**Содружество Независимых Государств: общая характеристика**

Наряду с универсальными международными организациями существуют региональные, членами которых являются государства определенного географического района. Объектом деятельности таких организаций могут быть вопросы в рамках регионального сотрудничества: совместная безопасность, экономическая, социальная, культурная и другие сферы.

Содружество Независимых Государств (СНГ). Эта региональная организация была создана рядом государств из числа бывших республик СССР. Ее учредительными документами являются Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., подписанное в Минске Беларусью, Россией и Украиной, Протокол к соглашению, подписанный 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате 11 государствами (всеми бывшими республиками СССР, кроме Прибалтийских и Грузии), и Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г. На заседании Совета глав государств СНГ в Минске 22 января 1993 г. был принят Устав Содружества (от имени Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана). Вступил в силу через год после принятия.

Целями Содружества являются: осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях; создание общего экономического пространства; обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами международного права и документами СБСЕ; 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 отношении; мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества (ст. 2 Устава СНГ).

Содружество должно проводить свою деятельность на основании общепризнанных принципов международного права (в Уставе СНГ перечислены все десять принципов хельсинкского Заключительного акта). Дополнительно сформулированы также принципы верховенства международного права в межгосударственных отношениях, учета интересов друг друга и Содружества в целом, объединения усилий и оказания поддержки друг другу, духовного единения народов государств-членов на основе уважения их самобытности, тесного сотрудничества в сохранении культурных ценностей и культурного обмена.

Для понимания правовой природы СНГ важное значение имеют положения Алма-Атинской декларации и Устава о том, что Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями. Это — объединение государств, основанное на началах суверенного равенства всех его членов, являющихся самостоятельными и равноправными субъектами международного права. В Уставе (ст. 4) признается наличие интересов Содружества в целом и определяются сферы совместной деятельности государств-членов, сформулированные с учетом Минского соглашения от 8 декабря 1991 г. К ним относятся: обеспечение прав и основных свобод человека; координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков; таможенная политика; сотрудничество в развитии систем транспорта и связи; охрана здоровья и окружающей среды; вопросы социальной и миграционной политики;, борьба с организованной преступностью; сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ. Этот перечень может быть дополнен по взаимному согласию государств-членов.

Следует также обратить внимание на ст. 5 Устава, в которой' установлено, что соглашения, заключенные в рамках Содружества, должны соответствовать целям и принципам Содружества, обязательствам государств-членов по настоящему Уставу.

Наличие у Содружества общих целей, общих интересов и общих сфер деятельности при уважении суверенитета государств-членов позволяет говорить о нем как о международной межгосударственной организации, основанной на договоре, определяющем его правосубъектность и компетенцию.

Содружество Независимых Государств как международная организация имеет свою специфику. Его учредительные акты и Устав дают возможность частичного участия его членов в деятельности организации. Так, ст. 10 Минского соглашения от 8 декабря 1991 г. предусматривает за каждым участником право приостанавливать действие не только соглашения в целом, но и отдельных его статей. Статья 23 Устава дает возможность любому члену СНГ заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе. Статья 43 оставляет за государствами-учредителями право при ратификации Устава делать оговорки и заявления по разделам III «Коллективная безопасность и военно-политическое сотрудничество», IV «Предотвращение конфликтов и разрешение споров», VII «Межпарламентское сотрудничество» и ст. 28, 30—33, касающимся Координационно-консультативного комитета, Совета министров обороны и Главного командования ОВС, Совета командующих пограничными войсками. Экономического суда и Комиссии по правам человека.

На основании Устава СНГ различаются государства-учредители и государства — члены Содружества. К первой категории отнесены те государства, которые подписали и ратифицировали Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава СНГ, а именно Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина (подписали, но не ратифицировали Алма-Атинские соглашения Азербайджан и Молдова).

Государствами — членами СНГ следует считать те государства, которые приняли на себя обязательства по Уставу СНГ в течение года после его утверждения. Украина и Туркменистан Устав СНГ не ратифицировали и являются государствами-участниками. Прием в СНГ открыт для всех государств, которые разделяют его цели и принципы и принимают на себя обязательства, содержащиеся в Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов. Предусматривается также возможность участия государств в отдельных видах деятельности Содружества на правах ассоциированных членов.

Уставом СНГ предусмотрена достаточно сложная структура. Высшим органом Содружества является Совет глав государств (СГГ), в котором на высшем уровне представлены все государства-члены (ст. 21). Совет уполномочен обсуждать и решать принципиальные вопросы, связанные с деятельностью участников СНГ в сфере их общих интересов, перечисленных в ст. 4 Устава. Совет собирается на заседания два раза в год и может проводить внеочередные заседания по инициативе одного из государств-членов.

Совет глав правительств (СГП) координирует сотрудничество органов исполнительной власти членов СНГ в экономической, Социальной и иных сферах общих интересов (ст. 22). Он собирается на заседания четыре раза в год и может проводить внеочередные заседания по инициативе правительства одного из государств-членов.

Решения обоих Советов принимаются консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно препятствовать принятию решения.

Согласно Уставу, оба Совета могут проводить совместные заседания. Каждый из Советов может создавать рабочие и вспомогательные органы как на постоянной, так и на временной основе. Эти органы формируются из представителей государств-членов, наделенных соответствующими полномочиями. Кроме того, Уставом СНГ предусмотрены совещания руководителей соответствующих государственных органов для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для СГГ и СГП.

Третьим органом в структуре СНГ является Совет министров иностранных дел (СМИД), который действует на основе решений СГГ и СГП (ст. 27). СМИД осуществляет координацию внешнеполитической деятельности государств-членов, включая их деятельность в международных организациях, и проводит консультации по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес.

Постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества является Координационно-консультативный комитет (ст. 28). Он состоит из постоянных полномочных представителей, по два от каждого государства — члена СНГ, и Координатора Комитета, назначаемого Советом глав государств. Комитет вырабатывает и вносит предложения по всем вопросам деятельности Содружества, способствует реализации договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений, содействует работе всех органов Содружества.

Для организационно-технического обеспечения работы всех органов Содружества при Координационно-консультативном комитете создан Секретариат, возглавляемый Координатором Комитета. Местопребывание Секретариата и Комитета — Минск (Белоруссия).

Уставом СНГ предусмотрен также ряд органов, находящихся в структуре Совета глав государств. Это — Совет министров обороны, который является органом СГГ по вопросам военной политики и военного строительства государств-членов. Предусмотрено также создание Главного командования Объединенных Вооруженных Сил, призванного осуществлять руководство Объединенными Вооруженными Силами, а также группами военных наблюдателей и коллективными силами по поддержанию мира в Содружестве.

Совет командующих Пограничными войсками является органом СГГ по вопросам охраны внешних границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них.

Особое положение в структуре Содружества занимает Экономический суд, задачей которого является обеспечение выполнения экономических обязательств в рамках Содружества. Суд призван разрешать споры, возникающие при исполнении экономических обязательств, а также другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств-членов. Кроме того, он вправе толковать положения соглашений и иных актов СНГ по экономическим вопросам. Суд осуществляет свою деятельность в соответствии с Соглашением о статусе Экономического суда и Положением о нем от 6 июля 1992 г., а также Регламентом Экономического суда от 6 июля 1994 г.

Комиссия по правам человека является консультативным органом Содружества, призванным наблюдать за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами-членами в рамках Содружества. Она действует на основании Положения, утвержденного СГГ 24 сентября 1993 г.

Уставом СНГ предусмотрено также создание органов отраслевого сотрудничества, которые могут учреждаться на основе соглашений государств-членов о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях. Уже создано немало таких органов, например Совет руководителей внешнеэкономических ведомств, Совет по железнодорожному транспорту, Межгосударственный совет по космосу. Электроэнергетический совет, Межгосударственный экологический совет и др.

Межпарламентская ассамблея была создана на основании Соглашения руководителей Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ от 27 марта 1992 г. В Уставе СНГ ей посвящен раздел VII, тогда как другие органы СНГ определены в разделе VI. Однако уже в Конвенции о Межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. Ассамблея определена как межгосударственный орган Содружества, то есть за ней признан статус органа СНГ.

Межпарламентская ассамблея состоит из парламентских делегаций государств-участников, избираемых или назначаемых парламентами этих государств из числа своих членов в соответствии с внутренними регламентами и процедурами. Главы парламентских делегаций образуют Совет Ассамблеи, выбирающий из своего состава председателя Совета. На сессиях Межпарламентской ассамблеи, созываемых не реже двух раз в год, председательствуют поочередно руководители парламентских делегаций.

Межпарламентская ассамблея обсуждает вопросы сотрудничества государств-участников в различных областях и направляет рекомендации по этим вопросам Совету глав государств и/или Совету глав правительств, другим органам СНГ. Ей отведена важная роль в сближении законодательств государств-участников путем разработки типовых (модельных) законодательных актов, принятия рекомендаций по синхронизации процедур ратификации (утверждения) парламентами государств — участников СНГ договоров (соглашений), заключенных в рамках СНГ, а также иных международных договоров, участие в которых государств Содружества является весьма желательным для достижения их общих целей. Она уполномочена принимать рекомендации по приведению законодательства государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках СНГ. Местопребывание Межпарламентской ассамблеи — Санкт-Петербург.

За время существования Содружества Независимых Государств в его рамках принято много важных решений, подписано более 200 договоров, конвенций и соглашений. Однако деятельность организации еще недостаточно эффективна. Вместе с тем надо отметить, что определенных успехов добились в своей деятельности Экономический суд. Комиссия по правам человека. Предпринимаются шаги в области экономической интеграции (см. гл. VIII), по созданию системы коллективной безопасности (см. гл. XV).

**Международные неправительственные организации: понятие и роль**

Международная неправительственная организация (МНПО) — это объединение национальных общественных организаций, союзов, групп и отдельных лиц из различных государств, созданное в целях содействия международному сотрудничеству в политической, экономической, культурной, научно-технической и других сферах деятельности человека; это организация, учрежденная не на основании межправительственного соглашения и не ставящая целью извлечение коммерческой прибыли.

Первые такие организации стали появляться еще в XIX веке, но их численность существенно возросла во второй половине XX века. В настоящее время их насчитывается более 4 тыс., и число их продолжает расти. Необычайно возросли и роль МНПО, их влияние на международные отношения, на развитие и совершенствование международного права.

МНПО поддерживают связи с международными межправительственными организациями, получая при них консультативный статус. В системе ООН такой статус предоставляют как сама ООН, так и все ее специализированные организации, за исключением Всемирного почтового союза. Отношения ООН с МНПО регламентируются резолюцией ЭКОСОС 1296 от 23 мая 1968 г. «Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями». Установлены две категории консультативного статуса: I — общий консультативный статус и II — специальный консультативный статус. Ведется также Список (или Ростер) международных неправительственных организаций, которые поддерживают связи с ЭКОСОС. Та или иная категория консультативного статуса предоставляется МНПО в зависимости от ее международного авторитета и заинтересованности ЭКОСОС в сотрудничестве с ней. Категория I предоставляется организациям, сфера деятельности которых в наибольшей степени соприкасается с компетенцией ЭКОСОС. Категория II предоставляется МНПО, связанным лишь с отдельными областями деятельности ЭКОСОС. Наконец, в Список включаются МНПО, не вошедшие в эти две категории, но готовые оказать Совету помощь в его работе.

Наибольший объем прав имеют организации I категории. Только они могут предлагать вопросы для рассмотрения их в качестве пунктов повестки дня ЭКОСОС и делать по ним устные заявления. Все организации, получившие тот или иной статус или включенные в Список, могут вносить пункты в повестку дня вспомогательных органов ЭКОСОС и выступать в них с устными заявлениями, направлять наблюдателей на заседания ЭКОСОС и его органов, представлять письменные заявления, осуществлять специальные исследования и готовить соответствующие документы, когда это входит в их компетенцию. Однако организации, входящие в Список, могут направлять своих наблюдателей не на все заседания, а только на те, где обсуждаются вопросы, имеющие к ним отношение. Письменные заявления они могут делать только по просьбе Генерального секретаря ООН.

Около 1600 МНПО, активно работающих в области экономического и социального развития, имеют консультативный статус в ЭКОСОС, а еще около 1500 организаций, представляющих интерес для ООН, входят в Список.

В 1996 году ЭКОСОС приняла резолюцию 1996/31 о консультативных отношениях между ООН и неправительственными организациями, обновив тем самым резолюцию 1296. В ней предусмотрены три новых момента: признание важности национальных, региональных и субрегиональных неправительственных организаций и увеличение их числа; расширение роли Комитета по неправительственным организациям, существующего при ЭКОСОС;

принятие стандартных правил участия неправительственных организаций в международных конференциях ООН и в процессе подготовки к ним. В другой своей резолюции 1996/297 ЭКОСОС рекомендовал, чтобы Генеральная Ассамблея изучила вопрос об участии неправительственных организаций во всех областях деятельности ООН.

Из специализированных учреждений наиболее тесно сотрудничает с МНПО ЮНЕСКО, которая устанавливает три категории консультативного статуса: А — консультативная и сотрудничающая:, В — информационная и консультативная и С — категория взаимной информации. Предусмотрена возможность самой ЮНЕСКО создавать МНПО, а также оказывать им финансовую помощь.

Консультативные связи МНПО устанавливают также с региональными межправительственными организациями. Например, при Совете Европы более 350 МНПО имеют консультативный статус.

Влияние МНПО на деятельность межправительственных организаций, их роль в международных отношениях и международном праве проявляется в различных формах. Назовем некоторые из них.

Информационная. МНПО регулярно направляют общую и частную информацию государствам и межправительственным организациям и их органам в сфере своей деятельности. Они также распространяют информацию, полученную от межправительственных организаций. Особо важную роль играют МНПО в распространении знаний о правах человека.

Консультативная. МНПО дают советы и консультации организациям, лицам, группам лиц по их просьбе.

Правотворческая. МНПО традиционно участвуют в правотворческом процессе, влияя на позицию государств, разрабатывая проекты соглашений. Такие проекты зачастую передаются на рассмотрение государств и межправительственных организаций. Некоторые МНПО специально занимаются неофициальной кодификацией международного права, например Гаагский институт международного права. Большую роль в кодификации международного гуманитарного права играет Международный комитет Красного Креста (МККК), при активном участии которого были разработаны Женевские конвенции 1949 года о защите жертв войны и Дополнительные протоколы к ним.

Контрольная. Все больше возрастает роль МНПО по обеспечению соблюдения норм международного права и соответствующего контроля. В качестве примера можно отметить деятельность МККК, основная задача которого состоит в наблюдении за выполнением норм международного гуманитарного права. Ряд МНПО, действующих в области прав человека и демократии, например Международная амнистия. Международная федерация прав человека, Международная комиссия юристов, контролируют соблюдение международных стандартов по правам человека. Подобные же контрольные функции выполняют МНПО в области охраны окружающей среды, например Международный Зеленый Крест.

Следственная. МНПО неоднократно создавали специальный следственные комиссии. Так, по инициативе Международной ассоциации юристов-демократов были созданы Международная комиссия по расследованию преступлений США в Индокитае (в 1970 г.), Международная комиссия по расследованию преступлений Израиля на оккупированных арабских территориях. В последние годы ряд МНПО, например Международная амнистия, создавали специальные следственные комиссии для расследования положения с правами человека в Чили, Руанде, Гаити.

По мнению большинства юристов, МНПО не являются субъектами международного права, но должны осуществлять свою деятельность, сообразуясь с его принципами и нормами. Внутри государств правовой статус МНПО определяется национальным законодательством. За ними и международным персоналом МНПО признаются определенные привилегии и иммунитета.