

О толковании Решения Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 23 августа 2005 года

Консультативное Заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 18 апреля 2006 года N 01-1/4-05

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании применения Решения Совета министров иностранных дел СНГ о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 23 августа 2005 года, в соответствии с которым Совету придан статус органа Содружества Независимых Государств и внесены изменения в Положение о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества, утвержденное Решением Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств от 20 июня 2 0 0 0 г о д а .

Исполком СНГ просит Экономический Суд дать разъяснение по вопросам:

статуса Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества в связи с приданием ему статуса органа Содружества Независимых Государств в соответствии с Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 23 августа 2005 года;

членства в Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества в соответствии с Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 23 августа 2005 г о д а ;

порядка участия в Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества - Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Молдова и Туркменистана - государств, не подписавших Решение Совета министров иностранных дел СНГ от 23 августа 2005 года;

порядка действия Положения о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества, утвержденного Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 20 июня 2000 года, для Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Молдова и Туркменистана, не подписавших Решение Совета министров иностранных дел СНГ от 23 августа 2005 года.

Изучив представленные в Экономический Суд материалы, акты Содружества, касающиеся деятельности Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества, и проанализировав их с учетом международно-правовой практики, Экономический Суд в соответствии с пунктом 127 Регламента дает следующее заключение.

Толкование применения Решения СМИДа СНГ о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 23 августа 2005 года предполагает, прежде всего, выяснение его правовой природы.

Экономический Суд считает, что Решение Совета министров иностранных дел СНГ от 23 августа 2005 года представляет собой акт органа международной организации, содержащий: 1) нормы о придании одному из институтов Содружества статуса органа; 2) нормы, изменяющие и дополняющие Положение о данном институте в соответствии с новым статусом.

Такого рода решения являются актами внутреннего права международной организации, что предопределяет круг источников применимого права при осуществлении толкования. К ним относятся: положения учредительных документов Содружества (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года, Протокол от 21 декабря 1991 года к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 года в г. Минске, Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 года); Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года и принятые в его развитие акты; Правила процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ от 7 октября 2002 года, а также установившаяся практика Содружества.

Вопросы статуса того или иного органа в системе органов Содружества, не урегулированные учредительными документами и Уставом СНГ, подведомственны Совету глав государств и Совету глав правительств СНГ.

определенные функции по формированию повесток дня заседаний Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ, подготовке и согласованию проектов документов, вносимых на заседания, обеспечению взаимодействия государств в период между заседаниями указанных органов Содружества, контролю за реализацией данных ими поручений органам Содружества, предварительному рассмотрению внутриорганизационных вопросов СНГ;

регламентированная организационная структура - членство по принципу постоянного представительства от государств-участников, делегирование государствами других представителей на участие в определенных заседаниях Совета; председательство на основе ротации;

установленный порядок принятия решений - по принципу консенсуса.

Новый статус Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества имел целью, как следует из смысла пункта 5 Решения Совета глав государств СНГ от 26 августа 2005 года, расширение полномочий и повышение ответственности Совета.

Совет, действовавший на основании Положения от 20 июня 2000 года как "организационная форма работы института постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества", был создан для осуществления функций по защите интересов своих государств и поддержанию связи с уставными и другими органами Содружества в соответствии с Соглашением о постоянных полномочных представителях государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 28 апреля 1993 года и Положением, утвержденным Решением Совета глав государств СНГ от 24 декабря 1993 года. Совет в качестве постоянно действующего органа согласно Решению СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года призван выработать согласованную позицию по вопросам организации и деятельности Содружества, рассматриваемым на заседаниях Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического Совета СНГ, и обеспечивать взаимодействие государств в ходе выполнения принятых решений.

Правовая природа Решения СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года как акта внутреннего права Содружества обуславливает и порядок его действия.

В соответствии с пунктом 4 правила 17 Правил процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ от 7 октября 2002 года Решение СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года

вступило в силу со дня его принятия. По своему нормативному статусу данное Решение равнозначно Решению СМИДа СНГ от 20 июня 2000 года, которым утверждено Положение о постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества.

Экономический Суд, учитывая правила организации, а также то обстоятельство, что Положение о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 20 июня 2000 года в части, не подвергшейся изменениям, не утратило свою силу, отмечает, что это Положение действует с учетом изменений и дополнений, внесенных Решением СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года.

Из содержания правила 17 Правил процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ от 7 октября 2002 года следует, что отсутствие надлежаще оформленных официальных возражений, выдвигаемых государствами как препятствие для принятия решения, предполагает наличие консенсуса по рассматриваемому вопросу. Однако толкуемое Решение СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года принято путем его подписания государствами, то есть в форме, установленной для международных договоров. Государства, подписавшие данное Решение, тем самым признали его обязательность. Согласно пункту 7 Решения Совета глав государств СНГ о совершенствовании и реформировании структуры органов СНГ от 2 апреля 1999 года государства-участники Содружества признают обязательность только тех решений, участниками которых они являются.

По мнению Экономического Суда, проставление под текстом решения прочерка вместо подписи не влияет на его принятие и может быть истолковано как проявление незаинтересованности государства. Такой способ выражения воли государства можно рассматривать как отказ от участия в принятии решения (и формировании консенсуса).

Экономический Суд считает, что вышеизложенный подход необходимо также применить при определении состава Совета на основе Решения СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года.

Придание Совету постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества статуса постоянно действующего органа СНГ влечет изменение порядка участия в нем постоянных полномочных представителей государств и отказ от принципа членства в Совете по должности (пункты 7 - 9). Правомочность заседаний Совета, право на председательство

в нем и обязательное участие в заседаниях Совета глав государств, Совета-глав правительств, Совета министров иностранных дел СНГ и других органов Содружества обуславливаются только членством в Совете (пункт 8).

Основываясь на приведенных выше выводах о юридической силе актов Содружества, предопределяемой процедурой их принятия, Экономический Суд констатирует, что участвовать в работе Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества на постоянной основе в качестве его членов могут постоянные полномочные представители Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины - государств, подписавших Решение СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года и выразивших таким образом свое согласие на придание Совету статуса постоянно действующего органа Содружества.

Экономический Суд полагает, что государства-участники СНГ - Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Молдова и Туркменистан, не подписавшие Решение СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года, вправе выразить свое согласие с данным Решением путем официального письменного уведомления СМИДа СНГ. Это обеспечит постоянным полномочным представителям государств членство в С о в е т е .

Относительно порядка участия в Совете представителя Республики Таджикистан, подписавшей Решение СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года с заявлением "кроме п. 2.1" (определяющего Совет как постоянно действующий орган СНГ), следует иметь в виду, что положение данного пункта является существенным для применения Решения. В связи с этим Экономический Суд считает, что членство Постоянного полномочного представителя Республики Таджикистан в Совете возможно, если данное заявление б у д е т о т о з в а н о .

Представители названных государств могли бы участвовать в работе Совета в качестве наблюдателей с правом совещательного голоса в соответствии с обычной практикой современных международных межправительственных организаций. Такая форма участия предполагает включение соответствующей нормы в Положение о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 20 июня 2000 года с изменениями и дополнениями, внесенными Решением СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года.

Республика Узбекистан, не подписавшая Решение СМИДа СНГ от 20 июня 2000 года, Решение СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года, вправе избрать любую из

указанных форм участия в работе Совета.

В целях обеспечения деятельности Совета как постоянно действующего органа Содружества Экономический Суд считает целесообразным продолжение участия представителей государств, не подписавших Решение СМИДа от 23 августа 2005 года, а также Республики Таджикистан в работе Совета временно, до завершения юридического оформления участия государств в Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества, с учетом предоставления им соответствующих полномочий.

На основании изложенного и исходя из существа запроса о толковании, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

Совет постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества в соответствии с Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 23 августа 2005 года является органом СНГ, действующим на постоянной основе, призванным вырабатывать согласованную позицию по вопросам организации и деятельности Содружества, рассматриваемым на заседаниях Совета глав государств СНГ, Совета глав правительств СНГ, Совета министров иностранных дел СНГ и Экономического Совета СНГ, и обеспечивать взаимодействие государств в ходе выполнения принятых решений.

Функции Совета, организационная структура и порядок принятия решений определяются Положением о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества, утвержденным Решением СМИДа СНГ от 20 июня 2000 года, с изменениями и дополнениями, внесенными Решением СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года.

Членами Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества в соответствии с Решением СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года являются постоянные полномочные представители Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины - государств, которые выразили свое согласие на придание Совету статуса постоянно действующего органа Содружества, подписав указанное Решение.

Государства-участники СНГ - Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Молдова и Туркменистан, не подписавшие Решение СМИДа

СНГ от 23 августа 2005 года, вправе выразить свое согласие с Решением путем официального письменного уведомления СМИДа СНГ.

Членство в Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества в соответствии с Решением СМИДа СНГ от 23 августа 2005 года Постоянного полномочного представителя Республики Таджикистан, подписавшей это Решение с заявлением "кроме п.2.1" (определяющего Совет как постоянно действующий орган СНГ), возможно, если данное заявление будет отозвано.

Для участия представителей государств в работе Совета в качестве наблюдателей рекомендуется внести соответствующее дополнение в Положение о Совете постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества от 20 июня 2000 года с изменениями и дополнениями от 23 августа 2005 года.

Представители Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Туркменистана, а также Республики Таджикистан могут участвовать в работе Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества - постоянно действующего органа Содружества, при наличии соответствующих полномочий государств, временно, до завершения юридического оформления участия государств в деятельности Совета.

Председатель

А.Ш. Керимбаева