

**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 членов 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, соглашении 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 Устав.*   
      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