

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

© 2012 г. Николай Николаевич Шумский¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются особенности организационно-правовой системы Содружества Независимых Государств, а также принципы, направления и практические рекомендации по ее совершенствованию.

Annotation: the article reviews the main features of the organizational and legal system of the Commonwealth of Independent States, as well as basic principles, directions and practical recommendations for its improvement.

Ключевые слова: интеграция, региональные объединения, государство, организационно-правовая система, сотрудничество, межгосударственные органы, нормативно-правовая база, соглашение, решение, Содружество Независимых Государств.

Key words: integration, regional associations, state, organizational and legal system, cooperation, international bodies, regulatory framework, agreement, decision, the Commonwealth of Independent States.

Региональные объединения государств создаются и действуют на основании договоров, соглашений, уставов, других учредительных документов, которые определяют цели и задачи объединения. В этих документах и специальных нормативных актах, изданных в их развитие, устанавливается структура межгосударственных органов и их компетенции, механизмы, нормы и правила взаимодействия и др. Постепенно в процессе интеграции государств создается нормативная правовая база сотрудничества в различных сферах деятельности. Так формируется организационно-правовая система регионального объединения государств, обеспечивающая взаимодействие и развитие многостороннего сотрудничества государств-участников.

Организационно-правовая система Содружества Независимых Государств включает договорно-правовую базу, систему межгосударственных органов, правил и процедур подготовки и принятия решений, контроля их исполнения.

Создание и развитие организационно-правовой системы – это целенаправленный процесс, организуемый государствами – участниками объединения с учетом условий и особенностей региональной интеграции и под воздействием теории и практики интеграционного сотрудничества. В силу ряда обстоятельств (становление государс-

твенного суверенитета новых независимых государств, достигнутый уровень взаимопонимания и доверия, формирование опыта развития процессов экономической интеграции и др.) в Содружестве Независимых Государств была сформирована организационно-правовая система, которая устанавливает для государств – участников этого объединения режим должного поведения.

Особенности организационно-правовой системы СНГ

В порядке совершенствования институциональных основ СНГ позитив организационно-правовой системы СНГ направлен на усиление межгосударственных институтов; фиксацию обязательности принятых решений и создание действенных механизмов их реализации; судебное обеспечение выполняемости договорных обязательств, решений органов СНГ; расширение предметной и субъектной юрисдикции Экономического Суда Содружества в режиме обязательно-го характера его постановлений.

Сложившаяся система исполнительных и координирующих органов Содружества в целом соответствует уровню экономического, социального и военно-политического взаимодействия государств на пространстве СССР и отвечает целям решения текущих вопросов интеграционной политики. В настоящее время ставится задача структурированности обеспечения системы органов отраслевого сотрудничества в СНГ. С учетом четко продуманного организационного и финан-

¹ Помощник заместителя Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ, кандидат экономических наук (E-mail: n.shumsky@tut.by).

сового обеспечения деятельность образованных отраслевых советов ориентирована на достижение общих целей Содружества.

Соглашение об образовании Содружества Независимых Государств и Устав СНГ в порядке обозначения общих параметров взаимодействия государств-участников констатируют их намерение сотрудничать².

Каждое государство самостоятельно определяет, в каких интеграционных направлениях или отдельных мероприятиях и в каком объеме оно будет участвовать. Решения высших органов Содружества (Совета глав государств и Совета глав правительств) принимаются с общего согласия – консенсусом. При этом любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не рассматривается как препятствие для принятия решения³.

Это приводит к тому, что нормативные правовые акты Содружества принимаются различным числом государств. При этом минимальное их количество для того, чтобы считать полноценным то или иное соглашение или решение, не установлено. Соглашения и договоры, заключенные в рамках СНГ, не имеют прямого действия по факту предметной востребованности выполнения надлежащих внутригосударственных процедур или проведения ратификации. Это необходимо для вступления в силу подписанного документа, а также приведения в соответствие с принятыми документами Содружества национального законодательства. Реализация проектов многостороннего сотрудничества в сфере торговли, транспорта, социально-трудовых отношений призвана быть осуществляемой именно в обозначенном международно-правовом режиме⁴.

Система мониторинга выполнения принятых международных обязательств, а также действенный контроль их исполнения на национальном

уровне государств – участников Содружества обозначены в режиме введения Института национальных координаторов.

Устав СНГ не определяет реальных механизмов воплощения в жизнь принятых решений, не делегирует Исполнительному комитету, уставным или отраслевым органам Содружества никаких специальных полномочий по организации и контролю исполнения принятых договоров или решений. В качестве мер воздействия на государства в порядке обеспечения соблюдения Устава СНГ и осуществления выполняемости обязательств по заключенным в рамках СНГ договорам предусмотрена возможность применения Советом глав государств “мер, допускаемых международным правом”, однако без их конкретизации.

Установление должных параметров подготовки нормативных правовых документов на стадии разработки проектов и их экспертного согласования ориентировано на режим конкретных обязательств сторон, увязанных со сроками их исполнения. Основную смысловую нагрузку здесь призваны нести положения по линии определения механизмов, мероприятий по реализации принятых юридических актов, ответственности сторон за их невыполнение.

Как правило, отсутствуют положения о способах разрешения спорных вопросов, правах и обязанностях участников соглашений.

Ключевую роль здесь могли бы сыграть документы, определяющие юридическую силу актов Содружества, принятых Советами глав государств и глав правительств, а также Экономический Суд Содружества с соответствующими полномочиями. Экономический Суд СНГ призван расширить свою предметную и субъектную юрисдикцию в рамках обязательного характера его решения. При этом в Суде представлены только пять государств – участников СНГ (государства – члены ЕврАзЭС).

Критерием правовой культуры в государствах – участниках Содружества, обозначено верховенство права. Соответственно, опыт интеграционного взаимодействия участников Содружества показывает, что правовое пространство СНГ ориентировано на формирование здесь межгосударственных отношений, базирующихся на строгом соблюдении международного права, и в частности на принципе верховенства международных норм над национальными. Принцип целесообразности здесь однозначно неприемлем с юридической точки зрения.

² См.: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (8 декабря, Минск) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ / Рабочая группа СНГ. Минск, 1992. № 1. С. 7; Устав Содружества Независимых Государств (Совет глав государств СНГ. 22 января 1993 г., Минск // Там же. Минск, 1993. № 1 (9). С. 18.

³ См.: Правила процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств. Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2726>

⁴ Подробнее см.: Шумский Н.Н. Региональные экономические объединения постсоветских государств: организационно-правовое обеспечение процессов интеграции. Минск, 2010. С. 104–109.

Основные принципы и направления совершенствования организационно-правовой системы СНГ

Анализ процессов создания и развития других, более узких по своему составу объединений государств Содружества (Союзное государство Беларуси и России, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Единое экономическое пространство Беларуси, Казахстана, России и Украины), свидетельствует, что при формировании их организационно-правовой системы были восприняты действующие в СНГ принципы сотрудничества, исключающие создание межгосударственных органов с наднациональными полномочиями, использование действенных механизмов организации выполнения достигнутых договоренностей⁵. И это не случайно. Государства – члены этих объединений – это государства Содружества со всеми присущими им различиями и степенью зрелости к реальному интеграционному взаимодействию.

Формирование региональных объединений государств Содружества не должно становиться поводом для возникновения разделительных линий на пространстве СНГ, порождать дублирование и параллелизм в работе межгосударственных структур.

Рассмотрение основных целей и задач региональных объединений государств Содружества показывает факт совпадения их круга интересов во многих сферах интеграционного взаимодействия.

Совершенствование организационно-правовой системы обеспечения процессов интеграции государств Содружества призвано строиться на следующих *основных принципах*.

Вне зависимости от уровня и формата многостороннего сотрудничества государств Содружества на пространстве СНГ должна формироваться единая организационно-правовая система обеспечения процессов интеграции государств на пространстве СССР.

При этом необходимо четкое распределение компетенций между региональными объединениями государств Содружества, исходя из того, что: в Содружестве Независимых Государств – самом широком по составу участников объединении

решаются проблемы многостороннего сотрудничества в сфере взаимной торговли (создание зоны свободной торговли), электроэнергетики, транспорта, связи и телекоммуникаций, сельского хозяйства, здравоохранения, образования, науки, культуры, социальной защиты отдельных категорий и групп населения, экологии и др.; в ЕврАзЭС – вопросы формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (в настоящее время – создание Таможенного союза Беларуси, Казахстана, России, а при готовности – и других государств Содружества); к ведению Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) относятся вопросы обеспечения международной и региональной безопасности, военного, военно-технического сотрудничества, охраны внешних границ Содружества.

Выработка эффективной модели взаимодействия СНГ с другими региональными объединениями государств Содружества позволит исключить параллелизм и дублирование в организации сотрудничества государств, разработке и реализации межгосударственных проектов и программ.

СНГ и другие региональные объединения государств Содружества, их организационно-правовые системы следует рассматривать как “механизм” сближения и согласования интересов государств-участников, организации их многостороннего сотрудничества, а не как универсальное средство для решения экономических, социальных и других проблем.

Совершенствование организационно-правовой системы Содружества Независимых Государств предполагает реализацию практических рекомендаций по двум основным направлениям:

1. Совершенствование системы межгосударственных органов, в том числе: упорядочение системы уставных органов СНГ и уточнение их полномочий; устранение параллелизма и дублирования в работе органов отраслевого сотрудничества региональных объединений государств Содружества; повышение роли и статуса Исполнительного комитета Содружества как единого исполнительного, административного и координирующего органа Содружества; оптимизация органов отраслевого сотрудничества СНГ, уточнение их статуса и соподчиненности, четкое разграничение функций; передача отдельным органам Содружества наднациональных полномочий.

В системе уставных (важнейших системообразующих) органов СНГ должны остаться: Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Межпарламентская

⁵ Исключение составляет формируемый в рамках Евразийского экономического сообщества Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России, в котором Комитет Таможенного союза впервые наделяется надгосударственными полномочиями.

Ассамблея, Экономический Суд, Экономический совет, Исполнительный комитет.

Деятельность Совета глав государств и Совета глав правительств призвана быть ориентированной на рассмотрение узловых, стратегических проблем и задач политического и экономического характера, соответственно. Вся основная работа по конкретным направлениям, программам и механизмам их реализации должна быть сосредоточена в Совете министров иностранных дел и Экономическом совете, а также в межгосударственных и межправительственных органах отраслевого сотрудничества Содружества. При этом Совет министров иностранных дел и органы отраслевого сотрудничества на уровне руководителей министерств и ведомств следует наделить полномочиями принимать окончательные решения, касающиеся вопросов их компетенции, или вносить проекты стратегических решений непосредственно на рассмотрение Советов глав правительств и глав государств.

Необходимо принять нормативный правовой акт Совета глав государств Содружества, устанавливающий, что органы отраслевого сотрудничества государств СНГ являются едиными для всех региональных объединений государств Содружества. В рамках их деятельности также рассматриваются вопросы интеграционного взаимодействия более узких по составу участников объединений государств.

Например, в настоящее время в ЕврАзЭС образованы 17 советов и комиссий, которые во многом дублируют работу органов отраслевого сотрудничества СНГ. При этом обозначена задача повышения их эффективности, поскольку принятые ими документы, особенно в сфере образования, здравоохранения, социальной политики, энергетики, транспорта, пограничных вопросов, повторяют достигнутые договоренности в формате СНГ, не внося никаких существенных новаций для государств – членов ЕврАзЭС.

Оптимизация структуры органов отраслевого сотрудничества предполагает: выделение наиболее крупных системообразующих отраслевых советов в отдельных областях деятельности с сохранением их статуса органов СНГ; перевод большинства других органов отраслевого сотрудничества в разряд комиссий ведомственного характера разного уровня (конференций, совещаний руководителей министерств и ведомств государств Содружества), действующих при отраслевых советах или самостоятельно; унификацию внутренней организации данных органов, разработку и принятие нормативных правовых документов,

определяющих правовой статус и полномочия, состав, регламентирующих организацию работы, финансирование деятельности таких комиссий и совещаний; ликвидацию или преобразование отдельных органов отраслевого сотрудничества с передачей их функций другим отраслевым советам Содружества, при необходимости – с сохранением соответствующих ведомственных совещаний (комитетов, комиссий, секций) при советах; возложение функций секретариатов органов отраслевого сотрудничества на органы государственной власти государств – участников СНГ, руководители которых председательствуют в органах отраслевого сотрудничества, совместно со структурными подразделениями Исполнительного комитета СНГ с учетом Общего положения об органах отраслевого сотрудничества Содружества Независимых Государств⁶.

Межгосударственные органы СНГ должны наделаться таким объемом полномочий, который необходим для достижения целей и задач, обусловленных самой интеграцией. При этом механизм принятия решений должен быть ориентированным на совершенствование таким образом, чтобы в наибольшей степени учесть интересы государств и всего объединения в целом. По наиболее важным вопросам государства должны иметь право “вето”. Решения, принимаемые межгосударственным органом большинством голосов, подлежат тщательной разработке вместе с группами экспертов – представителей государств – участников объединения. Уверенность в том, что основные интересы государств будут обязательно учтены, позволит смелее передавать полномочия межгосударственным органам.

Введение элементов наднациональности. В настоящее время введение элементов наднациональности в Содружестве Независимых Государств еще не отвечает стратегическим интересам большинства его участников. Таким образом, блокируется путь к созданию эффективных механизмов многостороннего сотрудничества. Вместе с тем, уже сейчас такими полномочиями можно было бы наделить отдельные органы отраслевого сотрудничества в сфере энергетики, транспорта и связи, метрологии и сертификации. Это позволит более полно учитывать интересы как отдельных государств, так и объединения в целом, более эф-

⁶ См.: Общее положение об органах отраслевого сотрудничества Содружества Независимых Государств (Совет глав государств СНГ, 09.10.2009, Кишинев). Исполнительный комитет СНГ. Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2716>

эффективно решать проблемы развития сотрудничества в этих областях.

В перспективе в порядке обеспечения интеграции государств на пространстве СССР ставится задача решения ряда вопросов на надгосударственном уровне и передачи части национального суверенитета органам Содружества.

2. Совершенствование договорно-правовой основы, правил и процедур принятия решений и контроля за их исполнением предусматривает в том числе: *определение правового статуса и степени обязательности актов Содружества; совершенствование подготовки международных договоров и других нормативных правовых актов Содружества; совершенствование системы контроля исполнения решений; повышение роли и значимости Экономического Суда СНГ, придание его решениям обязательного характера.*

В целях придания праву СНГ надлежащей системности следует на уровне Устава СНГ или специального международного договора однозначно определить правовой статус и степень обязательности актов Содружества. При этом все решения Совета глав государств, Совета глав правительств, других органов, устанавливающие какие-либо обязательства непосредственно для государств-участников, должны оформляться путем заключения международных договоров, подлежащих обязательной трансформации в национальные правовые акты.

Необходимо определить конкретные единые и приемлемые для всех государств-участников объединения цели, которые они намерены реализовать в ближайшей и среднесрочной перспективе. Принимаемые в рамках Содружества Независимых Государств международные договоры и решения должны содержать конкретизацию обязательств (мероприятия и сроки реализации положений документов), ответственности сторон (меры, обеспечивающие их своевременное и качественное исполнение вплоть до установления санкций к государствам, допустившим нарушения), способы разрешения спорных вопросов.

Вступление в силу международных договоров, заключенных в рамках Содружества Независимых Государств, т.е. фактическая реализация их на внутrigосударственном уровне, должно осу-

ществляться путем их трансформации в национальное законодательство государств – участников Содружества в согласованные предельные сроки.

Наделение дополнительными полномочиями Исполнительного комитета СНГ в осуществлении мониторинга исполнения достигнутых договоренностей, периодическое (один раз в год) информирование Совета глав государств и Совета глав правительств по данному вопросу позволят оперативно и на системном уровне анализировать положение в этой сфере и принимать необходимые решения.

Экономический Суд СНГ следует преобразовать в Суд СНГ, придав ему универсальный характер по примеру Суда Европейского союза, наделив его полномочиями разрешать споры в рамках всех региональных организаций, созданных государствами Содружества. Следует расширить предметную и субъектную юрисдикцию Суда. Решения Суда Содружества должны носить обязательный характер.

Суд Содружества как независимый судебный орган регионального объединения государств может и должен играть важнейшую консолидирующую роль в развитии процессов интеграции. Он призван обеспечивать единообразие применения права и основанных на нем экономических и других обязательств. Необходимость расширения предметной и субъектной юрисдикции Суда особенно важна при формировании зоны свободной торговли государств Содружества, Таможенного союза и Единого экономического пространства группировок государств Содружества.

Реализация этих положений позволит вне зависимости от уровня и формата сотрудничества государств Содружества кардинально совершенствовать систему организационно-правового обеспечения интеграции государств на пространстве СССР, формировать единую систему межгосударственных органов по обеспечению развития интеграционного взаимодействия в различных областях сотрудничества, повысить эффективность принятых межгосударственных договоров и решений и их исполнения в Содружестве Независимых Государств, других региональных экономических объединениях государств на пространстве СССР.