

Нужно ли реформировать СНГ?

Вячеслав Воробьев

Возникнув как своего рода альтернатива СССР, Содружество в определенной степени способствовало тому, чтобы сгладить социальные и экономические последствия катастрофического разрыва единого государства, обеспечить правовые условия для становления новых независимых государств, их диалога и сотрудничества. СНГ содействовало свободному выбору каждым из них собственной модели государственного и экономического строительства, своего пути в мировое сообщество.

Вместе с тем, не оправдались надежды на полномасштабную интеграцию в формате “двенадцати”, особенно в экономической сфере. Центробежные тенденции, вызванные сосредоточением усилий новых независимых государств на суверенизации, оказались преобладающими. Начатые экономические реформы, структурная перестройка хозяйственных механизмов требовали, в первую очередь, значительных капитальных вложений, которыми никто из стран Содружества не располагал в достаточном объеме, поэтому поиск доноров вышел за пределы Содружества, что не могло не ослабить внутрирегиональные связи.

Другая причина – асинхронность реформ в странах Содружества, которые до сих пор сохраняют существенные различия в системах хозяйствования, принципах организации управления экономикой и её реформирования.

Мировой опыт строительства интеграционных объединений, однако, показывает, что находящиеся на разных стадиях экономического развития субъекты интеграции не могут эффективно дополнять друг друга, а для устранения этих различий требуется длительный период времени.

Наконец, наличие внешнего фактора: пересечение на пространстве СНГ интересов мощных государств мира и транснациональных сил, их негативное влияние на интеграционные процессы.

Ни Запад, ни Восток не заинтересованы в консолидации постсоветского пространства и появлении сильного экономического и geopolитического конкурента, каким может стать СНГ при условии успешного интеграционного развития. Страны Содружества устраивают транснациональные корпорации как рынки сбыта продукции и поставщики сырья, как пути транзита энергоресурсов. При этом цель Запада – делать всё возможное, чтобы эти отделившиеся от совсем недавно единого пространства элементы ни в коем случае не объединились, так как каждым из государств СНГ в отдельности управлять проще.

Опыт пятнадцатилетнего функционирования СНГ свидетельствует, что взаимодействие государств Содружества занимает важное, но уже не определяющее место во внешней политике большинства из них. Стремление к взаимному сотрудничеству, к интеграции реализуется ими постольку, поскольку оно не противоречит их сегодняшним интересам. Анализируя в этом контексте политику стран Содружества, можно обнаружить многовекторность собственно “национальных интересов” каждой отдельно взятой страны, которые сложно сбалансировать в рамках СНГ.

По мнению ряда экспертов, главная цель стран СНГ в отношениях с Россией – получить максимальные экономические выгоды при минимальных экономических обязательствах¹.

Но было бы явным упрощением сводить отношения соседей с Россией только к получению ими дешёвых российских энергоносителей.

Для Белоруссии и Украины, да и для других стран Содружества, Россия – это к тому же ёмкий рынок для производимых ими неконкурентоспособных на мировом рынке товаров.

Для Киргизии, Таджикистана и Узбекистана, прежде всего, – фактор стабильности и безопасности.

Для Казахстана – особые добрососедские отношения со страной, выходцы из которой составляют 40% его населения.

Для Азербайджана, Грузии и Молдавии – стран, в которых сохраняются нерегулированные окончательно конфликты, Россия имеет значение гаранта недопущения возврата этих конфликтов в “горячую” стадию.

Критики СНГ в свою очередь используют все нерешённые проблемы Содружества для дискредитации самой идеи интеграции на постсовет-

ском пространстве, призывают распустить СНГ, как правило, не предлагая ничего конструктивного взамен.

Неоднократные попытки глав государств СНГ найти новую, устраивающую всех оптимальную модель интеграционного взаимодействия в полном формате “двенадцати”, до сих пор не привели к желаемому результату.

Не помогли решению этой задачи два этапа реформирования и совершенствования деятельности структур и органов Содружества, осуществленные в период 1998–2002 гг.

В значительной степени это объясняется опасениями со стороны новых государств воссоздания структуры, подобной СССР, что неизбежно привело бы, по их мнению, к потере суверенитетов и доминированию России в качестве Центра. Любые попытки придания органам управления СНГ наднационального характера наталкивались на негативную реакцию со стороны Азербайджана, Грузии, Молдавии, Украины, Туркменистана и, хотя и реже, Узбекистана.

В результате такой позиции перечисленные государства с самого начала ограничили своё участие в СНГ сферами социально – экономического и гуманитарного сотрудничества.

Более того, Туркменистан и Украина, не подписав Устав, с точки зрения международного права, поставили себя вне Содружества, не приобретя статуса государств-членов.

Азербайджан, Грузия, Молдавия, хотя и являются членами СНГ, не признают его международной правосубъектности, считают, что органы Содружества не могут представлять организацию на международной арене от имени всех государств-членов, возражают против проведения кон-

сультаций и согласования позиций по актуальным международным проблемам и т.п. Существование в этих трёх государствах не до конца урегулированных конфликтов является одной из главных причин их неудовлетворённости деятельностью СНГ, хотя все миротворческие операции осуществляются по решениям Совета глав государств СНГ и с согласия сторон в конфликтах.

Оценивая состояние дел в СНГ, аналитики делают справедливые выводы о несостоятельности Содружества как интеграционного объединения в сравнении, например, с Евросоюзом. Но, как это ни парадоксально, именно аморфность структуры, рекомендательный характер решений, добровольность выбора сфер сотрудничества, участия в тех или иных структурах и органах Содружества, отсутствие наднациональных органов управления и контроля позволили сохранить по сей день СНГ в формате 12 государств.

Немаловажно и то, что с самого начала своего образования, точнее, после принятия Устава, Содружество обладало всеми признаками региональной международной организации.

Это подтверждается тем, что СНГ:

- было создано суверенными государствами путём подписания международного договора;
- юридической базой стало международное право, о чём заявлено в учредительных документах;
- в соответствии с Уставом состоит из государств – учредителей, государств – членов, предусмотрено ассоциированное членство и статус наблюдателя;
- имеет постоянную организационную структуру, которая включает органы, наделённые правом принятия решений, и органы, выполняющие функции секретариата;
- располагает бюджетом, формируемым на основе долевых взносов государств – членов;

– создано для достижения общих целей и наделено определённой компетенцией (ст. 1–4 Устава);

Кроме того, статус СНГ как международной организации признан ООН: Устав СНГ зарегистрирован в Секретариате ООН как многостороннее международное соглашение под № 31139 ("Свидетельством о регистрации № 40592" от 24 мая 1996 г.).

Следует добавить что, СНГ имеет статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее (ГА) ООН, а Исполнительный секретарь Содружества, как правило, участвует в сессиях ГА ООН, а также в проводимых Генсекретарём ООН совещаниях международных региональных организаций.

Оно имеет также статус наблюдателя в Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД).

Кроме того, делегации Исполкома СНГ поддерживают связи и имеют соответствующие соглашения о сотрудничестве с рядом исполнительных и рабочих органов международных организаций.

Всё это, а также наличие у СНГ общих целей, общих интересов и сфер сотрудничества при уважении суверенитета государств – членов позволяют рассматривать СНГ как состоявшуюся региональную международную организацию.

Но со стороны Азербайджана, Грузии, Молдавии и Украины продолжает сохраняться негативное отношение к признанию СНГ международной организацией.

Эти же государства плюс нейтральный Туркменистан категорически против признания органам СНГ каких-либо наднациональных функций.

Что из всего этого следует? Можно ли и когда, в ближайшей или отдалённой перспективе, ожидать превращения СНГ в действенное интеграционное объединение в полном формате?

В последние годы на пространстве СНГ возникли субрегиональные структуры, объединившие государ-

ства, готовые углублять интеграционное взаимодействие как в сфере экономики – Евразийское Экономическое Сообщество (ЕврАзЭС), так и в области коллективной безопасности и внешнеполитического сотрудничества – Организация Договора Коллективной Безопасности (ОДКБ).

Свидетельством перспективности Сообщества является то, что оно имеет четкие экономические цели и институциональную структуру, построенную с учетом принципов Евросоюза, где при принятии решений учитывается реальный экономический вес государств-членов. Если в СНГ одним из главных препятствий экономической интеграции стала невозможность договориться о создании наднациональных структур типа ЕС, то в ЕврАзЭС это, видимо, может получиться при условии успешной адаптации вступившего недавно Узбекистана.

Используя европейский опыт, можно в 7–10 лет сформировать действенную систему интеграционных органов управления, прийти к общему экономическому пространству, скреплённому развитой транспортной инфраструктурой, единой трубопроводной и энергетической системами.

Статус наблюдателей в ЕврАзЭС получили Армения, Молдавия и Украина, то есть интерес к этому интеграционному объединению проявляют три четверти государств СНГ.

Поскольку членами ЕврАзЭС и ОДКБ являются одни и те же государства (за исключением не вошедшей пока в ЕврАзЭС, но являющейся наблюдателем Армении), эти две организации могут проводить совместные саммиты, согласовывать все шаги как в области военно-политической, так и экономической интеграции. Нельзя исключать, что со временем они сольются в одну мно-

гофункциональную организацию, которая заменит СНГ в полном формате. Такова перспектива СНГ, хотя и достаточно отдаленная.

Н а сегодня же и в ближайшей перспективе радикальная реформа СНГ в формате 12 государств, предусматривающая превращение его в действенное интеграционное экономическое объединение, по мнению ряда экспертов, не возможна и не нужна.

На такое преобразование СНГ не готовы пойти Азербайджан, Грузия, Молдавия, Украина, сгруппировавшиеся в ГУАМ, и нейтральный Туркменистан.

В то же время, у СНГ в формате “двенадцати” нет равноценной альтернативы. Отказаться от СНГ не могут себе позволить даже те политические деятели, которые объявили себя приверженцами евроатлантической ориентации. Отказ от участия в Содружестве противоречил бы настроениям подавляющей части населения Азербайджана, Грузии, Молдавии, Украины, да и не только настроениям, но и их кровным интересам.

Общеизвестно, что благополучие миллионов семей в этих странах напрямую зависит от доходов, которые получают их кормильцы, работая в России (по некоторым оценкам, они переводят в свои страны до 5 млрд. долл. США ежегодно).

Немаловажно и то, что юридическая легитимность постсоветских независимых государств в значительной степени базируется на учредительных документах Содружества, в которых было объявлено о прекращении существования СССР и образования СНГ. Выход из этих соглашений привел бы к разрушению правовой базы, на которой формировались и признавались мировым сообществом государства Содружества. Прежде всего, нелегитимными могут стать границы новых государств, бывшие в

своё время административными границами союзных республик.

Однако и дальнейшее сохранение СНГ в формате 12 без изменений было признано нецелесообразным на Казанском (2005 г.) саммите Содружества. Как представляется, выход из сложившейся ситуации возможен на пути признания Содружества всеми его государствами–участниками международной организацией, что вполне соответствовало бы сложившемуся положению. СНГ – это региональная международная организация, которая не посягает на суверенитет входящих в нее государств и обеспечивает регулярное проведение саммитов, встреч министров иностранных дел и работу различных отраслевых структур.

Существующая в СНГ достаточно развитая структура органов (уставных и отраслевых) может быть без коренной ломки адаптирована для реализации поставленных упомянутым саммитом задач по выработке новой модели интеграции. Она призвана быть адекватной не только общим интересам Содружества, но и нынешним национальным приоритетам государств–участников². Имеется в виду сосредоточить сотрудничество в рамках СНГ на востребованных всеми или явным большинством государств–участников приоритетных направлениях. Это совместные проекты по следующим направлениям.

Первое. Главной темой сотрудничества стран Содружества остаётся проблема обеспечения безопасности на всём пространстве СНГ во всех её аспектах (в военной области, в сфере антитеррора и противодействия транснациональной преступности, в обла-

сти энергетики и экологии и т.д.). Обеспечение безопасности может и должно стать стратегическим направлением совместной работы всех государств СНГ при ведущей роли России.

Мировой опыт показывает, что обеспечить собственную безопасность можно, только создавая пояс безопасности за рамками национальных границ. Любая сильная держава образует вокруг себя некую зону жизненных интересов, обеспечивая странам–партнёрам необходимую безопасность, в том числе и военную.

Партнёрство в военной области, в сфере борьбы с террором и противодействие транснациональной преступности – весомый фактор поддержания стабильности на всём пространстве СНГ. Обеспечение безопасности следует рассматривать как стратегическое направление совместной работы всех государств Содружества при ведущей роли России. Надёжной опорой такой системы может стать ОДКБ, перспективность которого подтверждается недавним присоединением Узбекистана.

Интерес России в конечном счете заключается в том, чтобы СНГ в мировых координатах позиционировало себя как geopolитическая единица многополярного мира.

Очевидно, что будущее СНГ во многом будет определяться Россией, которая, являясь самодостаточным государством, уже располагает определёнными возможностями поддержать экономики соседних государств–партнёров по СНГ. Но при этом она вправе рассчитывать на ответные шаги с их стороны. Россия заинтересована в партнерах по СНГ не меньше, чем они в ней. Она будет развивать с ними добрососедские отношения и стратегическое партнерство с учетом встречной открытости

для сотрудничества, готовности должным образом учитывать интересы РФ³.

Пространство СНГ для России является зоной особых стратегических интересов не только в классическом, оборонительном плане, но и в политическом и гуманистичном.

Кроме того, при всей самодостаточности Россия нуждается в рынках стран СНГ для российских товаров.

Второе. Серьезной проблемой, требующей взаимодействия всех стран Содружества, является неуправляемая незаконная миграция населения, в основном в поисках работы за пределами своих государств.

В странах СНГ в настоящее время более 12 млн. граждан работают за пределами своих государств, из них только 1 млн. 300 тыс. зарегистрированы соответствующими миграционными службами.

Основной поток мигрантов идет в Россию (57%), причем из них преобладают трудящиеся Украины, Молдавии и Таджикистана (соответственно 30, 20 и 7%). Процесс этот не является однозначно негативным, но, безусловно, требует выработки и проведения открытой и привлекательной, регулируемой миграционной политики.

Актуальным представляется изучение возможности использования избыточной рабочей силы мигрантов из стран СНГ для работы по вахтовому методу в труднодоступных регионах Сибири и Севера России. Это позволило бы мигрантам сохранять постоянное место жительства в своих странах, не усугубляя жилищные проблемы россиян.

Бюро по найму и при необходимости центры по обучению желающих работать в местах добычи нефти и газа, а также других полезных ископаемых, на лесоразработках можно организовать как в России, так и в других странах Содружества.

Третье. Сохраняют свою привлекательность проекты отраслевого сотрудничества (транспорт, включая трубопроводный; связь и информатизация; разведка и разработка по-

лезных ископаемых; энергетика и т.п.).

Разработка и реализация подобных проектов может осуществляться по линии органов отраслевого сотрудничества СНГ.

Четвертое. Значительные перспективы имеет продолжение и развитие сотрудничества в гуманитарной сфере, включая науку и образование, здравоохранение, культурные обмены, спорт, туризм и т.п.

В числе общих проблем, жизненно важных для СНГ, можно назвать необходимость предотвращения (профилактики) и борьбы с инфекциями и заболеваниями (СПИД, туберкулез, чума, холера, "птичий грипп" и др.).

Пятое. Приоритетным направлением остается сотрудничество в борьбе с трансграничной преступностью.

В СНГ создана и функционирует комплексная правовая и организационная система противодействия новым вызовам и угрозам, принятые и реализуются программы борьбы с терроризмом, наркобизнесом, торговлей людьми, правонарушениями в финансовой сфере. Сотрудничество в сфере противодействия трансграничной преступности остается вос требованным всеми государствами-членами СНГ, и важно не утратить наработанный потенциал.

Шестое. Образовавшиеся на пространстве СНГ субрегиональные структуры (Союзное государство России и Белоруссии, ЕврАЗЭС, ЕЭП, ОДКБ) составлены из разных сочетаний одних и тех же стран, поэтому неизбежно функции их пересекаются и порой дублируются. Чтобы минимизировать негативные последствия сложившегося положения, можно было бы создать постоянно действующий механизм регулярных

консультаций (конференции, семинары, совещания) при организационно-техническом обеспечении их проведения Исполкомом СНГ. Это привело бы к открытости, прозрачности деятельности всех объединений, позволило координировать усилия в решении общих проблем и концентрировать внимание каждой субрегиональной структуры в отдельности на выполнении специфических задач.

По результатам реформирования Содружества, в какой бы форме оно не реализовалось, потребуется внести изменения в Устав СНГ, чтобы отразить в нем произошедшие за 15 лет изменения.

Устав СНГ был принят Советом глав государств Содружества 22 января 1993 г. С присоединившимся позднее Азербайджаном (24.9.93 г.), Грузией (9.12.93 г.) и Молдавией (15.04.94 г.) государствами-членами СНГ стали 10 государств, то есть все государства Содружества, кроме Туркменистана и Украины.

Время, прошедшее со дня принятия Устава, внесло некоторые корректизы в деятельность структур и институтов Содружества, которые расходятся с нормами Устава, а их применение регулируется принятыми позже Советом глав государств (СГГ) нормотворческими актами (договорами, соглашениями, протоколами, а также утверждёнными решениями СГГ положениями об органах, правилами процедуры).

Изменились функции и статус прежних структур, появились новые органы, о которых не упомянуто в Уставе.

Например, функции Координационно-консультативного комитета с 1994 г. начал осуществлять Межгосударственный экономический комитет, а в 1999 г. и он был заменён Экономическим советом СНГ.

Перестали существовать Объединённые вооружённые силы с Главным командованием, так как в независимых государствах сформировались национальные армии.

Не была образована упомянутая в Уставе Комиссия по правам человека.

Функции депозитария от Правительства Республики Беларусь перешли к Исполнительному комитету СНГ, который в Уставе не упомянут, так как создан по решению СГГ в 1999 г.

Изменился порядок финансирования деятельности органов СНГ, осуществляемый по решению СГГ из единого бюджета. Произошли и другие изменения.

Кроме того, как показало время, отдельные пробелы Устава допускают неоднозначные толкования ряда принципиальных положений.

В частности, Устав не определяет юридическую природу Содружества, которое в соответствии со ст. 1 не является государством и не обладает наднациональными полномочиями. Отсюда не ясно, чем же является СНГ.

По мнению ряда исследователей, СНГ имеет все признаки международной региональной организации, и этот факт следовало бы зафиксировать в Уставе.

При этом, однако, требует уточнения вопрос о членстве в Содружестве.

Ст. 7 Устава вводит два понятия: "государство-учредитель" и "государство-член". В то же время участие в деятельности Содружества в течение длительного времени Туркменистана и Украины, так и не присоединившихся к Уставу, привело к более частому употреблению в документах СНГ термина "государство-участник". Использование этого термина в качестве эквивалента термина "государство-член" не может быть признано правомерным.

Предусмотрен в Уставе для государств, желающих участвовать в определённых видах деятельности, статус "ассоциированных членов", а также участие в заседаниях СГГ представителей государств, не входящих в

Содружество, в качестве "наблюдателей". Оба термина, однако, использованы в Уставе без чёткого определения. Не ясно, в чём будут заключаться права и обязанности государства со статусом "ассоциированного члена", и с кем это государство будет заключать соглашение об ассоциированном членстве, и каково его правовое положение.

Из Устава не видно, может ли другая международная организация стать наблюдателем в органах СНГ. В Уставе СНГ не урегулирован ни вопрос утраты статуса государства-учредителя, ни вопрос о возможности государства-учредителя не являться государством-членом Содружества.

Последние годы вошло в практику направление (по решению Совета глав государств и по просьбе государств-участников СНГ) наблюдателей на выборы и референдумы. Эта функция СНГ как международной организации также в Уставе не отражена.

Сложной проблемой остается отсутствие в СНГ эффективного механизма, обеспечивающего обязательное выполнение государствами решений СГГ и Совета глав правительств (СГП), и, соответственно, отсутствуют санкции к государствам, не выполняющим подписанные в рамках СНГ соглашения и решения. Правда, в последние годы в Содружестве сложилась практика регулярных докладов и информаций глав государств и глав правительств со стороны руководства Исполкома СНГ о выполнении решений высших органов Содружества

Определённые надежды на усиление контроля за исполнением принимаемых высшими органами СНГ решений появились после придания статуса органа Содружества Совету постпредов.

В его функции входит, в том числе, анализ выполнения международных договоров, заключённых в рамках Содружества, и решений СГГ, СГП, Совета министров иностранных дел (СМИД), Экономического совета СНГ. В то же время наличие в структуре органов СНГ Исполнительного комитета и Совета постпредов с соответствующими функциями в Уставе не отражено.

Необходимо также отделить право выбора (или добровольности) суверенных государств на участие в том или ином решении или договоре от необходимости строго следовать международно-правовой норме на обязательность добросовестного выполнения принятых на себя обязательств. Принцип добровольности должен применяться только к праву выбора на участие в том или ином решении или договоре, но если выбор сделан, то вступает в силу обязанность выполнения взятых на себя обязательств.

Вопрос об исполнительской дисциплине требует решения в рамках предстоящего реформирования Содружества.

Опыт функционирования международных организаций показывает, что к корректировке основополагающих документов следует подходить с большой осторожностью и тщательностью. Если предположить, что позиции отдельных государств относительно внесения изменений в Устав будут расходиться с согласованными большинством поправками, то они, скорее всего, и не ратифицируют его новую редакцию. В этом случае может возникнуть ситуация, когда одни государства будут руководствоваться Уставом с поправками, а другие – действующей редакцией. А это только усугубит нынешнюю ситуацию, при которой Туркменистан и Украина не признают Устав, а Белоруссия и Молдавия сделали при подписании оговорки.

Итак, реформирование СНГ в формате 12 не должно стать самоцелью.

Полтора десятилетия функционирования Содружества и проведенные ранее попытки реформирования показали, что те страны, которые с момента образования СНГ проявляли готовность тесно взаимодействовать по широкому кругу вопросов, пошли по пути создания субрегиональных объединений в различных форматах, а в результате сплотились в ЕврАзЭС (6 государств) и ОДКБ (7 государств).

Продолжается работа по формированию ЕЭП в формате четырех, хотя Украина по-прежнему не хочет идти дальше зоны свободной торговли. Примером еще более углубленного взаимодействия является строительство Союзного государства России и Белоруссии.

Это свидетельствует о том, что реформирование СНГ фактически осуществляется в режиме разных скоростей интеграции заинтересованными в тесном сотрудничестве государствами при ведущей роли России. Радикального же реформирования в полном формате СНГ может не выдержать.

Состоявшийся в конце ноября 2006 г. саммит СНГ в Минске показал, что содержащиеся в статье выводы о востребованности на ближайшую перспективу СНГ не потеряли своей актуальности. Все лидеры стран Содружества, за исключением президента Туркменистана (по имеющимся сведениям, болел), приняли участие в саммите, хотя одновременно проходил саммит НАТО в Риге, куда могли поехать некоторые из лидеров стран СНГ, чтобы продемонстрировать свою евроатлантическую ориентацию. Однако и они предпочли подтвердить свою заинтересованность во взаимодействии в рамках СНГ.

Примечания

¹ Независимая газета. 2005. 27 июля.

² Из выступления В.В.Путина на Казанском саммите 26.08.2005 г. http://www.In.mid.ru/brgr_4.nsf/sps/E34CB 30.08.2005.

³ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утвержденная Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24.