

# ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ СОТРУДНИЧЕСТВА СТРАН — УЧАСТНИЦ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

**А. С. Миксюк**

*Белорусский государственный университет,  
пр. Независимости, 4, 220030, Минск, Беларусь, miksiukas@bsu.by*

Статья посвящена исследованию организационно-правового механизма сотрудничества стран — участниц Содружества Независимых Государств (СНГ). На основе анализа структуры основных и отраслевых органов, нормативно-правовой базы и механизма принятия решений определяется специфика взаимодействия государств — участников Содружества. Установлено, что организационно-правовой механизм СНГ при наличии широкого спектра форм и методов опирается на межправительственное взаимодействие, в связи с чем СНГ является скорее площадкой для политического диалога, нежели интеграционной структурой. Указывается на зависимость эффективности деятельности Содружества от двух факторов: практической реализации принимаемых решений и политической воли государств-участников.

**Ключевые слова:** евразийская интеграция; интеграция; международные организации; Республика Беларусь; Содружество Независимых Государств; СНГ.

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF COOPERATION OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES

**A. S. Miksiuk**

*Belarusian State University,  
Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus, miksiukas@bsu.by*

The article is devoted to the study of the organizational and legal mechanism of cooperation between member states of the Commonwealth of Independent States (CIS). Based on an analysis of the structure of the main and sectoral bodies, the regulatory framework and the decision-making mechanism, the specifics of interaction between the member states of the Commonwealth are determined. It has been established that the organizational and legal mechanism of the CIS, with a wide range of forms and methods, is based on intergovernmental interaction, and therefore the CIS is more of a platform for political dialogue than an integration structure. The dependence of the effectiveness of the Commonwealth on two factors is pointed out: the practical implementation of decisions and the political will of the participating states.

**Keywords:** Eurasian integration; integration; international organizations; Republic of Belarus; Commonwealth of Independent States; CIS.

Интеграционные процессы являются объективной закономерностью и важным фактором мирового развития со второй половины XX в. С распадом СССР и образованием Содружества Независимых Государств в 1991 г. к этим процессам подключилось и постсоветское пространство. Несмотря на наличие в настоящее время на постсоветском пространстве различных объединений государств и поиск новых путей и механизмов интеграции, СНГ рассматривается государствами-участниками в качестве «одной из важнейших площадок для интеграции в различных областях» [1]. Существенное значение для развития интеграции имеют конкретные формы и механизмы сотрудничества государств-участников, которые могут иметь региональные отличия, зависят от целей взаимодействия, национальных интересов государств-участников и др. В рамках данной статьи мы рассмотрим организационно-правовой механизм сотрудничества государств — участников СНГ.

Прежде всего, отметим, что Содружество полностью лишено каких-либо элементов наднациональности, что прямо прописано в Уставе СНГ: «Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями» (ч. 3 ст. 1) [2]. Соответственно, данной нормой устанавливаются рамки развития всей институциональной системы СНГ и «предел для наделения органов СНГ полномочиями» [3, с. 11—12]. В Концепции дальнейшего развития СНГ от 18 декабря 2020 г. Содружество определяется как «форма сотрудничества равноправных независимых государств, признанная международным сообществом региональная межгосударственная организация» (п. 1.1) [4]. Таким образом, механизмами Содружества не предусматривается делегирование широких полномочий органам СНГ, что оказывает сдерживающее влияние на интеграционные процессы.

Сотрудничество государств-участников СНГ во всех сферах осуществляется в двух основных универсальных формах:

- на базе специально создаваемых органов (институционное сотрудничество);
- на основе международных договоров и соглашений (конвенционное сотрудничество).

Институциональная (или организационно-правовая) форма сотрудничества считается более эффективной в связи с тем, что «основана на согласовании межгосударственных позиций и учете национальных интересов» [5]. Институциональное сотрудничество включает в себя создание и деятельность органов Содружества. В настоящее время структура органов Содружества представляет собой систему из 84 органов, в т. ч. 66 органов отраслевого сотрудничества [6].

Высшим органом является Совет глав государств СНГ, который в соответствии с Уставом СНГ «обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих

интересов» (ст. 21) [2]. Координация сотрудничества в сферах общих интересов отнесена к компетенции Совета глав правительств (ст. 22 Устава СНГ) [2]. Помимо этого, к числу основных органов Содружества отнесены: Совет министров иностранных дел СНГ, Экономический совет СНГ (в т. ч. Комиссия по экономическим вопросам при Экономическом совете), Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ, Экономический Суд СНГ, Исполнительный комитет СНГ, Совет постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества при уставных и других органах Содружества.

Органы отраслевого сотрудничества СНГ учреждаются на основе соглашений государств-членов о сотрудничестве в каких-либо областях (ст. 34 Устава СНГ) [2]. Из 66 отраслевых органов СНГ 36 действуют в экономической сфере, 16 — в сфере безопасности, 10 — в гуманитарной сфере и по 2 органа — в информационной и правовой [7].

В Содружестве действует принцип «сквозного» председательства государств-участников в течение года в уставных и других органах СНГ «на основе принципа ротации в порядке русского алфавита названий государств» (ст. 3 Положения о председательстве в СНГ) [8]. Председательствующее в Содружестве государство представляет концепцию председательства и план конкретных мероприятий по ее реализации. Таким образом, государство, председательствующее в Содружестве, имеет возможность оказывать существенное влияние на формирование нормативно-правовой базы СНГ, «определение приоритетных тем сотрудничества и наполнение их конкретным содержанием» [9, с. 40].

Принятие решений в СНГ осуществляется на основе консенсуса, т. е. общего согласия. При этом любое государство-участник СНГ может заявить о незаинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения. Данные положения зафиксированы в Уставе СНГ (ст. 23) [2], Регламенте Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (ст. 14) [10] и др. В ряде актов вносится уточнение о том, что решения по процедурным вопросам принимаются простым большинством голосов: Положение о Совете министров иностранных дел СНГ (ст. 16) [11], Положение об Экономическом совете СНГ (ст. 16) [12] и др.

Кроме того, государства определяют свое участие в деятельности органов отраслевого сотрудничества Содружества с учетом собственной заинтересованности. Ограниченное участие отдельных государств-участников СНГ в деятельности его органов и документах «воспринимается в СНГ с пониманием и уважением» (п. 1.2 Концепции дальнейшего развития СНГ от 18 декабря 2020 г.) [4]. Так, участниками всех 66 органов отраслевого сотрудничества являются лишь 4 государства: Республика Армения, Республика Беларусь, Российская Федерация и Республика Таджикистан. При этом все государства — участники СНГ принимают участие в деятельности только 5 отраслевых органов [7].

Указанные особенности сотрудничества государств-участников СНГ делают контуры интеграционных процессов достаточно расплывчатыми. Некоторая аморфность очевидна и в определении векторов развития СНГ. Так, в уставных актах Содружества различаются перечни «сфер совместной деятельности» (ст. 7 Соглашения о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. [13] и ст. 4 Устава СНГ) [2]. Кроме того, к примеру, в Концепции дальнейшего развития СНГ от 18 декабря 2020 г. указывается на «организацию взаимодействия практически во всех сферах межгосударственных отношений» (п. 1.1 Концепции) [4].

Содружество имеет достаточно обширную нормативно-правовую базу сотрудничества, что позволяет исследователям говорить о понятии «право СНГ», под которым понимают систему «юридически обязательных международно-правовых норм», т. е. право СНГ составляют только «нормы международных договоров и соглашений, нормоустанавливающие решения главных органов Содружества» [14, с. 111]. Таким образом, процесс принятия важнейших решений в СНГ базируется исключительно на межправительственном методе сотрудничества.

Реализация идеи единого правового пространства привела к формированию разветвленной системы правовых актов СНГ: основополагающие документы СНГ (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 г., Устав Содружества от 22 января 1993 г. и др.), акты основных органов и органов отраслевого сотрудничества, решения Экономического суда СНГ, многосторонние межгосударственные договоры, межведомственные соглашения государственных органов.

Как видим, существует достаточно массивная система органов и правовых актов Содружества (к примеру, только одна Межпарламентская Ассамблея СНГ к 2023 г. приняла 650 модельных законов и других документов). При этом открытым остается вопрос о соотношении этих актов внутри системы права СНГ. Кроме того, внушительное количество актов не влияет существенно образом на качество интеграции, поскольку органы СНГ не обладают полномочиями наднационального характера (в т. ч. по контролю реализации решений), а большинство актов имеют рекомендательный, а иногда декларативный характер и не всегда содержат конкретные обязательства. Примером является следующая формулировка Концепции дальнейшего развития СНГ от 18 декабря 2020 г.: «государства — участники СНГ будут стремиться к увеличению количества проектов и программ, в реализации которых заинтересованы все государства-участники СНГ» (п. 1.4 Концепции) [5].

В связи с этим сложилась достаточно интересная ситуация: наибольшее значение для интеграционных процессов имеет заключение межгосударственных договоров, а не деятельность собственно органов Содружества. Отметим, однако, что эффективность межгосударственных договоров

СНГ ставится в зависимость от желания государств-участников брать на себя обязательства, а также усугубляется сложившейся практикой заявления оговорок со стороны отдельных участников. При этом в ряде случаев оговорки формулируются неконкретно или несовместимы с объектом и целями договора [14, с. 116—117].

В целом, в рамках СНГ приоритет отдается разноуровневым и разноформатным моделям взаимодействия с учетом специфики национальных интересов государств — участников СНГ. Каждая сфера совместной деятельности государств — участников Содружества имеет свой набор конкретных проектов и мероприятий, которые находят отражение в планах сотрудничества. К их числу можно отнести разнообразные форумы и конференции, межгосударственные программы, образовательные, молодежные и иные проекты, институт базовых организаций Содружества (занимаются преимущественно подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации специалистов государств — участников СНГ, разработкой рекомендаций по развитию нормативной базы и информационно-аналитических материалов) и др. Однако при всем многообразии используемых форм и методов ведущее положение занимает межправительственное сотрудничество.

Таким образом, следует отметить, что организационно-правовой механизм СНГ не создает основы для полноценной интеграции, однако содержит достаточно большой спектр форм и методов, содействующих сотрудничеству между государствами. Приоритет при этом отдается межправительственному методу сотрудничества. Эффективность деятельности Содружества во многом зависит от практической реализации указанных механизмов, а также от политической воли государств-участников СНГ, поскольку они самостоятельно определяют свое участие в органах, актах и конкретных мероприятиях Содружества с учетом заинтересованности и готовности к принятию обязательств в конкретных сферах. Соответственно, это объясняет тот факт, что СНГ остается скорее площадкой для политического диалога, а вектор реальной евразийской экономической интеграции сместился в сторону ЕАЭС.

### **Библиографические ссылки**

1. Головченко: для Беларуси СНГ — одна из важнейших площадок для интеграции в различных областях [Электронный ресурс] // БЕЛТА. — 20.05.2022. — Режим доступа: <https://www.belta.by/economics/view/golovchenko-dlja-belarusi-sng-odna-iz-vazhnejshih-ploschadok-dlja-integratsii-v-razlichnyh-oblastjah-503048-2022/>. — Дата доступа: 09.09.2023.

2. Устав Содружества Независимых Государств (г. Минск, 22 января 1993 г.) [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <https://cis.minsk.by/page/180/ustav-sodruzestva-nezavisimyh-gosudarstv-g-minsk-22-anvara-1993-goda>. — Дата доступа: 09.09.2023.

3. Мещерякова, О. М. К вопросу о механизмах интеграции в рамках СНГ и ЕС / О. М. Мещерякова // Евразийский союз: вопросы международных отношений. — 2013. — № 1 (2). — С. 10—16.

4. Решение Совета глав государств СНГ о Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Плана основных мероприятий по ее реализации от 18 декабря 2020 г. [Электронный ресурс] // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. — Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/6363#text>. — Дата доступа: 09.09.2023.

5. Организационно-правовой механизм сотрудничества в противодействии транснациональной преступности в рамках Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] // Интернет-портал СНГ. — Режим доступа: <https://e-cis.info/cooperation/2829/77854/>. — Дата доступа: 09.09.2023.

6. Информация об органах СНГ [Электронный ресурс] // Интернет-портал СНГ. — Режим доступа: <https://e-cis.info/page/3367/79789/>. — Дата доступа: 09.09.2023.

7. Информация об итогах деятельности органов отраслевого сотрудничества СНГ в 2022 г. [Электронный ресурс] // Интернет-портал СНГ. — Режим доступа: <https://e-cis.info/page/3587/108110/>. — Дата доступа: 09.09.2023.

8. Решение Совета глав государств СНГ о Положении о председательстве в Содружестве Независимых Государств от 10 октября 2008 г. // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <https://cis.minsk.by/page/1820/polozenie-opredsedatelstve-v-sodruzestve-nezavisimyh-gosudarstv-utverzdeno-reseniem-soveta-glav-gosudarstv-sng-gbiskek-10-oktabra-2008-goda>. — Дата доступа: 09.09.2023.

9. Барковский, И. А. Правовое регулирование механизма председательства в Содружестве Независимых Государств / И. А. Барковский // Сацьяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні. — 2015. — № 1 (39). — С. 35—41.

10. Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс] // Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. — Режим доступа: [http://iacis.ru/baza\\_dokumentov/dokumenty\\_reglamentiruyushie\\_rabotu\\_mpa\\_sng](http://iacis.ru/baza_dokumentov/dokumenty_reglamentiruyushie_rabotu_mpa_sng). — Дата доступа: 09.09.2023.

11. Решение Совета глав государств СНГ о Положении о Совете министров иностранных дел Содружества Независимых Государств от 11 октября 2017 г. [Электронный ресурс] // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. — Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/reestr2/doc/5671#text>. — Дата доступа: 09.09.2023.

12. Решение Совета глав государств СНГ о Положении об Экономическом совете Содружества Независимых Государств от 11 октября 2017 г. [Электронный ресурс] // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. — Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/reestr2/doc/5672#text>. — Дата доступа: 09.09.2023.

13. Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <https://cis.minsk.by/page/176>. — Дата доступа: 09.09.2023.

14. Кириленко, В. П. Право Содружества Независимых Государств в системе международного права / В. П. Кириленко, Ю. В. Мишальченко // Москов. журн. междунар. права. — 2003. — № 3. — С. 109—132.