

Международно-правовой статус ЭЭС СНГ*

Светлана Новикова

Новейшая договорная практика показывает, что государства закрепляют принцип сотрудничества как правовой регулятор своих отношений на разных уровнях системы международного права через универсальные или локальные нормы. При этом важное значение приобретает международно-правовое сотрудничество государств на уровне региональных межгосударственных объединений, в которых географическая близость дополняется сходством экономических, культурных и иных факторов.

Доказательством этого служат образование в сфере электроэнергетики большого числа международных органов и организаций, деятельность которых в основном ведется на региональном и локальном уровнях**.

После распада СССР и образования на его территории 15 независимых государств была разрушена привычная хозяйственно-правовая электроэнергетическая система, поэтому возникла необходимость в довольно сжатые сроки конституировать новые принципы сотрудничества между государствами. Оставшийся в наследство государствам СНГ уникальный электроэнергетический комплекс, основанный на крупных, территориально распределенных, взаимосвязанных и взаимовлияющих, протяженных электроэнергетических системах, являющийся базой экономики отдельных государств и регионов, требует унифицированного правового регулирования для установления общих принципов и методов ее работы.

В течение 1992–1993 гг. бывшие республики СССР предпринимали ряд усилий для правового закрепления электроэнергетического сотрудничества. Но разрозненные соглашения по отдельным участкам сотрудничества оказались недостаточно действенными, хотя многие из них оказались жизнеспособными. И все-таки совершенно

необходимо правовое упорядочение всей деятельности в данной сфере.

Только после создания Электроэнергетического Совета СНГ (ЭЭС СНГ) удалось заложить правовую основу и внести организующее начало в электроэнергетическое сотрудничество.

Государства Содружества возложили на ЭЭС СНГ осуществление совме-

* ЭЭС СНГ – Электроэнергетический Совет Содружества Независимых Государств.

** Международный Комитет по сотрудничеству электроэнергетических компаний, организаций и энергообъединений региона Балтийского моря (*BALTREL*); Энергообъединение Северных стран Европы (*Nordel*); Всемирный энергетический совет (*WEC*); Международное энергетическое агентство (*IEA*); Союз по координации производства и транспортировке электричества (*UCTE*); Союз производителей электричества (*EURELECTRIC*) и др.

стных и скоординированных действий, обеспечивающих функционирование и развитие Единой энергетической системы в интересах каждого государства.

Для того чтобы понять правовую природу созданного государствами СНГ координатора межгосударственных отношений в области электроэнергетики – ЭЭС СНГ, необходимо обратиться к определению международной межправительственной организации, которое дает международное право, а именно – добровольное объединение суверенных государств или международных организаций, созданное на основе межгосударственного договора или резолюции международной организации общей компетенции для координации деятельности государств в конкретной области сотрудничества, имеющее соответствующую систему главных и вспомогательных органов, обладающее автономной волей, отличной от воли ее членов¹.

Иными словами международная организация признается таковой, если обладает, по крайней мере, следующими шестью признаками.

Первым признаком является **соответствие организации международному праву**, что имеет решающее значение, поскольку любая международная организация должна быть создана на правомерной основе.

Учредительный документ организации должен соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права (*jus cogens*).

В ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (21 марта 1986 г.) указывается, что договор является недействительным, если в момент заключе-

ния он противоречит императивной норме общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

Вторым признаком международной организации является **наличие учредительных документов**, которые играют основополагающую роль не только при ее создании, но и для всей ее деятельности в целом.

Исследователи справедливо называют учредительные документы “базой функционирования” международной организации, “юридической основой существования и деятельности международной организации”.

Наличие учредительного акта “определяет юридическую природу международной организации”.

Учредительным документом международной организации является международно-правовой акт. Как правило, таким актом является международный договор, по выражению И. П. Блищенко “наиболее удобный и эффективный инструмент международно-правового регулирования”². Поскольку международные организации создаются волей субъектов международного права, именно международный договор устанавливает обязательства и правила, осуществление которых приводит к созданию международной организации и определяет ее последующую деятельность.

Порядок и правила заключения международных договоров, являющихся учредительными актами международных организаций, регулируются Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., (ст. 5 конвенции). Аналогичная

норма содержится и в ст. 5 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (1986 г.).

ЭЭС СНГ был создан 14 февраля 1992 г. на основе международного договора “Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики СНГ” (“Соглашение о координации”), которое было подписано главами правительств 11 государств, входящих в СНГ.

Заключение договоров осуществляется от имени государства его соответствующими органами. При отсутствии органов, способных представлять страну в международных отношениях, брать и осуществлять от имени государства международные обязательства и реализовывать международную правосубъектность невозможно. В настоящее время при решении вопроса о праве того или иного органа представлять государство при заключении договора определяющее значение имеет международное право. С международно-правовой точки зрения не имеет значения, заключен договор главой государства или правительством². И в том, и в другом случае договаривающейся стороной является государство, а не его орган. И в том, и в другом случае договор обладает равной юридической силой, хотя политическое значение может быть разным. При заключении договора государства должны быть представлены органами равного уровня. Известны сравнительно редкие исключения из этого правила, которые объясняются чрезвычайными условиями.

Ст. 7 Венской конвенции (1969 г.) указывает, что к кругу лиц, которые в силу их функций считаются представляющими государства без необходимости предъявления полномочий, относятся главы государств,

главы правительств и министры иностранных дел – в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора.

Из этого следует, что круг лиц, подписавших “Соглашение о координации” считаются представляющими государства и соответствует положениям Венской конвенция о праве международных договоров (1969 г.).

Что касается названия “Соглашения о координации”, то в международном праве издавна считается, что договоры могут иметь различное наименование и это не влияет на их юридическую природу.

Это закреплено в ст. 2 и 5 Венской конвенции (1969 г.), согласно которым договор является таковым “независимо от его конкретного наименования”.

Использование тех или иных наименований определяется сложившейся практикой, в частности региональной. Занимавшиеся этим вопросом юристы констатируют, что терминология, используемая для обозначения договорных актов, является путаной, зачастую противоречивой, ненаучной и к тому же непрерывно меняющейся.

Структура “Соглашения о координации” в определенном смысле может быть отнесена к одной из моделей учредительных документов международной организации, которая ограничивается лишь формулировками общих целей организации и условиями членства, а также учреждением главного рабочего органа и установлением процедуры принятия решений этим органом. “Соглашение о координации” весьма обобщенно описывает цели, органы управления, организацию работы, рабочий орган и его функции, финансирование деятельности. Это обусловило принятие в 1998 г. Положения об ЭЭС СНГ и утверждение в 2000 г. Регламента, которые необходимо рассматривать как документы, конкретизирующие само “Соглашение о координации”.

Таким образом, можно сделать вывод, что “Соглашение о координации” не противоречит правилам Венской конвенции (1969 г.), соответствует сложившейся практике регионального интеграционного объединения и представляет собой учредительный акт.

Третьим признаком международной организации является **осуществление сотрудничества в конкретной области деятельности.**

Международные организации создаются государствами для выполнения определенных целей и задач. Цели организации определяют ее правомерность, компетенцию и в целом характер ее внутриорганизационного механизма. “Наличие общих целей и интересов государств-членов определяют правовую природу международной организации. Для правовой природы международной организации существенным является то, что ее цели и принципы имеют договорную основу”³.

Цель создания ЭЭС СНГ указана в ст. 1 “Соглашения о координации” и сформулирована следующим образом: “Электроэнергетический Совет СНГ образован с целью проведения совместных и скоординированных действий, направленных на обеспечение устойчивого и надежного энергоснабжения народного хозяйства и населения государств на основе эффективного функционирования объединенных энергетических систем”.

В Положении об ЭЭС СНГ говорится, что к задачам Совета относятся выработка предложений о принципах и направлениях интеграции государств СНГ в области электроэнергетики, разработка предложений по экономическим и правовым условиям совместной работы объединенных энергосистем, создание общего рынка электрической энергии и мощности, оборудования, топлива, капитала и инноваций в области электроэнергетики, формирование общего информационного пространства.

Анализ “Соглашения о координации” и Положения об ЭЭС СНГ позволяет сделать вывод о том, что Совет выполняет координирующие, информационные и другие вспомогательные функции для содействия государствам-членам в осуществлении международного сотрудничества в сфере электроэнергетики.

Четвертым признаком международной организации является **постоянный характер организации**, что отличает ее от многочисленных других форм международного сотрудничества в рассматриваемой области и проявляется во внутренней структуре и компетенции органов международной организации, которые определяют её функционирование. Права, каковыми наделяются, в соответствии с учредительным документом международной организации, её органы – это проявление компетенции самой организации в целом.

Организационная структура ЭЭС СНГ как система постоянных органов, составляющих механизм сотрудничества государств в рамках данной международной организации, изложена в “Соглашении о координации”, а внутренний распорядок деятельности таких органов – в документах, входящих в основные документы ЭЭС СНГ: Положение об ЭЭС СНГ и Регламент.

Организационная структура ЭЭС СНГ, включая названия органов и их компетенцию, сходна с системой органов управления многих органов отраслевого сотрудничества в рамках СНГ.

Во всех этих организациях высшим органом является отраслевой Совет, решающий самые важные стратегические вопросы деятельности организации. Другим главным органом является Исполнительный Комитет (действует на основании Устава), в компетенцию которого входит наблюдение за текущей работой, а также принятие ре-

шений, делегированных ему Советом; исполнительный орган (единоличный), который именуется соответственно президентом и руководит текущей работой организации.

Структура органов управления ЭЭС СНГ полностью соответствует целям и задачам ЭЭС СНГ, способствует объединению усилий государств в решении проблем, связанных с практическим использованием электрической энергии, стимулирует развитие экономического и научно-технического сотрудничества государств в этой области.

Пятым признаком международной организации является **наличие у нее определенных прав и обязанностей**, которые производны от прав и обязанностей государств-членов. Именно от сторон зависит, что данная организация обладает именно таким (а не иным) комплексом прав, что на нее возложено выполнение данных обязанностей¹.

Права и обязанности любой организации в общей форме закрепляются в ее учредительном акте и имплементируются в соответствующие документы этой организации.

В Положении об ЭЭС СНГ указывается, что для выполнения своих задач и функций Электроэнергетический Совет имеет право:

- запрашивать у соответствующих органов государств-участников Содружества информацию, необходимую для выполнения своих функций;

- согласовывать документы методического и методологического характера, разрабатывать и утверждать проекты рекомендательных документов;

- вносить в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, других органов Содружества проекты документов, подготовленные Советом;

- при необходимости создавать рабочие группы и комиссии, действующие в со-

ответствии с Положением о рабочих группах, создаваемых Советом, консультативные группы, экспертные советы, другие рабочие органы и структуры Совета, а также избирать специальных представителей, уполномоченных представлять интересы Совета по основным направлениям его деятельности.

Шестой признак международной организации проявляется через **обладание автономией воли, отличной от воли государств-членов**, то есть в пределах своей компетенции она вправе самостоятельно избирать средства и способы выполнения прав и обязанностей, возложенных на нее государствами.

Ряд исследователей отмечает, что компетенция международной организации – это элемент, позволяющий провести анализ соотношения функций международной организации и ее полномочий.

Полномочия, в свою очередь, дублируются с функциями международной организации, поскольку осуществление функций объективно требует наделения международных организаций соответствующими полномочиями.

Лишь при сопоставлении указанных трех элементов можно определить дефиниции и составить четкую структуру соотношений. Это тем более важно, что в научной литературе... термины полномочия и компетенция зачастую употребляются как синонимы.

Помимо понятий “функции”, “полномочия”, “компетенция” С.А.Войтович вводит понятия “договорная правоспособность” и “договорная компетенция”.

По его мнению, договорной правоспособностью является санкционированная правом способность субъекта заключать международные договоры, то есть элемент международной правоспособности субъекта. В таком случае договорной компетенцией считается правомочие международной организа-

ции заключать договоры определенного вида с определенным кругом лиц⁴.

При этом С. А. Войтович подчеркивает следующее: "Как следует из содержания преамбулы и ст. 6 Венской конвенции 1986 г., договорная правоспособность международных организаций имеет ограниченный функциональный характер по сравнению с универсальной договорной правоспособностью государств"⁴.

С.А. Малинин уточняет, что "международные организации действуют в рамках той компетенции, которая установлена для них государствами. Последние, добровольно наделяют организацию определенными правомочиями"⁵.

Таким образом, в компетенции международной организации можно выделить две составляющие: предмет деятельности организации и право международной организации заключать договоры определенного вида.

Предметная компетенция организации может быть не только непосредственно предусмотрена в учредительном акте, но и подразумеваться, исходя из положений данного акта. В юридической литературе это определяется как "подразумеваемая компетенция".

В "Соглашении о координации" предусматривается, что ЭЭС СНГ оказывает участникам Соглашения содействие и помощь в организации межгосударственных поставок материально-технических ресурсов, энергооборудования, запасных частей, средств защиты, приспособлений, строительных конструкций для эксплуатационных и ремонтных потребностей действующих энергетических объектов и строительства новых энергоисточников.

В Положении об ЭЭС СНГ (в редакции 2005 г.) указывается, что ЭЭС СНГ сотрудничает с межгосударственными (межправительственными) органами Содружества, международными и национальными организациями, хозяйствующими субъектами и иными энергообъединениями; развивает международные связи в интересах государств-участников Содружества и участву-

ет в работе международных энергетических организаций.

В этих документах прямо не закреплена возможность заключения ЭЭС СНГ соглашений с соответствующими государствами и организациями, но можно с уверенностью полагать, что заключение таких соглашений является подразумеваемой компетенцией ЭЭС СНГ.

Компетенция международной организации, будучи юридической категорией, соотносится с понятием ее функций, которые, в свою очередь, дают представление о направлениях деятельности организации. Функции организации определяются ее целями и являются, наряду с компетенцией, одним из средств достижения этих целей.

Компетенция ЭЭС СНГ носит специальный, функциональный характер и направлена на выполнение организацией ее функций. Компетенция ЭЭС СНГ носит также целевой характер, поскольку позволяет осуществлять поставленные задачи. Необходимо также отметить ее договорный характер, так как она формулируется в нормах основных документов этой организации.

ЭЭС СНГ, стараясь учитывать меняющиеся реалии, устанавливая текущие приоритеты своей деятельности, в марте 2005 г. утвердил новую редакцию Положения об Электроэнергетическом Совете СНГ.

Задача изменения Положения возникла в связи с дальнейшим развитием интеграционных процессов в электроэнергетике государств Содружества. Это потребовало наделения ЭЭС СНГ дополнительными, не предусмотренными ранее Положением функциями, которые позволяют Совету регламентировать технические правила параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников СНГ и координировать взаимодействия объединения электроэнергетических систем

стран СНГ с иными энергообъединениями.

Анализ основных документов об ЭЭС СНГ позволяет говорить о том, что Совет наделен такой компетенцией, которая в сфере электроэнергетики позволяет ему решать вопросы, связанные с развитием электроэнергетики, с обеспечением и развитием параллельной работы энергосистем, изучением экологических вопросов и с оказанием помощи во взаимных постав-

ках электроэнергии, с транзитом, с согласованием и формированием тарифов на электроэнергию.

По сути, компетенция ЭЭС СНГ включает в себя все вопросы, так или иначе связанные с отраслью электроэнергетики.

Документы, принимаемые и разрабатываемые Советом, носят консультативный или рекомендательный характер, регламентирующий характер в отношении технических правил параллельной работы электроэнергетических систем.

Таким образом, ЭЭС СНГ является международной межправительственной организацией, поскольку это добровольное объединение суверенных государств, созданное на основе международного договора для координации деятельности государств-членов СНГ в электроэнергетической области, имеющее соответствующую систему главных и вспомогательных органов, обладающее самостоятельными правами и обязанностями, отличными от прав и обязанностей ее членов.

За период, прошедший с момента создания ЭЭС СНГ, как межправительственного органа по отраслевому сотрудничеству государств СНГ, в политической, социальной и экономической жизни Договорившихся сторон произошли серьезные изменения, которые не могли не повлиять на основополагающие принципы Совета. Назрела необходимость совершенствования и повышения эффективности международного сотрудничества в области электроэнергетики государств СНГ. Возникла потребность провести ревизию соответствия практических процедур и порядка создания и деятельности международных организаций, созданных в реальных секторах экономики государствами СНГ, нормам и положениям теории международного публичного права, в частности, праву международных организаций.

Сегодня необходимо внести соответствующие изменения в “Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики Содружества Независимых Государств” от 14 февраля 1992 г. и в Положение об ЭЭС СНГ по определению Совета как международной организации. Именно эта мера уберет противоречия в статусе ЭЭС СНГ, повысит его авторитет, ускорит интеграционный процесс в рамках СНГ, ослабит политическое влияние на международное сотрудничество в сфере энергетики и позволит ему развиваться на экономической основе.

Однако эти изменения должны носить естественный характер, поскольку они в полной мере зависят от доброй воли его участников, от готовности их к отказу от политических амбиций и переходу к “чистой” экономике.

Примечания

¹ Международное публичное право / Под ред. *К.А. Бекяшева*. М., 1999. С. 250, 252.

² Вопросы международного права: Международные организации / Под ред. *И.П. Блищенко*. М.: Издательство Института международных отношений, 1961. С. 54, 126.

³ *Колосов Ю.М.* Международное право. М., 1998. С. 175–176.

⁴ *Войтович С.А.* Договорная компетенция международных экономических организаций // Советский ежегодник международного права 1989–90–91. СПб., 1992. С. 189.

⁵ *Малинин С.А.* Мирное использование атомной энергии. Международно-правовые вопросы. М., 1971. С. 70.