

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПІВДРУЖНОСТІ НЕЗАЛЕЖНИХ ДЕРЖАВ

Аналізуються різноманітні політико-юридичні підходи до визначення організаційно-правової основи Співдружності Незалежних Держав у контексті аналізу основних установчих документів цієї організації.

Ключові слова: Співдружність, держава, наддержавне утворення, міжнародна організація.

Анализирует различные политико-юридические подходы к определению организационно-правового основания Содружества Независимых Государств в контексте анализа главных учредительных документов этой организации.

Ключевые слова: Содружество, государство, надгосударственное образование, международная организация.

In this article the author analyses various political and juridicial approaches to determination of organizatsiyno-pravovoy basis of CIS in the context of analysis of basic constituent documents of this organization. On the basis of the conducted analysis an author considers that in the kind Commonwealth is neither the state nor overstate authority.

Key words: Commonwealth, state, overstate authority, international organization.

Співдружність Незалежних Держав нещодавно відсвяткувала свою 16 річницю. Це справді були важкі роки, роки напруженої та кропіткої роботи по створенню ефективного організаційно-правового механізму співпраці нових незалежних держав, пошуку компромісів у взаємовідносинах між ними, причому – у різних сферах суспільного життя. Утворення СНД мало позитивний вплив на становлення та зміцнення нових суверенних держав. Кожна із них змогла вибрати власний шлях розвитку, свою модель державного та економічного будівництва, яка відповідає її інтересам, визначити своє місце у світовому співтоваристві. Співдружність сприяла державам-учасникам у зміцненні свого суверенітету, у використанні значного стартового потенціалу, який включав у себе багатотікову історичну та культурну спільність народів, високий рівень господарської кооперації, а також у просуванні країн СНД по шляху демократичного розвитку.

Слід зазначити, що попередній досвід виявив чимало проблем, у тому числі і в організаційно-правовому механізмі функціонування Співдружності Незалежних Держав, пов'язаних, перш за все, з об'єктивними умовами її формування. Дискусійним у науці і практиці залишається право про юридичну природу самої Співдружності як міждержавного утворення, що не може не сказатися на правовому статусі її інститутів, виробленні стратегії розвитку СНД на перспективу.

Немає єдиної думки серед учених-правознавців пострадянського простору і з таких питань, як визнання міжнародної правосуб'єктності СНД, виявлення специфічних особливостей Співдружності як однієї із регіональних міжурядових організацій, ступінь допущення тих чи інших елементів наднаціональності у структурах СНД, встановлення принципів основ для співпраці статутних органів Співдружності із владами суверенних держав-учасників, вироблення оптимальної моделі взаємодії між найбільш важливими інститутами даного міждержавного утворення.

Проблематика визначення міжнародно-правового статусу СНД досліджувалася як російськими – Є.Г. Моїсеєв, В.В. Пустогогаров², І. Блищенко³, так і українськими вченими – А.С. Шумілов⁴, В.О. Галан⁵. Однак дані автори основну увагу звертали на юридичну сторону аналізу даного питання, інколи свідомо оминаючи його політичного аспекту.

У даній статті автор поставив собі за мету розглянути різноманітні політико-юридичні підходи до визначення організаційно-правової основи Співдружності Незалежних Держав у контексті аналізу основних установчих документів цієї організації.

В угоді, яку підписали 8 грудня 1991 р. керівники трьох колишніх радянських республік (БРСР, РРФСР та УРСР), констатувалося, що «Союз РСР – як суб'єкт міжнародного права та геополітична реальність припиняє своє існування»⁶. Одночасно проголошувалося утворення Співдружності Незалежних Держав, яка мала на меті забезпечити безконфліктний перехід від єдиної держави до системи незалежних національних держав, допомогти сформувати між ними нові стосунки, засновані на принципах повної суверенної рівності при збереженні політичної, економічної та соціальної спільності, яка б відповідала їх інтересам. Відповідно до статті 7 Угоди від 8 грудня 1991 р. до сфери спільної діяльності держав-учасників СНД, яка реалізовувалася на рівноправній основі через спільні координуючі інститути Співдружності, було віднесено наступне: «координація зовнішньополітичної діяльності; співпраця у формуванні та розвитку єдиного економічного простору, загальноєвропейського та євразійського ринків, у сфері митної політики; співпраця у розвитку систем транспорту та зв'язку; співпраця у сфері охорони навколишнього середовища, участь у створенні всеохоплюючої міжнародної системи екологічної безпеки; питання міграційної політики; боротьба з організованою злочинністю»⁷.

Як зазначає російський дослідник В.В.Пустогогаров, Угода від 8 грудня 1991 р. Білорусь, Росія та Україна підписали «не як суб'єкти радянської федерації, а як незалежні держави з універсальною міжнародною правоздатністю. У такій якості, створюючи своє об'єднання вони діяли цілком правомірно»⁸.

Взаємне визнання територіальної недоторканності, невтручання у внутрішні справи та недоторканність кордонів були головними умовами співпраці. Ці принципи були повторені у документах в Алма-Аті, де інші держави-члени СНД вступили у Співдружність як члени-засновники⁹. Водночас, декларація в Алма-Аті вносить значні доповнення до Договору у Мінську, заявляючи, що СНД не виступає ні державною, ні наддержавною організацією: «взаємодія між державами-учасниками СНД буде здійснюватися на принципі рівноправ'я через координуючі інститути, які формуються на паритетній основі і діють в порядку, який визначається угодами між учасниками Співдружності, яка не виступає ні державою, ні наддержавним утворенням»¹⁰.

Через деякий час на нарадах керівників держав та керівників урядів держав, що входять до СНД, приймалися рішення, які дозволили, значною мірою, уточнити та конкретизувати коло питань, які стояли перед СНД, а також внести певні корективи у розподіл компетенції між важливими керівними органами Співдружності.

Вирішальну роль у справі завершення процесу конституювання СНД відіграло прийняття у ході Мінського саміту держав СНД 1993 р. Статуту Співдружності Незалежних Держав¹¹, у якому особливо підкреслювалося, що «Співдружність заснована на базі суверенної рівності всіх її членів»¹². У документі також відзначається, що держави–члени СНД є самостійними та рівноправними суб'єктами міжнародного права. Крім того, у статті 5 вказується, що принципова основа міждержавних зв'язків всередині СНД створюється багатосторонніми та двосторонніми угодами¹³. У цьому сенсі СНД була утворена як міжурядова структура, яка допускає більшу частину асиметрії у взаємовідносинах всередині СНД. Ця риса зробила СНД більш схильною до змін, оскільки її документи можуть бути прийняті чітко визначеним числом держав–учасників¹⁴. Разом з тим стаття 1 Статуту СНД досить загадково у своєму твердженні, чим СНД не виступає (не держава і не володіє наддержавною владою), однак залишає відкритим питання про те, що СНД собою представляє як правова структура¹⁵.

Ряд російських та американських учених вважають, що СНД можна вважати конфедерацією¹⁶. Водночас, російський професор Ю.Тихомиров аналізує елементи конфедерації в СНД, однак вбачає одночасно в цьому утворенні й риси федерального союзу¹⁷. З таким підходом, на нашу думку, важко погодитися, оскільки конфедерація як конституційна одиниця, без сумніву наділена рисами міжнародної юридичної правосуб'єктності. Проте, така риса впродовж початкового періоду існування СНД заперечувалася. Більше того, деякі держави, наприклад Україна та Туркменістан, протистояли і протистоять розвитку СНД як організації із наддержавним характером і, таким чином, організації із власним правовим простором.

Чимало авторів вважають, що термін «Співдружність» дещо неточний, оскільки він не відноситься до точного правового значення, але має потенціал для більшої співпраці і може набувати все більше особливостей у конфедераційному союзі¹⁸.

Деякі автори говорять про Співдружність як аморфну організацію¹⁹. Водночас інший російський дослідник І.Бліщенко вбачає в СНД «багато рис притаманних такій організації як ООН і навіть конфедерації незалежних держав». У той же самий час він визнає, що СНД – це «ще не конфедерація і не міжнародна організація»²⁰.

Разом з тим, існує точка зору, яка характеризує СНД як міжнародну одиницю (міждержавне утворення), яка не має чіткого правового значення, однак відкрита до подальшого розвитку²¹. Дану регіональну та інституційну систему важко порівнювати із загальновідомими юридичними формами регіональної інтеграції (федеральними та конфедеральними установами, традиційними міжнародними організаціями, регіональними міжнародними організаціями, економічними наддержавними організаціями, політичним союзом та військовим альянсом). Крім того видається за можливе пошукати специфічні риси СНД як регіональної та інституційної системи, приймаючи до уваги, що структури, які існували та існують всередині Співдружності, знаходяться під примусом лише в деякій мірі. Із всього цього хаосу суперечливих характеристик юридичної та інституційної при-

роди СНД тільки одне залишається незмінним: суверенітет держав-учасників – це нормативна умова для подальшої інтеграції на міжнародному рівні²².

Водночас обговорюється й інша характеристика СНД²³, яку підтримує і автор даної статті. Суть цієї позиції зводиться до того, що СНД розглядається як регіональна міжнародна міжурядова організація, яка має на меті забезпечити міждержавну співпрацю по широкому колу питань. Як зазначає Є.Моїсєєв «установчі документи СНД, її Статут, практична діяльність дозволяють зробити висновок про те, що Співдружність постає регіональною міжнародною організацією. Вона створена суверенними державами шляхом підписання міжнародного договору, а її юридичною базою стало міжнародне право. СНД переслідує певні цілі, які зафіксовані в установчих документах²⁴.

А.Б. Каженов вважає, що СНД також слід розглядати у якості міжнародної міжурядової організації перш за все тому, що в неї входять суверенні незалежні держави, які одержали практично універсальне міжнародне визнання. Держави-учасники СНД визнані *de jure* абсолютною більшістю держав світу, всі вони є повноправними членами Організації Об'єднаних Націй, входять до складу багатьох її спеціалізованих установ, а також до числа інших авторитетних міжнародних міжурядових організацій²⁵.

Основна складність у визначенні правової природи СНД полягає у тому, що установчі акти Співдружності практично є документами, які санкціонують припинення існування СРСР, і, тим самим, мають дезінтеграційний характер, у той же час як формально вони лежать в основі формування регіонального міжнародно-правового співробітництва.

Крім того, юридичну основу діяльності СНД складають міжнародні договори, підписані та ратифіковані державами-учасниками із врахуванням вимог конституцій кожної із сторін, які домовляються і у повній відповідності із положеннями Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року²⁶.

Інший російський дослідник В.В.Пустогаров зазначає, що «установчий акт СНД складають три документи, різні за своєю формою та юридичною відповідальністю: Угода від 8 грудня 1991 р., Протокол і Декларація від 21 грудня 1991 р.²⁷ Крім того, він же підкреслює, що Статут СНД посиляється на Угоду, Протокол та Декларацію як на одне ціле, заявляючи у преамбулі про готовність держав-членів реалізувати записані в документах положення²⁸.

Так, стаття 2 Статуту СНД у якості мети Співдружності проголошує: «здійснення співробітництва у політичній, економічній, екологічній, гуманітарній, культурній та інших сферах; усесторонній та збалансований економічний і соціальний розвиток держав-членів у рамках спільного економічного простору, міждержавна кооперація та інтеграція; забезпечення прав та основних свобод людини у відповідності із загальноновизнаними принципами та нормами міжнародного права та документами НБСЄ; співпрацю між державами-членами по забезпеченню міжнародного миру та безпеки, здійснення ефективних заходів по скороченню озброєнь та військових витрат, ліквідації ядерної та інших видів зброї масового знищення, досягнення загального та повного роззброєння; сприяння громадянам держав-членів у вільному спілкуванні, контактах та пересуванні у Співдружності; взаємна правова допомога та співпраця в інших сферах правових взаємин; мирне вирішення суперечок та конфліктів між державами Співдружності²⁹.

У статті 3 Статуту СНД підкреслюється, що «для досягнення мети Співдружності держави-члени, виходячи із загальноновизнаних норм міжнародного права та

Хельсінкського Заключного акту, будують свої стосунки у відповідності із нижче наступними взаємозв'язаними та рівноцінними принципами: повага до суверенітету держав-членів, невід'ємне право народів на самовизначення та право розпоряджатися своєю долею без втручання ззовні; непорушність державних кордонів, визнання існуючих кордонів та відмова від протиправних територіальних придбань; територіальна цілісність держав та відмова від будь-яких дій, спрямованих на розчленування чужої території; незастосування сили або загрози силою проти політичної незалежності держави-члени; вирішення суперечок мирними засобами таким чином, щоб не піддавати загрозі міжнародний мир, безпеку та справедливість; верховенство міжнародного права у міждержавних взаєминах; невтручання у внутрішні та зовнішні справи один одного; забезпечення прав людини та основних свобод для всіх, без винятку, незважаючи на расу, етнічну приналежність, мову, релігію, політичні та інші переконання; врахування інтересів один одного та Співдружності загалом, надання на основі взаємної згоди допомоги у всіх областях їх взаємовідносин; об'єднання зусиль та надання підтримки один одному з метою створення мирних умов життя народів держав-членів Співдружності, забезпечення їх політичного, економічного та соціального прогресу; розвиток взаємовигідного економічного та науково-технічного співробітництва, розширення інтеграційних процесів; духовне єднання їх народів, яке базується на повазі їх самобутності, тісне співробітництво у збереженні культурних цінностей та культурного обміну³⁰.

На основі вище зазначених положень можна зауважити, що мета і принципи Співдружності Незалежних Держав повною мірою відповідають меті і принципам Організації Об'єднаних Націй (статті 1 і 2 Статуту ООН)³¹. У той же час, вони відображають специфічні особливості СНД як регіональної міжурядової організації, що виникла на території, яка впродовж тривалого часу складала єдиний політичний та економічний простір.

Регіональний характер СНД надає йому на міжнародній арені деякі особливі якості. У відповідності із статтею 52 Статуту Організації Об'єднаних Націй, Рада Безпеки ООН покликана у відповідних випадках заохочувати мирне вирішення міжнародних суперечок за допомогою регіональних угод та регіональних органів³².

У якості міжнародної міжурядової організації СНД володіє статусом суб'єктом міжнародного права. Вона володіє необхідною договірною правоздатністю, має право укладати міжнародні договори, як з державами-учасниками СНД, так і з іншими державами, незалежно від приналежності їх до того чи іншого регіону. Це визначається положеннями Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. і положення Віденської конвенції про право договорів між державами та міжнародними організаціями від 21 березня 1986 р.³³ Співдружність має можливість підтримувати співробітництво з широкого кола питань з іншими регіональними міжнародними міжурядовими організаціями, з міжнародними організаціями універсального характеру, у тому числі із всесвітньою організацією подібного типу – Організацією Об'єднаних Націй. У відповідності з резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/237 від 30 березня 1994 р. СНД одержала статус спостерігача у Генеральній Асамблеї ООН³⁴. Це відкриває широкі можливості для взаємного обміну інформацією, взаємного представництва та інших форм співпраці, які визначаються Статутами ООН та СНД й іншими нормативними актами цих двох міжурядових організацій.

В якості регіональної міжнародної організації Співдружність приймає участь у всіх великих форумах, які проводяться ООН та іншими міжнародними організаціями. Делегації Виконавчого комітету СНД приймають участь у роботі сесій Генеральної Асамблеї ООН, Генеральної конференції ЮНЕСКО, Європейської Економічної Комісії ООН, у самітах та економічних форумах ОБСЄ, а також у багатьох інших заходах міжурядових організацій.

Отже, детальний аналіз установчих документів СНД свідчить про те, що у своєму вигляді Співдружність не є ні державою, ні наддержавним (наднаціональним) утворенням. Співдружність Незалежних Держав представляє собою регіональну міжнародну міжурядову організацію і саме у такій формі володіє всіма ознаками суб'єкта міжнародного права.

Однак, з точки зору форми міждержавного об'єднання СНД можна віднести до співдружності з елементами конфедерації у сучасному її розумінні. Адже установчі документи СНД не тільки фіксують цілий ряд особливих взаємин, але і ставлять завдання їх збереження. Це стосується і «прозорості кордонів», і спільного економічного простору, і об'єднаних збройних сил, які швидше характерні для конфедерації, ніж для звичайного міжнародного об'єднання держав. Таким чином, на основі цього можна зробити висновок про те, що Співдружності притаманні також конфедеративні елементи, які складають своєрідність СНД як міжнародної міждержавної організації.

1. Моисеев Е.Г. Международно–правовые основы сотрудничества стран СНГ. – М.: Юристъ, 1997. – 272с.; **Моисеев Е.Г.** Правовой статус Содружества Независимых Государств. – М.: Юристъ, 1995. – 176 с.; **Моисеев Е.Г.** Содружество Независимых Государств // Международное публичное право. Учебник. – М.:ПРОСПЕКТ, 1998. – 608с. **2. Пустогаров В.В.** Международно–правовой статус Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1993. – №2. – С.27–36; **Пустогаров В.В.** СНГ – международная региональная организация// Российский ежегодник международного права. 1992. – СПб.: «Россия-Нева», 1994. – С. 39–53; **Пустогаров В.В.** Содружество в ракурсе международного права // Международная жизнь. – 1992. – № 8–9. – С. 16–24. **3. Блищенко И.П.** Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // Московский журнал международного права. – 1997. – № 1. – С. 12–18. **4. Міжнародно-правове співробітництво пострадянських держав (на прикладі країн СНД):** Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / А.С. Шумілов; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.; Проблемы визначення правової природи СНД / А. Шумілов // Право України. – 2002. – № 7. – С. 81–85. **5. Міжнародне правонаступництво держав у практиці співдружності незалежних держав:** Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / В.О. Галан; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2007. – 19 с. **6. Содружество.** Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1992. – Вып. 1. – С.6. **7. Там же.** – С. 7. **8. Пустогаров В.В.** СНГ – международная региональная организация// Российский ежегодник международного права. 1992. – СПб.: «Россия-Нева», 1994. – С. 39. **9. Моисеев Е.Г.** Правовой статус Содружества Независимых Государств. – М.: Юристъ, 1995. – С. 115–117. **10. Алма-атинская декларация // Режим доступа:** http://www.cis.minsk.by/russian/cis_doc3.htm [дата перегляду 28.01.2008]. **11. Моисеев Е.Г.** Правовой статус Содружества Независимых Государств. – М.: Юристъ, 1995. – С. 39. **12. Устав Содружества Независимых Государств // Режим доступа:** <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=180>. [дата перегляду: 14.02.2008]. **13. Там же.** **14. Моисеев Е.Г.** Международно–правовые основы сотрудничества стран СНГ. – М.: Юристъ, 1997. – С. 22–24. **15. Малфлит К., Тимирязев В.Г., Здунов А.А., Султанов Е.Б.** Содружество независимых государств: на пути к интеграции. – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – С.10. **16. Ewart A.** The Commonwealth of Independent States:

Political and Economic Integration Among the States of the Former Soviet Union // The Parker School Journal of East European Law. – 1998. – № 4. – P.384. **17.** Тихомиров Ю. Правовые основы сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств // Вестник Московского университета. – 1993. – № 2. – С. 23. **18.** Рэжевский В.А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1992. – №6. – С. 27; Пустогаров В.В. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 27–36; Пустогаров В.В. Содружество в ракурсе международного права // Международная жизнь. – 1992. – № 8–9. – С.16. **19.** Талалаев А.Н. Международное право. – М., 1994. – С. 91. **20.** Блищенко И.П. Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // Московский журнал международного права. – 1997. – № 1. – С.14. **21.** Действующее международное право. Т.1 – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С.14. **22.** Там же. – С. 15. **23.** Рэжевский В.А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1992. – №6. – С. 34; Пустогаров В.В. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 27–36; Тихомиров Ю.А. Государственность: крах или воскресение // Государство и право. – 1992. – № 9. – С.17. **24.** Моисеев Е.Г. Содружество Независимых Государств // Международное публичное право: Учебник. – М.: ПРОСПЕКТ, 1998. – С. 317. **25.** Каженов А.Б. Международная правосубъектность Содружества Независимых Государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2002. – № 1. – С 15. **26.** Действующее международное право. Т.1 – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 343–372. **27.** Пустогаров В.В. СНГ – международная региональная организация // Российский ежегодник международного права. – СПб.: «Россия-Нева», 1994. – С. 42. **28.** Там же. **29.** Устав Содружества Независимых Государств // Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=180>. [дата перегляду 14.02.2008]. **30.** Там же. **31.** Действующее международное право. Т.1 – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С.720. **32.** Там же. – С. 620. **33.** Там же. – С. 372–409. **34.** Предоставление Содружеству Независимых Государств статуса наблюдателя при Генеральной Ассамблее // Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/48/237&Lang=R> [дата перегляду 12.02.2008].