



УДК 341.16(075.8)

## Содружество Независимых Государств у исторической черты

Г. А. Цыкунов

*Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск*

**Аннотация.** Анализируется государственно-правовое и интеграционное развитие государств – участников Содружества Независимых Государств. Особое внимание уделяется анализу интеграционных процессов в рамках СНГ, этнополитических конфликтов на постсоветском пространстве. Рассматривается современное положение Содружества, определяются возможные варианты развития этой организации и их последствия.

**Ключевые слова:** Содружество Независимых Государств, устав, интеграция, сотрудничество, Евразийский экономический союз.

Содружество Независимых Государств (СНГ) возникло в результате распада Советского Союза – мощнейшего государства мира во второй половине XX в. Его уход с исторической арены был настолько стремительным и непредвиденным, что до сих пор не находит однозначного определения. Возникшее на постсоветском пространстве Содружество объединило бывшие союзные республики, ставшие независимыми национальными государствами. За годы своего развития СНГ превратилось в международную региональную организацию, признанную мировым сообществом.

Процесс образования СНГ имел сложный и противоречивый характер. Создатели Содружества по-разному понимали цели, статус и перспективы образованного межгосударственного образования. Политические элиты новых независимых государств отдавали предпочтение укреплению собственного суверенитета и национальных государственных институтов. Сепаратистские устремления некоторых членов СНГ, доминирующая тенденция к возрастанию политической обособленности привели к уничтожению имеющихся конфедеративных институтов, воспрепятствовали углублению сотрудничества в межгосударственных отношениях. Отказ от участия в жизненно необходимых интеграционных процессах, невыполнение основополагающих решений объясняются мнимой угрозой возрождения новой имперской политики и потери национального суверенитета. В 2013–2014 гг. государственные, политические, экономические проблемы СНГ достигли кризисного состояния, что вызывает пессимистический прогноз о самом существовании Содружества.

Для более объективного объяснения современных кризисных явлений следует обратиться к правовым основам создания и деятельности Содружест-

ва. В основу СНГ легли учредительные документы: Соглашение между государствами-участниками о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., что стало правовой основой прекращения существования СССР; Протокол к соглашению между государствами-участниками о создании Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г., Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г.; Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. С правовой точки зрения Беловежское соглашение носило антиконституционный характер. Подписавшие его (Б. Ельцин, Л. Кравчук, С. Шушкевич) взяли на себя не свойственные им функции законодательных органов, нарушили основополагающие положения Конституции СССР (ст. 73–78, 108) и республиканских конституций (Конституция РСФСР, ст. 121, п. 1–8) [5, с. 25].

Накопившиеся к настоящему времени оценки Беловежского соглашения в исторической, юридической литературе находятся в прямой зависимости от политических взглядов их авторов. Так, Г. Бурбулис, член российской делегации и один из творцов Беловежского соглашения, на протяжении более двух десятилетий утверждает, что подписание соглашения позволило избежать развития крупных национальных конфликтов на постсоветском пространстве. Однако это не согласуется с войной между Азербайджаном и Арменией, гражданскими войнами в Таджикистане, Грузии, Украине, кровавыми конфликтами в Молдавии, Кыргызстане.

В 2007 г. бывшему руководителю Украины Л. Кравчуку был задан вопрос: «Думали ли вы, подписывая Беловежское соглашение, что Украина станет экономически слабой, раздираемой политическими противоречиями страной?». Главный фигурант судьбоносных документов заявил: «Если бы я предполагал, что так и будет, я бы тогда еще подумал, надо ли ставить свою подпись» [2].

Таким образом, СНГ возникло в период тяжелейшего кризиса отечественного государства, острой борьбы правящих элит за политическое лидерство. Правовые основы Содружества утверждались на нарушении прежнего советского законодательства, игнорировании норм прав и основных свобод человека, соответствующих общепринятым принципам и нормам международного права.

22 января 1993 г. на заседании Совета глав государств СНГ был принят Устав Содружества Независимых Государств, в котором определялись основные цели по осуществлению сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной областях, обеспечению прав и основных свобод человека, координации внешнеполитической деятельности, формированию единого экономического пространства [4, с. 17–32]. Однако Украина и Туркменистан не ратифицировали Устав СНГ, поэтому де-юре они не являются государствами – членами СНГ. В то же время Украина относится к государствам – учредителям и участникам СНГ. Согласно Уставу помимо действительных членов СНГ могут быть ассоциированные члены, участвующие только в отдельных видах деятельности в рамках СНГ. В 2005 г. официально о своем участии в деятельности Содружества в качестве

ассоциированного члена заявил Туркменистан. Хотя практика последних десятилетий показывает, что к ассоциированному членству можно причислить Узбекистан, Азербайджан из-за нежелания их руководства участвовать в заседаниях Совета глав государств, в разработке и реализации различных соглашений.

Устав СНГ предусматривает право государства-члена на выход из Содружества. Подобное намерение сопровождается письменным извещением депозитария настоящего Устава за 12 месяцев до выхода. Возникшие в период участия в Уставе обязательства связывают соответствующие государства до их полного выполнения [4, с. 18]. В этом отношении в истории Содружества пока имеется единственный прецедент, связанный с выходом Грузии из организации в 2008 г. Данное государство систематически не выполняло принятые на себя обязательства, а затем вообще заявило о выходе из СНГ, проигнорировав процедуру выхода. Совет глав министров иностранных дел СНГ принял формальное решение о прекращении членства Грузии в Содружестве. Что же касается Украины, то впервые вопрос о возможности ее выхода из состава СНГ поднимался в 2005–2008 гг. во времена президентства В. Ющенко. В марте 2014 г. после конституционного переворота новые власти Украины объявили о начале процедуры выхода из СНГ, с последующей подготовкой законопроекта о денонсации соглашения о создании Содружества.

После организационного оформления Содружества Независимых Государств и принятия Устава в состав организации, за исключением Грузии, не вошло ни одного государства. Однако с намерением войти в состав СНГ обращались ряд непризнанных государств, автономных районов и даже государств – членов ООН. Среди них Республика Абхазия, Нагорно-Карабахская Республика, Приднестровская Молдавская Республика, Республика Крым (1991–1992, 1994 гг.). В период развернувшегося в России в 1990-е гг. парада суверенитетов, с декларациями о вхождении в состав СНГ обращались Республика Татарстан, Чеченская Республика Ичкерия. В 1999 г., во время агрессии НАТО, с заявлением о вступлении в СНГ обращалась Союзная Республика Югославия. Однако подобные обращения не стали предметом их рассмотрения на заседании высшего органа Содружества – Совета глав государств.

Многие проблемы в деятельности СНГ были заложены в нормативно-правовых актах, составляющих правовые основы этой организации. Статья 1 Устава СНГ содержит указание, что «Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями» [4, с. 18]. В этой основополагающей статье Устава ничего не сказано о том, что СНГ представляет собой международную организацию, является субъектом международного права. Закрепленное положение стало основным препятствием для четкого определения правового статуса СНГ, реализации конфедерации, углубления интеграции внутри этой организации. Решения Совета глав государств, Совета глав правительств, других органов СНГ не являются обязательными для выполнения в государствах – членах Содружества, ибо они не имеют наднациональных полномочий. Межпарламентская ассамблея может разработать и отправить модельный акт с соответствующими рекомендациями национальным

парламентам, которые сами определяют последствия этой акции. Все это в итоге отрицательным образом сказывается на сближении национального законодательства.

Вопросы Содружества обойдены вниманием в конституционном развитии государств-участников. Ни в одной из конституций стран СНГ нет упоминания об этой организации. В то же время во всех конституциях признается приоритет международных договоров перед национальным законодательством. Сам факт отсутствия СНГ в национальных конституциях свидетельствует о том, что правящие элиты изначально рассматривали Содружество как временный механизм для цивилизованного развода бывших союзных республик и раздела имущества СССР. Однако необходимость сохранения единого экономического пространства, сам фактор многовекового совместного проживания народов оказали решающее воздействие на сохранение и развитие Содружества.

После образования СНГ одной из основных его целей стало сохранение тесных экономических связей между бывшими союзными республиками. Этому способствовали заключенный в 1993 г. Договор о создании Экономического союза и принятое в 1994 г. Соглашение о создании зоны свободной торговли, которые положили начало интеграционным процессам в СНГ. Однако в силу наметившихся уже тогда политических и экономических разногласий между государствами СНГ экономическая интеграция всего Содружества не удалась. Такие страны, как Украина, Азербайджан, Грузия, Молдавия, считали для себя приемлемым только участие в зоне свободной торговли. В 1997 г. эти государства совместно с Узбекистаном создали международную организацию ГУУАМ (по начальным буквам названий государств-участников). Объединяющим фактором стало стремление к интеграции в северо-атлантические структуры, а также имеющие политические споры и трения с Россией. Так, в СНГ сформировались два лагеря, имевших диаметрально противоположные точки зрения на развитие СНГ, и был брошен первый вызов России. С этого времени интеграционные процессы стали охватывать отдельные страны СНГ в силу их общих экономических интересов, совпадения политических взглядов.

В результате интеграционных процессов были созданы Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Таможенный союз, Организация договора коллективной безопасности (ОДКБ). С 1999 г. идет, хотя и сложно, строительство Союзного государства России и Белоруссии. Новым международным региональным объединением стала Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), которая объединила Россию, Китай, Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан. Эти международные организации и составляют интеграционный потенциал Содружества, использование которого явно отстает от необходимого.

Нынешнее неопределенное состояние СНГ вызывает обоснованную озабоченность за будущее этой организации. Главной опасностью является расползание этнополитических конфликтов на постсоветском пространстве. На территории СНГ сохраняются конфликтные зоны, что чревато серьезными

осложнениями не только для стран Содружества, но и для всего мира. Два государства СНГ – Азербайджан и Армения – по-прежнему остаются в состоянии войны, начавшейся из-за Нагорного Карабаха. Азербайджанская сторона усиленно наращивает свой военный потенциал за счет поставок вооружения из западных стран, не отказываясь от варианта восстановления территориальной целостности страны вооруженным путем. С другой стороны, Армения является членом ОДКБ, на ее территории находится 102-я российская военная база в Гюмри. Принципом территориальной целостности руководствуется и Грузия, не соглашаясь с выходом из ее состава Абхазии и Южной Осетии. Длительный период непризнания Российской Федерацией Абхазии и Южной Осетии был обусловлен стремлением найти общую формулу компромисса, который бы устроил и Грузию, и ее бывшие автономии. Агрессия Грузии против Южной Осетии в 2008 г. ускорила признание самопровозглашенных республик Россией и рядом других стран.

По-прежнему в «замороженном состоянии» находится приднестровский конфликт. Нынешнее руководство Молдавии реанимировало старую идею объединения с Румынией, которая стала одной из причин раскола страны и начала конфликта в начале 1990-х гг. На территории непризнанной Приднестровской Молдавской Республики присутствует военный контингент России, который является гарантом стабильности в регионе. В связи с конфликтом на Украине ПМР фактически оказалась в экономической блокаде, осложнились транспортные связи с Россией.

Острейшие социально-экономические проблемы в Центрально-Азиатском регионе повышают конфликтогенность между такими странами, как Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан. После внутренних таджикского и кыргызского конфликтов может возникнуть межгосударственный из-за распределения воды в этом регионе. Дефицит воды для сельского хозяйства привел не только к постоянным спорам местного населения в приграничных районах, но и к осложнению межгосударственных отношений. В последнее пятилетие Таджикистан приступил к расширению существующих каскадов ГЭС и освоению ресурсов рек Заравшан и Пянджа. Строительство Рогунского, Сангтудинского, Даштиджумского гидроузлов вызвало резкое недовольство руководства Узбекистана, которое увидело в этом угрозу национальной безопасности в случае преднамеренного регулирования водного стока среднеазиатских рек. В возможный конфликт может быть вовлечена и Россия, которая изъявила желание участвовать в гидроэнергетическом строительстве, что вызвало недовольство официального Ташкента.

На дезинтеграцию Содружества может оказать влияние системный кризис на Украине. Следует отметить, что она всегда занимала особую позицию в рамках СНГ, избегала всяческого участия в интеграционных процессах. Украина не являлась действующим членом ни одной из международных организаций Содружества. Начало обособления, как отмечалось ранее, было положено отказом от ратификации Устава СНГ. Большие перспективы сотрудничества открывались в подписанном в 2003 г. Соглашении о формировании единого экономического пространства между Россией, Белоруссией, Казах-

станом и Украиной. Однако руководство Украины во главе с В. Ющенко встало на путь конфронтации с Россией, проявляя полное безразличие к ранее заключенным договорам и принятым обязательствам. Пришедший на смену президент В. Янукович провозгласил стратегический курс на вступление в Европейский союз. Новое националистическое руководство Украины проводит откровенно антироссийскую политику, форсируя вхождение в экономические, финансовые, военные структуры Запада.

Нельзя не отметить и целенаправленную деятельность США по дезинтеграции Содружества, выходу отдельных государств из систем договоренностей в рамках СНГ. Еще в начале 1990-х гг. США объявили пространство СНГ зоной своих стратегических интересов. Уместно напомнить и экономическую значимость этого региона, так как доля СНГ в мировых запасах нефти составляет 20 %, газа – 40 %, угля – 25 % [1, с. 76]. Разрушительная роль США проявилась в «цветных революциях» в Кыргызстане, Грузии и на Украине. С целью установления контроля над странами СНГ утверждается «Восточное партнерство», которое предполагает оформление отношений Евросоюза с партнерами в СНГ. Полный отрыв Украины от Содружества – это первые масштабные действия США, ЕС и НАТО по ликвидации этой организации.

К большому сожалению, накопившиеся внутренние и внешние проблемы СНГ не послужили поводом для радикальных преобразований Содружества. По поводу дальнейшего развития СНГ можно высказать следующие пессимистические и оптимистические прогнозы. Действующие государства – члены СНГ можно разделить на три группы.

К первой группе следует отнести государства, подписавшие 29 мая 2014 г. Договор о создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС): Россия, Казахстан, Белоруссия. Договор юридически оформил крупнейшее интеграционное объединение в мире с населением более 170 млн человек и совокупным ВВП более 2 трлн долл. В рамках ЕАЭС будут созданы условия для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения, единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов [3]. В октябре 2014 г. в Евразийский союз была принята Армения, а до конца года должен вступить Кыргызстан. Новое соглашение вступает в силу с 1 января 2015 г., когда уже наряду с действующей евразийской экономической комиссией будут созданы другие наднациональные органы. Важную роль в создании Евразийского союза сыграл Таможенный союз России, Казахстана, Белоруссии.

Что же касается других среднеазиатских государств, то Туркменистан на основе своего конституционного статуса постоянного нейтралитета не входит ни в одну международную организацию СНГ. Таджикистан, выражая заинтересованность во вступлении в ЕАЭС, пока рассматривает возможные последствия для экономики. В то же время откладывание вопроса о вступлении Таджикистана в новый союз связано с наличием территориального спора с Кыргызстаном. Упразднение в октябре 2014 г. ЕврАзЭС, членом которого являлся Таджикистан, осложняет его интеграционное место в СНГ.

Другую группу стран Содружества составляют Украина, Молдавия и Грузия, которые в 2014 г. подписали Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, означающее обязанность придерживаться согласованной внешней политики, политики безопасности и обороны, принятие европейских ценностей, либерализацию торговых отношений. Налицо и стремление этих стран в ближайшем будущем вступить в НАТО. Поэтому дальнейшая интеграция этих стран в западные структуры повлечет за собой выход из Содружества.

Неясными остаются перспективы дальнейшего членства в СНГ не определившихся пока Узбекистана и Азербайджана. Президент Узбекистана всегда занимал особое положение в политике среднеазиатских государств, прекращая (в 1999 г.) и восстанавливая (в 2006 г.) свое членство в ОДКБ. Одним из главных препятствий к вступлению в ЕАЭС являются не только споры с Таджикистаном и Кыргызстаном из-за территориального распределения воды в регионе, но и напряженная пограничная ситуация с Кыргызстаном. Однако посещение президента И. Каримова в октябре 2014 г. саммита глав государств СНГ в Минске и высказанное им беспокойство за судьбу постсоветского пространства вселяет надежду на то, что Узбекистан определит свое место в региональных структурах. Присоединение Азербайджана к ЕАЭС невозможно из-за нахождения в этой организации Армении, с которой до сих пор остаются неурегулированные проблемы Нагорного Карабаха и других оккупированных территорий.

Таким образом, к середине 2010-х гг. Содружество Независимых Государств подошло к своей исторической черте, когда общим стало осознание, что СНГ превращается в фикцию. В то же время Содружество выполнило свою первоначальную роль, объединив бывшие советские республики для их национального государственного строительства. В его рамках возникли новые международные организации, которые и определяют дальнейшую судьбу постсоветского пространства.

### Список литературы

1. *Зевин Л. З.* Особенности консолидационных и интеграционных процессов в Евразии / Л. З. Зевин // Россия и современный мир. – 2012. – № 2. – С. 71–86.
2. *Кравчук Л.* Если бы я предполагал / Л. Кравчук // Труд. – 2008. – 14 нояб.
3. *Латухина К.* Умножение на три / К. Латухина // Рос. газ. – 2014. – 30 мая.
4. *Михалева Н. А.* Устав Содружества Независимых Государств / Н. А. Михалева // Практикум по конституционному праву стран СНГ. – М.: Юрид. лит., 1998. – 752 с.
5. *Цыкунов Г. А.* Содружество Независимых Государств: институциональное, интеграционное и экономическое развитие / Г. А. Цыкунов. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – 241 с.

## **The Commonwealth of Independent States at the Historic Point**

G. A. Tsykunov

*Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk*

**Abstract.** The article analyzes state-legal and integration development of the member-nations of the Commonwealth of Independent States. Special attention is paid to the integration process within the CIS, ethnic and political conflicts in the former Soviet Union zone. The author overviews present-day situation in the CIS, defines possible ways of this organization's development and their outcomes.

**Keywords:** the Commonwealth of Independent States, Charter, integration, cooperation, Eurasian Economic Union.

***Цыкунов Григорий Александрович***

*доктор исторических наук, профессор,  
кафедра теории и истории государства  
и права*

*Байкальский государственный  
университет экономики и права  
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11  
тел.: 8(3952)241904  
e-mail: tsykunov-ga@isea.ru*

***Tsykunov Grigoriy Alexandrovich***

*Doctor of Sciences (History), Professor,  
Department of Theory and History of State  
and Law*

*Baikal State University of Economics and  
Law  
11, Lenin st., Irkutsk, 664003  
tel.: 8(3952)255552  
e-mail: tsykunov-ga@isea.ru*