

О толковании части первой статьи 8 Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 22 марта 2007 года N 01-1/6-06

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании применения части первой статьи 8 Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года по вопросу, при каких условиях и в каком порядке государства-участники Содружества могут приобрести статус ассоциированного члена СНГ. Исполнительный комитет СНГ также просит разъяснить статус государства, являющегося ассоциированным членом международной организации.

Необходимость в толковании возникла в ходе разработки проекта Соглашения об ассоциированном членстве (государство) в Содружестве Независимых Государств в рамках реализации пункта 2 Решения Совета глав государств СНГ об Основных принципах участия нейтрального Туркменистана в Содружестве Независимых Государств от 26 августа 2005 года и обусловлена неоднозначным пониманием государствами-участниками СНГ положений части первой статьи 8 Устава Содружества Независимых Государств.

Исследовав представленные материалы, учредительные документы Содружества и международно-правовые акты, касающиеся деятельности органов СНГ, с учетом положений Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее - Венская конвенция 1969 года), в соответствии с пунктом 127 Регламента Экономический Суд СНГ дает следующее заключение.

1. Институт членства в международных межправительственных организациях (далее - международные организации).

Институт членства регулируется учредительными документами и иными актами международных организаций. Основной формой членства государств в международных организациях является полноправное членство. К полноправным членам относятся государства, учредившие международную организацию (первоначальные члены), и государства, надлежащим образом присоединившиеся к ней (присоединившиеся члены). В доктрине и практике деятельности международных организаций полноправные члены обычно именуются "государства-члены".

Полноправные члены обладают полным объемом прав и обязанностей, вытекающих из членства в международной организации. Вместе с тем с учетом принципа суверенного равенства государств, предполагающего свободу реализации

государственного суверенитета, государство вправе не участвовать в отдельных сферах деятельности организации без ущерба для его статуса как полноправного члена.

Учредительные документы или иные акты ряда международных организаций (ЮНЕСКО, Европейский союз, Совет Европы, СНГ и др.) закрепляют возможность ограниченного участия государств в деятельности этих организаций в качестве ассоциированного, либо "частичного" члена.

Практика деятельности международных организаций показывает, что единого подхода к содержанию статуса членом с ограниченными правами не существует. Их правовое положение регламентируется учредительными документами или иными актами международной организации и конкретизируется в специальных соглашениях, заключаемых между государством и организацией в лице ее уполномоченных должностных лиц, например, в соглашении об ассоциированном членстве.

"Частичные" члены международной организации, как правило, участвуют в деятельности только одного или нескольких строго определенных специализированных органов, не являющихся главными или исполнительными органами организации. "Частичные" члены финансируют деятельность только тех органов организации, в работе которых они участвуют.

2. Правовое положение ассоциированного члена международной организации.

Термин "ассоциированный" (от англ. "associate" или фр. "associe") означает объединенный, присоединенный, сотрудничающий.

Учреждение статуса ассоциированного члена было направлено на обеспечение возможности участия в деятельности международных организаций автономных или зависимых (колониальных) территорий, не отвечавших требованиям, установленным для приобретения полного членства, но в то же время заинтересованных в сотрудничестве с международными организациями. В настоящее время ассоциированным членом международной организации является государство (иное коллективное образование), участие которого в организации выгодно или целесообразно с точки зрения организации, но которое в силу определенных обстоятельств не может или не желает присоединиться к ней в качестве полноправного члена (ОПЕК, ЮНЕСКО, Всемирная туристская организация). В Совете Европы и Европейском союзе ассоциированное членство составляет обязательный предварительный этап на пути к полноправному членству.

Ассоциированным членом международной организации может стать государство, не являющееся ее членом (третье государство). Как условие предоставления статуса ассоциированного члена международная организация вправе требовать признания государством ее целей и принципов; присоединения государства к определенному перечню международных договоров, заключенных в рамках организации; признания государством обязательными для себя отдельных актов международной организации, принятых до заключения соглашения об ассоциированном членстве.

Объем полномочий ассоциированных членов международной организации определяется самой организацией. Так, ассоциированные члены ЮНЕСКО участвуют в работе Генеральной Конференции и иных органов ЮНЕСКО без права голоса, им направляются все рабочие документы, доклады и отчеты. Ассоциированные члены ОПЕК пользуются услугами секретариата и присутствуют на заседаниях органов ОПЕК по их приглашению без права голоса. В Совете Европы ассоциированные члены участвуют только в общем собрании членов организации, в Западноевропейском союзе - не вправе блокировать решения, поддержанные всеми полноправными членами.

Таким образом, ассоциированный член международной организации принимает участие только в отдельных сферах сотрудничества, закрепленных в учредительных и иных документах организации, соглашениях об ассоциированном членстве. Участие ассоциированных членов в работе органов международной организации ограничено как по кругу органов - в зависимости от сфер сотрудничества, так и по форме: присутствие на заседаниях в качестве наблюдателя или с правом совещательного голоса, иногда - возможность принимать участие в голосовании в некоторых органах либо по отдельным вопросам. Ассоциированный член не участвует в принятии решений главными органами международной организации, не обладает правом голоса по принципиальным вопросам деятельности организации, не может быть избран в исполнительные органы организации. Присутствие ассоциированных членов на заседаниях органов международной организации, как правило, не учитывается при определении кворума. Финансовые обязательства ассоциированного члена определяются в зависимости от сфер деятельности, числа и вида органов организации, в работе которых он принимает участие.

Обязанности ассоциированного члена международной организации включают признание и соблюдение целей и принципов организации, соблюдение соглашений, заключенных с его участием в рамках организации, финансирование сфер деятельности и органов, в работе которых он принимает участие.

Нарушение ассоциированным членом материальных или процессуальных норм международной организации влечет применение к нему санкций со стороны последней в том же порядке, что и к полноправным членам. Такие санкции могут выражаться в приостановлении членства или исключении из членов организации, отказе в принятии в полноправные члены, приостановлении права голоса, исключении из определенных сфер сотрудничества и/или из работы отдельных органов организации и другие.

Экономический Суд СНГ отмечает особый характер прав и обязанностей членов международной организации, предусмотренных заключенными в рамках организации международными договорами. С учетом общепризнанного принципа права международных договоров *pacta sunt servanda* ("договоры должны соблюдаться") ассоциированный член, независимо от ограниченного характера его участия в деятельности международной организации, обладает полным объемом прав и

обязанностей, вытекающих из международных договоров, участником которых он является.

Соглашение об ассоциированном членстве заключается между организацией и государством на основании учредительных документов и иных актов организации и регламентирует основные вопросы участия государства в деятельности организации, а именно:

сферы сотрудничества и круг органов, в работе которых государство принимает участие;

порядок участия государства в работе органов международной организации и правовую силу актов, принимаемых этими органами, для государства - ассоциированного члена;

перечень международных договоров, к которым присоединяется государство;
финансовые аспекты участия государства в деятельности организации;

порядок вступления в силу и прекращения соглашения об ассоциированном членстве;

иные вопросы - по усмотрению договаривающихся сторон.

3. Правовой статус и формы участия государств в деятельности Содружества Независимых Государств.

Формы участия государств в деятельности СНГ и их правовой статус регулируются учредительными документами Содружества: Соглашением о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года (далее - Соглашение от 8 декабря 1991 года), Протоколом от 21 декабря 1991 года к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года (далее - Протокол от 21 декабря 1991 года), Алма-Атинской декларацией от 21 декабря 1991 года, Уставом Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года (далее - Устав).

Анализ указанных документов и иных правовых актов, принятых в рамках Содружества, показывает отсутствие единообразия в терминологии, используемой для обозначения формы участия государств в деятельности СНГ: "государство", "государство-учредитель", "государство-участник", "государство-член", "государство - ассоциированный член".

В соответствии с частью первой статьи 7 Устава к государствам-учредителям Содружества относятся государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение от 8 декабря 1991 года и Протокол от 21 декабря 1991 года до момента принятия Устава.

Термин "государство-участник СНГ" в отличие от вышеупомянутых Соглашения от 8 декабря 1991 года и Протокола от 21 декабря 1991 года не используется в Уставе. Экономический Суд СНГ в решении от 31 марта 1994 года N 01/94 установил, что государствами-участниками СНГ являются те государства, которые подписали

Соглашение от 8 декабря 1991 года, а также Протокол от 21 декабря 1991 года и выполнили внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления данных договоров в силу (в настоящее время 12 государств).

Согласно нормам частей второй и третьей статьи 7 Устава под государствами-членами СНГ понимаются:

государства-учредители Содружества, принявшие на себя обязательства по Уставу в течение одного года после его принятия Советом глав государств;

иные государства, разделяющие цели и принципы Содружества и принимающие на себя обязательства, содержащиеся в Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов Содружества.

Указанные мероприятия осуществлены десятью государствами-участниками СНГ. Государства-участники СНГ, являющиеся государствами-учредителями СНГ, не подписавшие Устав (Украина, Туркменистан), де-юре не могут рассматриваться в качестве государств-членов СНГ.

Анализ положений Устава позволяет Экономическому Суду СНГ сделать вывод о том, что в Уставе возможность участия государства в деятельности Содружества (возникновение у государства соответствующих прав и обязанностей) обусловлена наличием договорной связи с СНГ. Из этого следует, что в деятельности Содружества могут принимать участие лишь государства-члены СНГ на основании Устава и государства - ассоциированные члены СНГ на основании соглашения об ассоциированном членстве.

Государство-член Содружества обладает полным объемом прав и обязанностей, вытекающих из членства в СНГ как международной организации. Устав не содержит положений, допускающих участие в деятельности Содружества государств-учредителей и/или государств-участников СНГ, не являющихся при этом государствами-членами СНГ. Государства-учредители Содружества обладают правом подписания, ратификации и заявления определенных оговорок при ратификации Устава в соответствии с разделом IX Устава. Иные учредительные документы Содружества также закрепляют необходимость договорной регламентации участия в деятельности СНГ (статья 7 Соглашения от 8 декабря 1991 года, Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 года, Протокол от 21 декабря 1991 года).

4. Правовое положение государств-участников Содружества, не подписавших У с т а в .

В соответствии со статьей 31.3.b Венской конвенции 1969 года при толковании договоров должна учитываться последующая практика применения договора, поскольку она позволяет установить позицию участников относительно толкования договора. Исследовав практику использования в актах Содружества терминов "государство-член" и "государство-участник", а именно их взаимозаменяемость в тексте одного документа, употребление термина "государство-участник СНГ" для

обозначения полноправного участия в деятельности Содружества, Экономический Суд СНГ пришел к заключению об использовании в документах Содружества указанных терминов как синонимов.

Анализ участия государств-участников СНГ, не подписавших Устав, в деятельности Содружества позволяет Экономическому Суду СНГ сделать вывод о принятии на себя этими государствами де-факто прав и обязанностей полноправного члена СНГ при наличии как молчаливого, так и явно выраженного согласия государств-членов СНГ. В частности, государства-участники СНГ, не подписавшие Устав, участвуют с правом голоса в заседаниях уставных и иных органов Содружества (Совет глав государств СНГ, Совет глав правительств СНГ, Совет министров иностранных дел СНГ, Межгосударственный статистический комитет СНГ, Исполнительный комитет СНГ, Антитеррористический центр государств-участников СНГ и др.) и финансируют их проведение, принимают участие в создании органов отраслевого сотрудничества. Представители указанных государств входили в руководящий состав органов СНГ (Исполнительный комитет СНГ, Экономический совет СНГ и Экономическая комиссия при Экономическом совете СНГ), включая председательство в Совете глав государств СНГ (Решение Совета глав государств СНГ от 29 января 2003 года).

Экономический Суд СНГ обращает внимание, что в соответствии с одним из принципов функционирования СНГ, закрепленном в пункте 3 Решения Совета глав государств о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества от 2 апреля 1999 года (далее - Решение от 2 апреля 1999 года), каждое государство-участник Содружества самостоятельно решает вопрос об участии в любом из органов СНГ.

С учетом ранее отмеченного Судом решение государства-члена не участвовать в одной или нескольких сферах сотрудничества, а также в том или ином органе Содружества не влияет на его правовой статус как государства-члена СНГ.

Практика деятельности Содружества привела к отходу от принятия решений высшими органами СНГ консенсусом. В настоящее время решения Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров иностранных дел СНГ принимаются путем голосования, подписываются уполномоченными должностными лицами и согласно пункту 7 Решения Совета глав государств СНГ от 2 апреля 1999 года являются обязательными для участвующих в них государств. Для вступления в силу отдельных из них требуется осуществление государствами специальных внутригосударственных процедур. Указанное позволяет Экономическому Суду СНГ квалифицировать данные решения как своеобразную форму международных договоров.

Таким образом, решение принципиальных вопросов деятельности СНГ, в частности создание, реформирование и прекращение деятельности органов СНГ, участие в их деятельности регулируется нормами права международных договоров. С учетом

положений статей 40 и 55 Венской конвенции 1969 года решение о реформировании и ликвидации органов Содружества, учрежденных в соответствии с международными договорами, независимо от формы последних, может приниматься только государствами-участниками соответствующего международного договора в той же форме, что и международный договор, если договором не предусмотрен иной порядок.

На основании изложенного Экономический Суд СНГ приходит к выводу, что в силу сложившегося международного обычая (устойчивая повторяющаяся практика СНГ на протяжении всего периода его деятельности и признание этой практики государствами обязательной для себя) государства-участники СНГ, являющиеся государствами-учредителями Содружества, но не подписавшие Устав, являются де-факто полноправными членами СНГ; на них распространяются те же нормы Устава, что и на государства, признавшие Устав обязательным для себя в установленном порядке. Термины "государство-участник СНГ" и "государство-член СНГ", используемые в документах Содружества, необходимо рассматривать в качестве синонимов.

5. Условия и порядок приобретения статуса ассоциированного члена СНГ.

Условия и порядок приобретения статуса ассоциированного члена СНГ определены в части первой статьи 8 Устава, согласно которой государство, не являющееся членом СНГ, может присоединиться к Содружеству в качестве ассоциированного члена на основании решения Совета глав государств на условиях, определяемых соглашением об ассоциированном членстве. Государство приобретает права и обязанности ассоциированного члена с момента вступления в силу такого Соглашения.

В связи с отсутствием юридического оформления членства в Содружестве государства-участники СНГ, являющиеся государствами-учредителями СНГ, но не подписавшие Устав (де-факто государства-члены СНГ), формально приобретают статус ассоциированного члена СНГ в том же порядке, что и третьи государства, а именно по правилам, закрепленным частью первой статьи 8 Устава.

На практике выражение государством-участником Содружества, не подписавшим Устав, намерения приобрести статус ассоциированного члена Содружества означает необходимость изменения его правового положения относительно участия в деятельности СНГ. Такие государства утрачивают статус государства-члена Содружества с момента вступления в силу Соглашения об ассоциированном членстве.

Условиями приобретения государством статуса ассоциированного члена СНГ являются:

признание государством целей и принципов Содружества, закрепленных в Уставе;
изъявление государством намерения участвовать в отдельных сферах деятельности Содружества;

согласие государств-членов СНГ предоставить статус ассоциированного члена СНГ, выраженное путем принятия решения Советом глав государств СНГ;

заключение соглашения об ассоциированном членстве государства в Содружестве Независимых Государств между этим государством и Содружеством.

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

1. Ассоциированным членом международной организации является государство, участвующее в деятельности организации на основании специального соглашения и обладающее ограниченным объемом прав, который определяется учредительными документами организации и специальным соглашением об ассоциированном членстве, заключаемым между государством и организацией.

Ассоциированный член международной организации, как правило:

принимает участие только в тех сферах сотрудничества, которые закреплены в учредительных документах международной организации и соглашении об ассоциированном членстве;

обладает ограниченными правами при участии в работе органов международной организации;

финансирует только те сферы деятельности и органы международной организации, в которых (в работе которых) принимает участие;

не участвует в принятии решений главными органами международной организации, а также в решении принципиальных вопросов ее деятельности;

не может быть избранным в исполнительные органы международной организации.

Ассоциированный член обладает всей полнотой прав и обязанностей, вытекающих из международных договоров, заключенных им в рамках международной организации.

2. Государство-участник СНГ, не подписавшее Устав от 22 января 1993 года, а также любое третье государство могут приобрести статус ассоциированного члена Содружества в порядке, предусмотренном частью первой статьи 8 Устава Содружества Независимых Государств.

Условиями приобретения статуса ассоциированного члена государством-участником СНГ, не подписавшим Устав от 22 января 1993 года, а также любым третьим государством являются:

признание государством целей и принципов Содружества, закрепленных в Уставе;

изъявление государством намерения участвовать в отдельных сферах деятельности Содружества;

согласие государств-членов Содружества предоставить статус ассоциированного члена СНГ, выраженное путем принятия решения Советом глав государств СНГ;

заключение соглашения об ассоциированном членстве государства в Содружестве Независимых Государств между этим государством и Содружеством.

Государство приобретает права и обязанности ассоциированного члена Содружества Независимых Государств с момента вступления в силу соглашения об ассоциированном членстве.

Председатель

А.Ш. Керимбаева

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан