отсутствует единая система денежного обращения; воинские формирования набираются субъектами конфедерации, причем нередко сохраняется их двойное подчинение органам конфедерации и ее субъектов; в конфедерации отсутствует союзное гражданство. (См.: Додонов В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 112).

не означает позитивной или негативной оценки уровня институционального оформления отношений между государствами-участниками, а также фактического состояния дел в Содружестве.

Невозможно отрицать того очевидного факта, что в осново-полагающих соглашениях о создании Содружества содержится ряд положений, позволяющих вести речь о том, что СНГ присущи определенные конфедеративные начала. В первую очередь, оно представляет собой объединение, которое было создано для достижения определенных общих (совместных) целей. Содружество координирует действия государств-членов в ряде направлений их деятельности. Рассматриваемое объединение может быть расторгнуто исключительно по воле его членов.

В настоящее время в мире существует только одно образование, обладающее признаками Конфедерации – Европейский Союз.

В разное время конфедерациями были: Австро—Венгрия – до 1918 г., Швеция и Норвегия – до 1905 г., США – с 1781 по 1789 г., Швейцария – с 1815 по 1848 г. С 1958 по 1961 г. конфедерацию составляли Египет и Сирия, с 1982 по 1989 г. – Гамбия и Сенегал»<sup>114</sup>.

Австрийский исследователь Ф. Эрмакора излагает понятие конфедерации, которое сложилось в западноевропейской науке, отмечая, что с XIX века конфедерациями стали называться образования, создаваемые государствами для достижения общих целей. При крайней неопределенности и расплывчатости понятия конфедерации, главным в нем является то, что это «ассоциация двух и более суверенных государств, в которой суверенитет членов сохраняется»<sup>115</sup>. К конфедерациям относятся, пишет он, все виды объединений государств: унии, альянсы, союзы и так далее – все то, что ныне объединяется термином «международные организации»<sup>116</sup>. Те из них, которые содержат черты национальности, приближаются к федеративному государству.

Содружество в широком смысле данного слова представляет собой синтез различных видов связей. Для его определения было бы желательно опираться на уставные положения СНГ. Но таковые по своей сущности должны содержаться исключительно в основополагающих документах, принятых всеми двенадцатью участниками Содружества при помощи консенсуса. Однако ни одного такого документа в рамках СНГ нет. Это относится даже к Соглашению о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. (при ратификации Соглашения 10 декабря 1991 г. Верховный Совет Украины сделал целый ряд оговорок, в том числе принципиального характера. Более того, в текст Соглашения в одностороннем порядке были внесены изменения). Как это явствует из списка участников других важнейших документов – Устава СНГ, Договора об Экономическом Союзе и ОДКБ, сказанное в полной мере относится и к названным документам.

Принятые на Минском и Алма-Атинском многосторонних совещаниях 1991 г. *учредительные документы Содружества Независимых Государств* определили *принципы и основные направления работы новой организации*, ее цели и задачи. Правовые основы организации и деятельности СНГ получили дальнейшее развитие в Уставе Содружества<sup>117</sup>, принятом на Совете глав государств, состоявшемся 22 января 1993 г. После ратификации большинством государств-членов СНГ Устав Содружества вступил в силу. Тогда же были определены принципы и правовые основы, на которых создавались СГГ и СГП: равноправное представительство всех стран-членов в уставных, межгосударственных и межправительственных органах СНГ,

<sup>114</sup> См.: Додонов В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 111.

<sup>115</sup> See: Ermacora F. Confederations and other unions of States // Encyclopedia of Public International Law. Amsterdam, Ins. 10. States. P. 61—65. – Цит. По: Гренко А. В., Шинкарская Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. 1994, №2. С. 61—73.

<sup>116</sup> Там же

<sup>117</sup> Устав СНГ// Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств «Содружество». 1993. №1 (9). С. 23—27; Бюллетень международных договоров. 1994. №1.С. 4—14; Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д. ю. н., проф. В. А. Карташкин. д. ю. н., проф. Е. А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002. С. 834—843.

открытый характер организации для других стран, принятие решений СГГ и СГП методом консенсуса.

Устав СНГ по своей правовой природе является многосторонним договором стран-членов, в котором они выразили желание закрепить сложившуюся практику экономического, военно-политического

и научно-технического взаимного сотрудничества и выразили решимость всесторонне развивать сотрудничество в дальнейшем

и в других областях.

Цели, для достижения которых было образовано СНГ, следующие:

– сотрудничество в военно-политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;

– всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;

– обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами ОБСЕ;

– сотрудничество между государствами-членами в обеспечении мира и международной (региональной) безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидация ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижению всеобщего и полного разоружения;

– содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;

– взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;

– мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества<sup>118</sup>.

Цели учредительных договоров и Устава СНГ выражают интересы народов, заключивших их государств-членов. Создавая юридическую основу для дальнейшего развития дружбы, сотрудничества в различных областях и взаимной помощи стран СНГ, международные договоры являются гарантией независимости этих стран.

В соответствии с Уставом СНГ определены главные принципы, на основе которых устанавливаются отношения государства-члены Содружества между собой (ст. 3 Устава СНГ). Таких принципов

---

<sup>118</sup> См.: Устав Содружества Независимых Государств // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. д. ю. н., проф. В. А. Карташкин, д. ю. н., проф. Е. А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002. С. 834—835.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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