ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА АКТОВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

План

Компетенция высших органов Содружества

Документы, принимаемые на заседаниях высших органов Содружества

Решения по вопросам сотрудничества государств в сферах, представляющих взаимный интерес

Решения по процедурным вопросам

Протокольные решения

Заявления и обращения

Выводы и предложения

В Содружестве Независимых Государств за 15 лет, прошедших со дня его образования, принято значительное количество нормативно-правовых документов, определяющих принципы, формы и направления сотрудничества государств в социально-экономической, политической, военной и других сферах. Эту нормативно-правовую базу принято называть "правом Содружества Независимых Государств".

Право Содружества пока не имеет четкой структуры по значимости и силе принимаемых документов. Ни в Уставе СНГ, ни в каком-либо из заключенных государствами - участниками Содружества международных договоров или принятом органами СНГ решении нет согласованного перечня видов актов, принимаемых в рамках этого объединения, не определен их правовой статус, степень обязательности для государств. Это, в свою очередь, затрудняет разработку и внедрение действенного механизма реализации соглашений и решений, принимаемых в СНГ. Особую актуальность эта проблема приобретает для правовых актов, принимаемых высшими органами Содружества Независимых Государств - Советом глав государств (СГГ) и Советом глав правительств (СГП).

Принимаемые этими органами документы представляют акты наивысшей силы среди актов других органов Содружества. В связи с этим представляется целесообразным более подробно рассмотреть компетенцию Совета глав государств и Совета глав правительств, определить, что представляют собой акты, принимаемые этими органами Содружества, и насколько они обязательны для государств, участвовавших в их принятии.

**Компетенция высших органов Содружества**

Совет глав государств представлен руководителями государств - участников СНГ. Совет глав правительств состоит из руководителей правительств. Эти органы были образованы 21 декабря 1991 г. на Алма-Атинской встрече руководителей 11 государств, образовавшихся после распада Союза ССР. Временное соглашение о Совете глав государств и Совете глав правительств Содружества Независимых Государств (далее - Временное соглашение), подписанное 30 декабря 1991 г., действует и до настоящего времени.

К компетенции Совета глав государств - высшего органа Содружества было отнесено обсуждение принципиальных вопросов, связанных с координацией деятельности в сфере их общих интересов, компетенция же Совета глав правительств вообще не была определена . Было установлено, что Совет глав государств и Совет глав правительств обсуждают и при необходимости принимают решения по наиболее важным внутренним и внешним вопросам (ст. 3 Временного соглашения).

В соответствии с положениями Устава СНГ, принятого 22 января 1993 г., Совет глав государств обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов (ст. 21), включая вопросы об ассоциированном членстве в Содружестве (ст. 8); о присутствии на заседаниях органов Содружества в качестве наблюдателей представителей других государств (ст. 8); по спорам между государствами-членами (ст. 17, 18); об утверждении положений об уставных органах Содружества (Совете министров иностранных дел, Совете министров обороны, Экономическом Суде и т.д.) (ст. 27, 29 - 33); об утверждении бюджетов органов Содружества (ст. 38) .

На Совет глав правительств возложены координация сотрудничества органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов (ст. 22), определение порядка рассмотрения вопросов финансово-хозяйственной деятельности органов Содружества (ст. 39).

В дальнейшем для разграничения полномочий между Советом глав государств и Советом глав правительств было принято решение Совета глав государств от 2 апреля 1999 г. Согласно этому документу к компетенции Совета глав государств отнесено принятие решений, касающихся: внесения поправок в Устав СНГ; создания новых или упразднения существующих органов Содружества; оптимизации структуры СНГ, совершенствования деятельности органов Содружества; заслушивания отчетов о деятельности органов СНГ; назначения (утверждения) руководителей органов, отнесенных к его компетенции; делегирования полномочий нижестоящим органам; утверждения положений об органах СНГ, отнесенных к его компетенции.

К компетенции Совета глав правительств отнесено решение вопросов: реализации поручений Совета глав государств, данных Совету глав правительств; реализации положений, зафиксированных в Договоре о создании Экономического союза, а также практического функционирования зоны свободной торговли; принятия совместных программ развития промышленности, сельского хозяйства и других отраслей экономики и их финансирования; развития систем транспорта, связи, энергетических систем; сотрудничества в вопросах тарифной, кредитно-финансовой и налоговой политики; разработки механизмов, направленных на формирование научно-технологического пространства; создания органов Содружества в рамках его компетенции; назначения (утверждения) руководителей органов Содружества, отнесенных к его компетенции; финансового обеспечения деятельности органов Содружества; сотрудничества в вопросах социальной политики; контроля за деятельностью органов СНГ; делегирования Совету министров иностранных дел и Экономическому совету СНГ своих полномочий, кроме полномочий, делегированных ему Советом глав государств Содружества Независимых Государств .

Таким образом, Совет глав государств, являясь высшим органом Содружества, обсуждает и решает любые принципиальные вопросы Содружества, связанные с общими интересами государств-участников, а также рассматривает любые вопросы в рамках отношений заинтересованных государств-участников без ущерба интересам других членов Содружества. Совет глав правительств был определен как нижестоящий орган по отношению к Совету глав государств, координирующий сотрудничество органов исполнительной власти в экономической, социальной и иных сферах общих интересов.

Заседания Совета глав государств и Совета глав правительств проводятся по мере необходимости, при этом заседания СГГ - не реже одного раза в год, а СГП - не реже двух раз в год. Внеочередные заседания могут созываться по инициативе одного или нескольких государств-участников. Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания.

**Документы, принимаемые на заседаниях**

**высших органов Содружества**

На заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств обсуждаются проблемы развития сотрудничества, рассматриваются и подписываются договоры, соглашения, принимаются решения (далее - акты Содружества), а также заявления, обращения и протокольные решения. Право внесения проектов документов для рассмотрения на этих заседаниях дано государствам-участникам и уставным органам Содружества. Проекты документов, подготовленные межгосударственными (межправительственными) органами отраслевого сотрудничества для рассмотрения на СГГ и СГП, представляются в уставные органы в соответствии с их компетенцией. При этом все проекты проходят предварительное согласование с государствами - участниками Содружества.

В соответствии с Уставом и Правилами процедуры решения СГГ и СГП по вопросам, кроме процедурных, для которых достаточно простого большинства, принимаются консенсусом. При этом Правила процедуры определяют консенсус "как отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу". Там же отмечено, что принятые таким образом решения должны быть обязательными для государств, участвовавших в их принятии .

Вместе с тем любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не рассматривается как препятствие для принятия решения. Это превращает Содружество Независимых Государств в "клуб по интересам", в котором каждое государство имеет возможность выбирать формы участия и направления сотрудничества.

Правилами процедуры прописаны возможные формы этих решений, одновременно с этим сделаны по сути изменяющие Устав исключения из предусмотренного им правила консенсуса. Так, согласно Правилу 16 на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств помимо подписания международных договоров принимаются заявления, обращения, а также протокольные решения. По вопросам организации внутренней деятельности Содружества этими Советами принимаются решения, а те из них, которые касаются процедурных вопросов, не требуют консенсуса, а принимаются простым большинством голосов участвующих в заседании членов Совета.

Таким образом, используемый термин "решения" является собирательным в отношении всех форм актов Совета глав государств и Совета глав правительств, включая непосредственно решения. Однако в чем же одна форма актов отличается от другой, Правила процедуры умалчивают. Ответ на данный вопрос, на наш взгляд, следует искать в содержании этих решений и устоявшейся практике их принятия и оформления.

Значительное количество принимаемых на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств актов составляют решения. Согласно Правилам процедуры их условно можно разделить на три группы: решения по вопросам сотрудничества государств в сферах, представляющих взаимный интерес; решения по процедурным вопросам; протокольные решения.

Решения по вопросам сотрудничества государств в сферах, представляющих взаимный интерес, составляют большинство принимаемых на заседаниях СГГ и СГП актов, и именно они обеспечивают реальное интеграционное взаимодействие государств - участников Содружества. Что представляют собой данные международно-правовые акты: международные договоры либо акты международной организации, какова их юридическая сила и степень обязательности для подписавших их государств, - по этим вопросам нет единства мнений даже в самих органах Содружества.

Представляет интерес позиция Экономического Суда СНГ по данному вопросу. В своем Консультативном заключении от 15 мая 1996 г. по запросу Межгосударственного экономического Комитета Экономического союза, проанализировав международно-правовые документы, принятые в рамках Содружества в 1991 - 1995 гг., Экономический Суд пришел к следующему заключению: "В соответствии с положениями Венской конвенции (статья 31) для целей толкования договора используется не только его текст, но и любое относящееся к договору соглашение, если оно было достигнуто между участниками договора, а также любой документ, составленный участниками договора и принятый в качестве документа, относящегося к договору. Основываясь на этих положениях, можно сделать вывод, что к международным соглашениям относятся:

решения глав государств и правительств, одобряющие проекты соглашений и приложения к ним (например, решение Совета глав правительств Содружества о проекте Соглашения о создании Межгосударственного валютного комитета от 26 мая 1995 г.),

учреждающие органы, предусмотренные международным соглашением (например, решение Совета глав государств Содружества об Исполнительном Секретариате Содружества Независимых Государств от 14 мая 1993 г. с приложением - Положением об Исполнительном Секретариате Содружества Независимых Государств)" .

Следуя логике этого Заключения Экономического Суда, к международным договорам можно отнести любое решение, принятое на заседании СГГ и СГП, за исключением, пожалуй, решений о назначении должностных лиц и внутриорганизационных вопросов функционирования органов Содружества. На наш взгляд, это не совсем верно. Если указанные решения могут и должны приниматься во внимание при толковании международных договоров, от этого они таковыми не становятся. Данное замечание относится к приведенному в качестве примера решению СГП о проекте Соглашения о создании Межгосударственного валютного комитета, которое в тот же день было подписано главами государств на заседании СГГ. Это решение не содержит международных обязательств государств, а лишь отражает ход работы внутри организации над данным проектом Соглашения.

В то же время Экономический Суд СНГ в своем решении от 22 ноября 2005 г. N 01-1/1-05 по запросу Исполнительного комитета СНГ о толковании решения Совета глав государств о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 г. занял другую позицию. Суд пришел к выводу, что указанное решение не является международным договором, а "представляет собой акт органа международной организации и содержит два вида норм: 1) нормы, касающиеся вопросов организации внутренней деятельности Содружества Независимых Государств, являющиеся обязательными как для самой организации, так и для ее членов (внутренняя регламентация);

2) нормы, устанавливающие права и обязанности государств-участников вне рамок самой международной организации, имеющие лишь рекомендательное значение (внешняя регламентация)".

Такое непостоянство во мнении Суда можно отчасти объяснить (заранее исключая конъюнктурный характер вынесенного решения) отсутствием закрепленной на уровне учредительных документов Содружества четкой системы международно-правовых актов, принимаемых органами СНГ, их видов (наименований, круга вопросов, по которым они принимаются), соотношения между собой по юридической силе и степени обязательности для государств-членов. Наработанная к настоящему времени практика также не позволяет внести необходимую ясность в этот вопрос.

Так, с точки зрения оформления решений СГГ и СГП, несмотря на то, что каждое заседание Совета глав государств и Совета глав правительств проводится под председательством одного из членов, принимаемые на них решения (за исключением оформляемых в виде протокольных решений) подписываются всеми представителями государств, не имеющих возражений против его принятия. Согласно ст. 10 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. подписание текстов международных договоров может являться формой установления аутентичности и окончательности их текста. С другой стороны, такое подписание может представлять собой один из способов выражения согласия государств на обязательность этого договора, которое согласно ст. 11 Венской конвенции может быть также выражено обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились стороны. В связи с этим для установления юридических последствий подписания следует исходить из уровня представительности государств в соответствующем Совете и положений самого договора.

Поскольку в Совете глав государств и Совете глав правительств государства - участники СНГ представлены в лице глав государств и глав правительств, согласно п. 2 ст. 7 Венской конвенции эти лица ex officio вправе совершать любые действия в отношении заключения международного договора, включая выражение согласия на его обязательность для соответствующего государства.

Анализ принятых Советом глав государств и Советом глав правительств решений свидетельствует о том, что в них, как правило, содержатся положения, определяющие порядок их вступления в силу. Около 80% решений СГГ и СГП предусматривали вступление в силу с момента подписания (включая решения, по которым имеются оговорки отдельных государств о том, что эти решения вступят для них в силу после выполнения внутригосударственных процедур). Поэтому есть основания считать, что подписание государством решения СГГ и СГП подразумевает установление окончательной редакции текста данного решения, и если это предусмотрено самим решением, то и выражение согласия государства на обязательность для него этого решения. В остальных же 20% решений непосредственно по примеру международных договоров предусматривается правило о соблюдении внутригосударственных процедур, для государств, чье законодательство требует их выполнения.

В соответствии со ст. 2 Венской конвенции договор "означает 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" . Учитывая это, внешне решения, принимаемые на заседаниях указанных Советов, фактически представляют собой международные договоры. Более того, имеют место случаи внесения решениями СГГ изменений в ранее подписанные международные договоры либо, наоборот, некоторые из них, которые касаются внесения изменений в ранее принятые решения, по образу договоров, подписываемых на заседаниях этих Советов, именуются протоколами .

В пользу точки зрения о том, что решения Совета глав государств и Совета глав правительств представляют собой не что иное, как международные договоры, свидетельствует наличие оговорок и заявлений, которые делают главы государств и правительств при их подписании, а также то, как эти решения воспринимаются в государствах. К примеру, Республикой Беларусь были ратифицированы два решения СГГ и два решения СГП.

Единственным же внешним признаком, свидетельствующим в пользу решений СГГ и СГП как актов органов Содружества, является то, что большинство этих решений излагается не от имени государств, а от имени Совета, на котором были приняты. Однако даже это, на наш взгляд, существенным образом не должно влиять на обязательность для государств принимаемых решений.

О желании государств - участников Содружества придать решениям СГГ и СГП обязательность, аналогичную международным договорам, свидетельствует решение Совета глав государств "О Механизме реализации решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств (концептуальные положения)" от 2 апреля 1999 г. Согласно этому решению в качестве принципиальных положений Механизма реализации решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, в частности, определены:

добровольное и добросовестное выполнение государствами-участниками принятых на себя обязательств на основании решений;

национальные механизмы контроля и невмешательство во внутренние дела государства;

урегулирование споров, возникающих при исполнении обязательств по документам Содружества, путем переговоров государств - участников Содружества .

Решения по процедурным вопросам. Для их принятия Правилами процедуры установлено отступление от правила консенсуса - принятие большинством. По сути, это более жесткое требование, чем те, которые предъявляются для принятия "обычного" решения, где это же большинство может заявить о своей незаинтересованности, но решение будет принято и вступит в силу для государств, его подписавших.

По своему содержанию решения по процедурным вопросам должны касаться лишь организации и порядка ведения заседаний Советов. Однако с точки зрения их оформления они мало чем отличаются от остальных решений, хотя порой и не оформляются в качестве отдельного документа, а заносятся в протокол заседания, который согласно п. 2 правила 22 Правил процедуры подписывается Председателем Исполнительного комитета.

С учетом концепции подразумеваемой компетенции международных организаций решения по процедурным вопросам, принимаемые Советом глав государств и Советом глав правительств, неоспоримо являются обязательными одновременно для всех актами Содружества, хотя с очень узкой сферой действия.

Протокольные решения не касаются процедурных вопросов организации проведения заседаний Советов, но в силу малозначительности требуемых решения вопросов (подготовка проектов на основе обсужденной информации или обращений, доработка подготовленных проектов, награждение Грамотой СНГ и т.д.) с согласия всех членов соответствующего Совета подписываются его председателем . Данный вид решений не содержит нормативного регулирования, носит сугубо индивидуально-определенный распорядительный характер. Среди документов, принятых ранее Советом глав государств и Советом глав правительств, аналогичных по своему содержанию и оформлению, можно встретить такие, как протокольные записи и решения . Их существование можно объяснить отсутствием четкого перечня видов актов, принимаемых этими Советами.

Протокольные решения следует отнести к внутреннему праву СНГ. Эти решения обязательны для исполнения указанными в них должностными лицами и органами Содружества.

Заявления и обращения, принимаемые на заседаниях Советов, не носят правового или нормативного характера. Они, как правило, выражают отношение к какому-либо событию и (или) определяют направления сотрудничества, на которых необходимо сосредоточить усилия государств-членов.

В работе Совета глав государств и Совета глав правительств нет единой практики оформления заявлений и обращений. Имеют место случаи подписания этих актов всеми государствами - участниками Содружества или только председателем соответствующего Совета, а также принятия текстов заявлений и обращений решениями Совета (также подписываемых как председателем , так и всеми членами Совета ). В последнем случае это можно объяснить тем, что требуется дать соответствующие поручения по принятию мер, вытекающих из текста заявления и обращения, или по его обнародованию.

Нет единства и в стиле изложения заявлений и обращений. Порой они излагаются не от лица принявшего их Совета, а непосредственно от государств или правительств. С другой стороны, когда заявления и обращения подписаны только председателем или оформлены как приложение к аналогично оформленному решению Совета, они могут быть определены как акты международной организации.

В любом случае заявления и обращения выходят за рамки внутреннего права международной организации, однако для государств имеют только лишь моральную или политическую силу, в связи с чем могут быть отнесены к так называемому мягкому праву.

**Выводы и предложения**

1. До настоящего времени в рамках Содружества не урегулированы проблемы, связанные с разграничением правового статуса решений Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ и международных соглашений, подписываемых на заседаниях этих же органов. Имеющиеся разночтения и толкования юридической силы этих документов кроются в самой природе Содружества, неопределенности его статуса на уровне учредительных документов и разном отношении государств-участников к его правосубъектности.

2. В целях придания праву СНГ большей системности следует на уровне учредительных документов или специального международного договора однозначно определить, что все решения Совета глав государств и Совета глав правительств (также и других органов СНГ), устанавливающие какие-либо обязательства непосредственно для государств-участников или направленные на унификацию законодательства, должны оформляться путем заключения международных договоров либо соответствующих актов органов СНГ, подлежащих обязательной трансформации в национальные правовые акты.

3. В свою очередь, эти акты должны иметь названия, отличающиеся от названий решений этих же органов, имеющих рекомендательный характер, и решений, принимаемых по внутренним вопросам деятельности СНГ как международной организации. Это позволит определить статус и юридическую силу того или иного акта органа СНГ еще в момент его принятия, исходя из его названия, а не после, на основании субъективного анализа его содержания.

Литература

1. Временное соглашение о Совете глав государств и Совете глав правительств Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. N 1. С. 22 - 24.
2. Устав Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. N 1(9). С. 17 - 29.
3. решение о Разграничении полномочий между Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1999. N 1(31). С. 74 - 75.
4. Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2002. N 2(41). С. 162 - 170.
5. Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 15 мая 1996 г. по запросу Межгосударственного экономического Комитета Экономического союза // Решения Экономического Суда Содружества Независимых Государств (1994 - 2000 гг.). Мн.: Экономический Суд Содружества Независимых Государств, 2000. С. 115 - 116.
6. Венская конвенция о праве международных договоров // Международное публичное право: Сборник документов. Т. 1. М.: Бек, 1996. С. 67 - 87.
7. решение о внесении дополнений в Положение о Совете командующих Пограничными войсками // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. N 2(26). С. 213.
8. Протокол о внесении изменений и дополнений в Положение о Совете министров обороны государств - участников Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2000. N 1(34). С. 28 - 30.
9. Решение Совета глав государств о Механизме реализации решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств (концептуальные положения) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1999. N 1(31). С. 80 - 81.
10. Протокольное решение о награждении Грамотой Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2001. N 3(39). С. 114 - 116; протокольное решение о совершенствовании структуры системы управления объединенной системы противовоздушной обороны государств - участников Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. N 2(26). С. 260.
11. Протокольная запись о создании межгосударственного Евроазиатского объединения угля и металла // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. N 4(12). С. 114.
12. Решение о противодействии международному терроризму в свете итогов Стамбульского саммита ОБСЕ // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2000. N 1(34). С. 20.
13. Заявление глав государств Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2003. N 2(43). С. 126 - 127.
14. Решение о Заявлении Совета глав государств Содружества Независимых Государств о поддержке конституционных реформ в Кыргызской Республике // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2003. N 1(42). С. 16 - 17.
15. Решение о Заявлении глав государств - участников Содружества Независимых Государств о ситуации вокруг Афганистана // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2001. N 3(39). С. 117 - 118.