

ИСТОРИЯ СНГ

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ — НОВАЯ ФОРМА МЕЖНАЦИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Ф.У. Айбазова

*Карачаево-Черкесский государственный педагогический университет
ул. Ленина, 29, Карачаевск, Карачаево-Черкесская Республика, Россия, 369202*

В статье на конкретно-историческом материале анализируются процессы интеграции новых независимых суверенных государств, образованных после распада СССР. Показаны формы экономической, военной, культурной и социальной интеграции. Делаются выводы и формулируются предложения, направленные на обеспечение дальнейшей эффективности их сотрудничества.

8 декабря 1991 года в резиденции правительства Белоруссии «Вискули» в Беловежской пуще главы государств Белоруссии, России и Украины подписали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств. 21 декабря 1991 года в Алма-Ате оно, в виде особого протокола, было подписано уже 11 руководителями бывших республик СССР, где особо отмечалось, что «Протокол является составной частью Соглашения о создании Содружества Независимых Государств». Позднее, в октябре 1993 года, в СНГ вступила Грузия.

Что касается заседания в Беловежской пуще, то можно отметить, что стенограмма встречи не велась, поэтому ее ход был опубликован в книге «Содружество Независимых Государств: портрет на фоне перемен». Станислав Шушкевич, Председатель Верховного Совета Белоруссии, 9 декабря дал интервью газете «Советская Белоруссия» под многообещающим заголовком «36 часов, которые потрясли мир» (1), в котором, в частности, отметил, что «когда мы ехали в Беловежскую пущу, у каждого был свой проект, свои предложения. Не скажу, что они не пригодились, но, поверьте, все 14 статей Соглашения рождались по существу заново, в трудной и напряженной работе. Рано утром 8 декабря руководители делегаций взялись за их окончательную доводку и построчное согласование. К полудню замечания у президентов иссякли, поступила команда готовиться к торжественному подписанию документов. На длинном столе появились папки с текстами проектов, миниатюрные флаги трех стран.

Первым в зал пошел Б. Ельцин, за ним — остальные. Все сели за стол и по очереди поставили подписи под соглашением о создании Содружества.

Главы делегаций подписали и заявление, затем встали и крепко пожали друг другу руки. Телеоператор перевел «глазок» камеры на большие настенные часы — они показывали 14 часов 17 минут» (2).

Таким образом, Беловежские соглашения создали новые политические условия для всех союзных республик СССР, констатировав его распад и рождение Содружества Независимых Государств, которое положило начало существованию новых независимых стран и их сотрудничеству на новой основе в области политики, экономики, культуры, образования, науки и т.д.

Объявив миру о создании Содружества Независимых Государств, лидеры 12 бывших советских республик объективно столкнулись с множеством различных вопросов. Фактически с момента образования на СНГ был навешан ярлык «правопреемника СССР» и груз проблем, отягощавших Союз, который ни одна из стран-участниц признавать за собой не желала. Вследствие такого положения дел продолжительное время Содружество оказалось объектом демонизации как со стороны Запада, так и националистических сил ряда стран-участниц (3). По существу, в рамках Содружества с момента его рождения активно начала реализовываться, прежде всего, «программа цивилизованного развода», которая обеспечивала процесс становления и укрепления независимости его членов. СНГ обеспечило возможности для равноправного и конструктивного диалога между странами по сложнейшим проблемам, зачастую не имевшим прецедентов в мировой истории.

Однако следует признать, что развитие широкомасштабного многостороннего сотрудничества по всему блоку отношений — политических, экономических, военно-политических, гуманитарных — не всегда отвечало интересам отдельных государств. Как показали наши исследования, причин этому довольно много. Ведь в каждой из стран шли сложные процессы национальной самоидентификации, государства формировали собственные внешнеполитические концепции, стремились оптимизировать отношения с внешним миром. Зачастую мешало и разное понимание проблем на двустороннем уровне. Необходимо было найти такие механизмы сотрудничества, которые позволили бы партнерам по СНГ действовать через межнациональные структуры, укреплять свою государственность, обезопасить себя от угроз, диктата и насилия. Для реализации этой задачи в 1992 году были созданы межгосударственные координирующие органы Содружества Независимых Государств: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентская Ассамблея, Совет министров иностранных дел, комиссия по правам человека и т.д. — всего 60 уставных и отраслевых организаций. Высшими органами СНГ стали и Совет глав государств, и Совет глав правительств.

Принятый в январе 1993 года Устав СНГ (не подписанный Украиной) зафиксировал следующие важнейшие цели Содружества:

- 1) осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной и иных областях;
- 2) всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие в рамках общего экономического пространства;

3) межгосударственная интеграция;

4) обеспечение прав и основных свобод человека, сотрудничество в обеспечении международного мира и безопасности, сокращение вооружений и военных расходов;

5) содействие гражданам стран СНГ в свободном общении и передвижении в рамках Содружества;

6) осуществление взаимной правовой помощи и сотрудничества в сфере правовых отношений;

7) обеспечение мирного разрешения споров и конфликтов (4).

В то же время надо отметить, что Содружество как международная структура не являлась интеграционным образованием: оно создавалось по соглашению для содействия интеграции государств — участников СНГ в экономической, политической, культурной и образовательных сферах. Его главная функция — координация деятельности, направленная на сохранение и развитие взаимных политических, экономических, культурных, образовательных и иных связей, оказание участникам Содружества помощи во всех областях их отношений на основе взаимного согласия. Вместе с тем их интеграция имела довольно основательную базу. Эта специфика нашла свое проявление и в деятельности руководящих органов СНГ, прежде всего Совета глав государств и Совета глав правительств. Первый обсуждал и при необходимости решал принципиальные вопросы сотрудничества, разрабатывая соответствующие предложения, имеющие рекомендательный характер, второй координировал сотрудничество органов исполнительной власти стран СНГ. Аналогичный характер имели решения Совета министров иностранных дел, Совета министров обороны, Межпарламентской Ассамблеи и других органов СНГ, в том числе отраслевых. Таким образом, в Содружестве Независимых Государств в период с 1991 по 1996 годы была создана определенная система взаимодействий, составляющая достаточно стройную и весьма разветвленную конструкцию. Если мысленно представить ее в виде высотного здания, то на верхних его этажах будут «прописаны» Советы глав государств и глав правительств, министров иностранных дел и обороны, Исполнительный Секретариат СНГ и Межгосударственный Экономический комитет, Межпарламентская Ассамблея и Совет коллективной безопасности, Экономический суд СНГ (5).

И хотя в СНГ не было принципа «демократического централизма», отсутствовало само понятие подчиненности одного органа другому, все многочисленные отраслевые структуры — советы, объединения, комитеты, комиссии и центры объективно работали на вышестоящие институты, готовя для рассмотрения и принятия ими проекты правовых актов, определяющих юридические рамки как внутриотраслевого, так и межгосударственного взаимодействия. Поиск его организационных форм, начатый молодыми независимыми государствами в декабре 1991 года, продолжался до конца 1999 года, т.е. исследуемого нами периода.

Таким образом, при создании СНГ государства-учредители ставили перед новой организацией две цели: во-первых, с наименьшими издержками произвести процедуру ликвидации СССР, раздела союзного наследства, обретение меж-

дународного признания и полного суверенитета; во-вторых, учитывая длительное существование в рамках единого государства и народнохозяйственного комплекса создать на базе бывших союзных республик, но на основе новых принципов, общее экономическое, культурное и образовательное пространство.

Эти задачи были отражены в учредительных документах СНГ, которые сохраняли юридическую силу в исследуемые нами годы. При этом надо отметить, что первую цель СНГ выполнило достаточно успешно, а вторую — формирование эффективного интеграционного объединения — оно реализовать до конца не смогло. Так, например, первые 5 лет деятельности СНГ были, в основном, годами дезинтеграции, что, в общем, никто не оспаривает. В 1996—1998 г. предпринимаются попытки осуществить реформу СНГ с целью превратить его в дееспособное интеграционное объединение.

На Совете глав государств, состоявшемся в марте 1997 года, Председатель Совета глав государств, тогдашний Президент России Б.Н. Ельцин подчеркнул, что «все не удовлетворены состоянием дел в СНГ. Скажу больше: Содружество подошло к рубежу, когда перед ним предельно остро встают очень крупные вопросы... Содружество все больше отделяется от тех целей, которые мы провозгласили, создавая его» (6). Эту мысль подтверждают и данные, приведенные в Справке о ратификации документов и выполнении внутригосударственных процедур по документам (по состоянию на первое января 1997 года), подготовленной к заседанию Совета МПА. В ней отмечается, что в период с 8 декабря 1991 года по декабрь 1996 года в рамках Содружества Независимых Государств было принято 789 документов, в том числе 330 — на заседаниях Совета глав государств и 459 — на заседаниях Совета глав правительств Содружества.

Из общего числа принятых документов 704 вступило в силу со дня подписания, а 85 предусматривали ратификацию или выполнение внутригосударственных процедур государствами — участниками Содружества Независимых Государств и представление соответствующих документов исполнительному Секретариату СНГ. Из 26 документов, предусматривающих ратификацию, 18 вступило в силу. 8 не вступило в силу из-за отсутствия необходимого количества ратификационных грамот или документов об их утверждении. Из 59 документов, предусматривающих выполнение внутригосударственных процедур, 40 вступило в силу. 19 не вступило в силу из-за отсутствия необходимого количества уведомлений о выполнении внутригосударственных процедур (7).

Приведенные данные свидетельствовали о недостаточном внимании парламентов стран СНГ к выполнению внутригосударственных процедур и ратификации документов, принятых Советом глав государств и Советом глав правительств, правительств СНГ, или о их несогласии с этими документами. В октябре 1997 года в Кишиневе состоялся саммит глав государств СНГ, на котором Председатель Совета Содружества Б. Ельцин особо подчеркнул то, что «...в рамках СНГ продвижение вперед было более чем скромным. По некоторым направлениям топчемся на месте. А в ряде сфер — даже откат назад... Механизмы Содружества работают, как и прежде, с большими перебоями... Наше

Содружество губит хронический разрыв между совместными решениями и их последующими реализациями. Бесконечная волокита наносит ущерб престижу СНГ и его участников...» (8).

Об этом в той или иной мере говорили участники саммита. Впервые президенты откровенно обсуждали наболевшие, накопившиеся обиды. После кишиневской встречи лидером СНГ удалось найти цивилизованный механизм выработки новой концепции Содружества — специальный межгосударственный форум. Инициатива, выдвинутая Президентами России и Украины, была в апреле этого же года поддержана всеми главами государств Содружества.

В 1997 году была создана рабочая группа по вопросам совершенствования деятельности СНГ и реформирования его структуры. Ее председателем был назначен Шолодов В.И., заместитель министра по делам СНГ Республики Беларусь. В течение 1998 года, 16 июня и 6—10 июля, состоялись два ее заседания, на которых развернулась острая дискуссия. Каждое государство представило свою позицию по реформированию структур СНГ. Так, например, Республика Беларусь предложила «сохранить в качестве наиболее приемлемой формы сотрудничества государств — участников СНГ — модель координационной международной организации» (9).

В свою очередь, Украина считала, что «в результате реформирования СНГ должно стать эффективным инструментом многосторонних переговоров и консультаций, дополняющим процесс формирования качественно новых двух- и многосторонних отношений между государствами на основе международного права, рациональным механизмом экономического взаимодействия с вынесением вопросов политического, военного, пограничного, военно-технического, гуманитарного, правового, информационного, экологического сотрудничества, а также сотрудничества в вопросах коллективной безопасности, урегулирования конфликтов за рамками деятельности Содружества. В числе органов СНГ фактически должны находиться только консультативные органы высокого уровня, а также орган, занимающийся вопросами создания зоны свободной торговли и экономического сотрудничества» (10).

Республика Казахстан предлагала сформировать Исполнительный комитет СНГ на базе Межгосударственного экономического комитета (МЭК) и Исполнительного секретариата, при этом в его состав на правах департаментов должны были войти аппараты Совета министров иностранных дел (СМИД), отраслевых органов Содружества, а также новых органов (тоже предлагаемых к созданию республикой Казахстан), таких как Объединенный социально-экономический совет и Объединенный совет обороны (11).

Республика Узбекистан предлагала на базе Исполнительного секретариата СНГ и действующего института постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества создать Исполнительный комитет СНГ.

Российская Федерация предложила проект Декларации глав государств — участников Содружества Независимых Государств, в котором подчеркивалось, что, «проанализировав положение дел в Содружестве и обсудив перспективы

его дальнейшего развития, отмечаем, что на первом этапе своего существования СНГ содействовало становлению новых суверенных, независимых государств, способствовало выбору каждым из них собственной модели экономических реформ и государственного строительства. Содружество сыграло важную роль в сохранении многообразных исторических связей между народами наших стран, помогло государствам-участникам на новой основе наладить разностороннее сотрудничество... Мы подтверждаем нашу главную цель — достижение неуклонного роста благосостояния населения стран Содружества в условиях устойчивого мира, безопасности и демократии, укрепление отношений дружбы и взаимного доверия. Убеждены, исходя из этого, в необходимости придать новый импульс развитию равноправного партнерства и сотрудничества в рамках СНГ» (12).

Различие интересов стран Содружества привело к заметным различиям национальных подходов подготовки, и, главное, реализации принятых в рамках Содружества документов. Некоторая их часть либо осталось невостребованной, либо используется далеко не в полной мере. На это есть немало причин, например серьезные недостатки в нормативной базе, не предусматривающей ответственности за невыполнение обязательств. Еще одна, на наш взгляд, важная причина — отсутствие действенного механизма реализации многосторонних соглашений. В конце 90-х годов стали использовать лишь элементы такого механизма: на каждом заседании Советов глав государств, Глав правительств, министров иностранных дел рассматривалась информация Исполкома СНГ о ходе выполнения решений предыдущих заседаний этих органов и реализации принятых ими межгосударственных программ. Однако комплексный, системный подход к обеспечению действенного контроля за выполнением достигнутых договоренностей в рассматриваемый период так и не удалось выработать.

Причина такого положения — несовершенство национального законодательства государств СНГ в части сроков ратификации и выполнения внутригосударственных процедур в отношении международных договоров. В одних странах не были установлены сроки прохождения законопроектов при рассмотрении их в нижних палатах парламентов, в других — повторного их рассмотрения. Как правило, регламентами парламентов определялись последовательность обсуждения проектов в комиссиях, на сессиях, а сроки устанавливались отдельно применительно к каждому конкретному законопроекту. В законодательстве отдельных государств вообще не содержалось подробной процедуры ратификации договоров.

Международные договоры, не подлежащие ратификации и не вступающие в силу со дня подписания, по законодательству ряда государств СНГ подлежали утверждению. Однако сроки этого утверждения, как правило, не оговаривались, за исключением Республики Беларусь, где соответствующие предложения по согласованию с Министерством иностранных дел вносились республиканскими органами в Совет Министров спустя три месяца после подписания договора. Наличие такой нормы в белорусском законодательстве положительно влияло на вы-

полнение внутригосударственных процедур. Республикой Беларусь они были выполнены в отношении почти 90% подписанных в рамках СНГ документов (13).

Итог дискуссии подвел состоявшийся в апреле 1999 года в Москве Специальный межгосударственный форум, обсудивший вопросы деятельности СНГ и его реформирования. Участники форума приняли решение внести на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ пять документов, в том числе и проект положения о структуре СНГ. 2 апреля 1999 года Совет глав государств принял решение о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств, в котором утвердил схему органов Содружества, и установил, что каждое государство — участник Содружества самостоятельно решает вопрос об участии в любом из органов Содружества Независимых Государств.

Таким образом, в апреле 1999 года была сформирована усовершенствованная структура органов Содружества, существующая до настоящего времени.

Оценивая в целом историческую роль Содружества Независимых Государств, необходимо подчеркнуть, что в исследуемый период оно фактически решало задачи дезинтеграции постсоветского пространства, отражая потребности становления новых независимых государств и развивая интеграционные связи, вело поиск новой модели взаимоотношений народов на постсоветском пространстве.

Выводы. Основным итогом деятельности этой межгосударственной организации в 90-е годы можно считать ликвидацию прежней политической и социально-экономической системы, относительно мирную трансформацию бывших советских республик в национальные государства и сохранение между ними разнообразных многосторонних и двусторонних отношений, налаживание сотрудничества на новой основе.

Образование СНГ было одним из наиболее значимых событий новейшей мировой истории. Причем это произошло, как отмечалось выше, в значительной мере спонтанно, без обычной для таких случаев длительной и серьезной подготовительной работы по выработке целей и задач объединения, направлений взаимодействия, способов принятия решений и механизмов их реализации.

В первый период существования Содружества была надежда, что стоит скопировать демократические структуры государственного устройства стран Запада и закрепить их в свои конституциях, как реформы пойдут сами собой и при этом появится основа для усиления межгосударственного сотрудничества. Иными словами, СНГ не потребуются тех десятилетий, которые затратил, например, Евросоюз для полномасштабной реализации заявленных намерений.

Самым крупным и всеми признанным достижением Содружества было то, что его образование прервало процесс хаотичного распада СССР. Содружество выступило структурообразующим фактором создания принципиально новых межгосударственных отношений на обширном евроазиатском пространстве при сохранении складывающейся веками дружбы проживающих здесь народов.

Обеспечив институциональные и правовые условия для равноправного диалога по сложнейшим проблемам, многие из которых не имели аналогов

в мировой практике, Содружество выполнило тем самым и важную историческую миссию содействия становлению и развитию суверенных, независимых государств, выбору каждым из них собственной модели реформ и путей государственного строительства.

В 90-е годы Содружеству совместными усилиями удалось решить ряд ключевых для наших граждан и государств социально-экономических задач, так, например, были довольно оперативно достигнуты договоренности по безвизовому режиму перемещения граждан и учету трудового стажа, выплатам социальных пособий и взаимному признанию документов об образовании и квалификации, по правовой помощи гражданских, семейных и уголовных делах, по почтовой связи и переводам, движению поездов и самолетов, разделу радиочастот и согласованной работе электроэнергетических систем и т.д. Настойчиво продолжая эту линию на сотрудничество, страны СНГ создали международную правовую базу по таким проблемам, как трудовая миграция и защита прав мигрантов, пенсионное обеспечение, в том числе военнослужащих, возмещение вреда, принесенного увечьем, профессиональным заболеванием и несчастными случаями на производстве, признание льгот для инвалидов и пострадавших от радиационных катастроф и аварий, международные автомобильные перевозки пассажиров и багажа, включая страхование.

Одновременно в исследуемые годы были сняты наиболее острые вопросы обеспечения производственной деятельности в сферах корпорации, таможенного оформления и контроля, транзита природного газа и нефтепродуктов, согласования тарифной политики на железнодорожном транспорте, разрешения хозяйственных споров, охраны авторских прав, борьбы с преступлениями в сфере экономики, исполнения решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов на территориях государств — участников СНГ и др.

Однако после образования СНГ входящие в него страны потерпели существенную деформацию многих народнохозяйственных связей, прежде всего замещение за счет внешней торговли ресурсов накопления — экспорт энергоносителей и конструкционных материалов — на ресурсы конечного потребления — импорт продовольствия, товаров народного потребления. Произошла и существенная перестройка хозяйственных связей по основному — географическому, признаку, появился ареал тяготеющих друг к другу государств. В то же время, как показывают наши исследования, имели место дезинтеграция и деиндустриализация производства, глубокое падение уровня жизни. В дальнейшем многие негативные факторы деятельности Содружества Независимых Государств постепенно были изжиты, налаживалась конструктивная, созидательная деятельность всех органов Содружества (14).

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Содружество Независимых государств. Портрет на фоне перемен. — Минск, 1996. — С. 16.
- (2) Там же. — С.17.
- (3) На наш взгляд, критики СНГ часто смешивают разные понятия: Содружества как межгосударственное образование и СНГ как совокупность стран постсоветского региона.

- (4) Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств. Изд-во Исполнительного секретариата СНГ. — Минск, 1993. — № 1. — С. 17—29.
- (5) Содружество Независимых Государств: Портрет на фоне перемен. — Минск, 1996. — С. 274.
- (6) Независимая газета. — 1998. — 13 ноября.
- (7) Архив Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. — Ф. 1. — Оп. 1. — Д. 300. — Л. 6.
- (8) Независимая газета. — 1998. — 13 ноября.
- (9) Архив Исполнительного Комитета СНГ. Папка «Заседания рабочих групп по вопросам совершенствования деятельности СНГ и реформирования его структуры». — Минск, 1998. — С. 57.
- (10) Там же. — С. 81.
- (11) Там же. — С. 71.
- (12) Архив Исполнительного Комитета СНГ. Папка «Заседания рабочих групп по вопросам совершенствования деятельности СНГ и реформирования его структуры». — Минск, 1998. — С. 88.
- (13) *Радкевич К.В.* СНГ — 10 лет. — Минск, 2001. — С. 17—18.
- (14) *Покровский В.* «Состояние экономики и потенциал взаимного сотрудничества участников СНГ» // Общество и экономика. — 2004. — № 5—6. — С. 143—174.

COMMONWEALTH OF THE INDEPENDENT STATES — THE NEW FORM OF INTERETHNIC INTEGRATION

F.U. Aibazova

State Pedagogical University of Karachayevo-Cherkessia
Lenin Str., 29, Republic of Karachayevo-Cherkessia, Russia, 369202

In clause on a concrete historical material the new independent sovereign states are analyzed which have been formed after disintegration of the USSR. Forms of their integration in economic, military, cultural and social integration are shown. Conclusions are done and the offers directed on the further efficiency of their cooperation are formulated.