

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

Юрий Бровка

В настоящее время руководители Республики Беларусь и Российской Федерации заняты поисками модели интеграции, которая была бы способна обеспечить максимальный уровень сближения и единения двух стран без ущерба для их государственного суверенитета и международной правосубъектности.

Нам представляется, что для решения данной проблемы прежде всего необходимо тщательным образом изучить и использовать имеющийся опыт создания различных межгосударственных объединений, а также определиться с конечной целью интеграционных усилий, для чего, очевидно, требуется выяснить юридическую природу такого понятия, как союзное государство.

Строго говоря, союзное государство — не что иное, как ФЕДЕРАЦИЯ. А это означает, что: 1) в таком формировании так называемая “компетенция компетенции”, т. е. право своим односторонним решением перераспределять полномочия между органами Союза и государств-членов, принадлежит союзному Центру; 2) существует запрещение “сецессии” государств-членов, т. е. права на свободный выход из Союза, выход в одностороннем порядке; 3) устанавливается ограниченный уровень международной правосубъектности, на основе которого реализуется в весьма незначительном объеме внешнеполитическая компетенция правительственных учреждений членов федерации, т. е. допускается такая внешнеполитическая активность государств-членов, которая время от времени проявляется у отдельных швейцарских кантонов, канадских провинций и т. п. Словом, все тот же новоогаревский вариант — “в случае коллизии между международными обязательствами Союза и союзной республики преимущественную силу имеют обязательства Союза”.

Может быть задан вопрос: а как же дело обстояло в Союзе Советских Социалистических Республик? Действительно, в советской юридической литературе неоднократно подчеркивалось (не раз об этом писал и автор этих строк), что СССР — федерация уникальная, федерация “высшего типа”, федерация, в которой и Союз ССР и каждая входившая в него союзная республика в равной мере обладали государственным суверенитетом и международной правосубъектностью. Иначе советские авторы и не могли писать. От них требовалась прежде всего “пропаганда успехов”. Критика допускалась, как правило, лишь на уровне анализа работы какого-либо управдома.

На самом деле, конечно, все обстояло намного сложнее. СССР был уникальным государством и, может быть, даже не государством вообще, а скорее неким симбиозом, заслуживавшим наименования “ПАРТИЯ-ГОСУДАРСТВО”. Все принципиальные решения в этом квазигосударстве принимались в Политбюро ЦК РКП(б), ВКП(б), КПСС. В годы

брежневского “застоя” дело дошло даже до того, что сплошь и рядом внешнеполитические функции главы Советского союзного государства (с молчаливого согласия ведущих мировых держав) исполнял ex officio генеральный секретарь ЦК КПСС... Следует, однако, отметить, что в те времена мы имели дело с двумя сторонами одной медали. На одной стороне: положение de facto — жесткий централизованный партийно-государственный механизм, использующий в качестве чистой бутафории псевдодемократические государственные институты. На другой стороне: положение de jure — здесь удивительное сочетание конфедерации с федерацией, союзного государства и союза государств. Налицо одноуровневое участие в международном общении Союза и союзных республик, равенство их (Союза и республик) международных обязательств, приоритетность которых определялась лишь известной формулой “lex posterior derogat priori”. Принципиальное наличие так называемой “компетенции компетенции” у союзного Центра вполне компенсировалось рядом конституционных гарантий для союзных республик, важнейшей из которых, разумеется, была “свобода сецессии”, реальность которой и подтвердилась в декабре 1991 г.

Впрочем, обе стороны медали все же составляли единое целое, что и обеспечивало прочность всей конструкции — в конституциях как Союза, так и входивших в него республик была открыто зафиксирована подчиненность всех государственных институтов любого уровня надгосударственным структурам Коммунистической партии Советского Союза. Ликвидация этих структур в августе 1991 г. привела к быстрому распаду всей конструкции, всего уникального государственного устройства. Советский Союз ушел в историю и как суверенный участник международного общения (субъект международного права), и как “геополитическая реальность”.

Возникает вопрос: а каковы перспективы восстановления СССР или создания в постсоветском пространстве иного образования, подобного Советскому Союзу? На наш взгляд, в современных условиях подобные перспективы не просматриваются даже в отдаленном будущем. И не только потому, что не представляется реальным воссоздание “суперпартии власти” типа КПСС, но и в силу изменения демографической ситуации, как на всей постсоветской территории, так и в той ее части, которая в той или иной степени тяготеет к ускоренной интеграции (Россия, Беларусь, Армения). В Советском Союзе крупнейшая из союзных республик — РСФСР — занимала бесспорно первое место и по численности населения, и по величине территории, и по валовому национальному продукту, и по другим критериям. Но в то же время остальные 14 (15) республик в своей совокупности были вполне соизмеримы с Российской Федерацией и это обеспечивало необходи-

Бровка Юрий Петрович — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

мый баланс — служило дополнительным фактором, обеспечивавшим устойчивость всего этого уникального образования, представлявшего собой с юридической точки зрения, как мы уже отмечали, нечто среднее между Союзным государством и Союзом государств.

Сейчас ситуация совершенно иная. Некое подобие Советского Союза (под иным, разумеется, наименованием) можно воссоздать, по крайней мере в обозримом будущем, лишь в пределах территории нынешних Республики Беларусь и Российской Федерации. А это означает, что соотношение между субъектами нового образования будет иным — примерно 1:15 по численности населения и 1:70 по величине территории. Как в таких условиях обеспечить полное юридическое равенство этих субъектов?

Задача представляется чрезвычайно трудной. Но, тем не менее, она реально поставлена и намечена к разрешению в ближайшем будущем. 25 декабря 1998 г. в московском Кремле президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко и Российской Федерации Б. Н. Ельцин подписали Декларацию о дальнейшем единении Беларуси и России, в которой поставлена задача “продолжить поэтапное движение к добровольному объединению в союзное государство при сохранении национального суверенитета государств—участников Союза”¹. В Совместном заявлении, подписанном двумя президентами в тот же день, отмечается, что и после создания в 1999 г. Союзного государства “Беларусь и Россия остаются суверенными и полноправными членами международного сообщества, сохраняют все права и обязательства по международным договорам, участниками которых они являются”².

Что все это должно означать? О каком Союзном государстве идет речь? Иными словами: предполагается создание федерации или конфедерации?

Нам представляется, что речь идет все же о создании конфедерации. Во-первых, для конфедераций характерно безоговорочное сохранение национального (государственного) суверенитета каждого государства-участника. Во-вторых, именно государства—члены конфедеративного Союза государств остаются после создания конфедерации “суверенными и полноправными членами международного сообщества государств”³. В-третьих, поскольку в Совместном заявлении от 25 декабря 1998 г. говорится и о том, что Беларусь и Россия “сохраняют все права и обязательства по международным договорам, участниками которых они являются”, то можно с уверенностью предположить, что стороны не имеют в виду использование механизма, предусмотренного на случай объединения государств в статьях 31—33 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г.⁴, а это означает, что предполагается достичь лишь той степени объединения государств, которая характерна для конфедераций.

Разумеется, на пути к конфедерации придется преодолеть ряд сложностей, связанных с почти полным отсутствием современных прецедентов. В XX в. на земном шаре не существовало конфедераций “в чистом виде”. Можно лишь предположить всю сложность предстоящих усилий по преодолению двух крайностей — опасности скорого распада проектируемой конфедерации или в достаточной мере про-

должительного процесса⁵ трансформации конфедеративного союза государств в федеративное союзное государство. Движение в последнем направлении может быть обусловлено рядом объективных и субъективных факторов, среди которых прежде всего отметим уже упоминавшуюся несоразмерность объединяющихся государств, а также то обстоятельство, что один из субъектов, входящих в новое государственное образование, — Россия сама по себе является союзным, федеративным государством. Наличие у России наряду с субъектами внутренними внешнего субъекта федерации, если все же речь на каком-то этапе пойдет об объединении Республики Беларусь и Российской Федерации именно в федерацию, создаст для России трудноразрешимые проблемы, о чем мы уже указывали в одной из наших публикаций⁶.

Попытаемся дать какое-то объяснение употреблению в тексте Декларации и в Совместном заявлении от 25 декабря 1998 г. не вполне удачного, на наш взгляд, термина “союзное государство”. Вполне возможно, что составители этих документов вовсе не исходили из необходимости создания общей федерации, хотя в классическом понимании понятие “союзное государство” равнозначно понятию “федеративное государство”⁷. Быть может, все же “союзное государство” в данном случае следует понимать как “конфедеративное государство”. Такое понятие порой фигурирует в различных публикациях и публичных выступлениях отдельных политиков и политологов (часто выражение “конфедеративное государство” встречалось в речах М. С. Горбачева), но нельзя не заметить, что с юридической точки зрения оно в значительной степени ущербно. Еще раз отметим, что конфедерация в ее классическом понимании это вообще не государство, а Союз двух или нескольких государств. Поэтому, чтобы устранить всякую двусмысленность, как в терминологии, так и в определении политических намерений, следовало бы в дальнейших интеграционных документах говорить не о Союзном государстве, объединяющем Беларусь и Россию, а о Союзе двух государств. Такой подход создаст ряд дополнительных удобств и преимуществ. В частности, не нужно будет изобретать какое-то наименование для нового “союзного государства” — официальное название у Союза двух государств уже имеется. Не возникнет каких-либо дополнительных проблем с членством в ООН и в других международных межправительственных организациях. Беларусь и Россия останутся их полноправными членами. При этом Россия сохранит свое постоянное членство в Совете Безопасности ООН. Что касается Союза Республики Беларусь и Российской Федерации, то он мог бы быть представлен в международных межправительственных организациях универсального характера в качестве наблюдателя наряду с СНГ, ЕС, Лигой арабских государств и др. Такой уровень представительства вполне уместен как для региональных межправительственных организаций, так и для конфедеративных союзов государств.

В документах, подписанных в Москве 25 декабря 1998 г., говорится о стремлении двух стран делегировать создаваемому союзному Центру “широкие полномочия в социально-экономической области, в сфере внешней политики, обеспечения обороны и

безопасности” с целью объединения усилий двух стран и народов “для эффективного ответа на вызовы XXI века”. Поставленная задача вполне может быть достигнута посредством наделения создаваемой конфедерации “широкими полномочиями” на уровне разумной достаточности с учетом тех функций, которые присущи подобного рода межгосударственным объединениям.

* * *

Нельзя не отметить, что перспективы белорусско-российской интеграции на политическом, межгосударственном уровне во многом определяются степенью успешности процесса реформирования отношений между субъектами Российской Федерации. Этот процесс займет еще значительное время. России придется преодолеть ряд реальных трудностей, связанных с наличием принципиальных различий в статусе отдельных субъектов РФ, а также вызванных существованием неоднотипных моделей юридической взаимозависимости субъектов федерации с федеральным Центром...

В течение длительного времени в работах советских ученых-правоведов господствовал единый и достаточно жесткий подход к определению сущности федерации как формы государственного устройства, а также к вопросу о целесообразности создания федеративных государств в тех или иных геополитических условиях. Как правило, в своих суж-

дениях по данным вопросам советские авторы отталкивались от известных высказываний Карла Маркса и Фридриха Энгельса, в которых демонстрировалось принципиально негативное отношение к федеративному устройству. В то же время в советской юридической литературе отмечалась эволюция взглядов В. И. Ленина, который, поддерживая отрицательное отношение своих учителей к федерации как к таковой, признавал допустимость федеративной формы построения государства в качестве инструмента, обеспечивающего решение национального вопроса⁸.

Между тем в наши дни нельзя не заметить, что то, что казалось вполне очевидным в начале XX в., в конце столетия воспринимается несколько в ином свете. Опыт последних десятилетий свидетельствует, что именно федерации, созданные с целью реализации права наций на самоопределение, федерации, построенные по национальному признаку, оказываются неустойчивыми, склонными к распаду. Федерации же, базирующиеся на стремлении лишь обеспечить оптимальную сочетаемость общенациональных и местных интересов в рамках относительно однородных в этническом отношении территорий, оказываются устойчивыми, стабильными и процветающими. Это обстоятельство, как нам кажется, ныне нельзя не учитывать при выборе формы государственного устройства, к достижению которой следует стремиться в процессе интеграции.

¹ Рэспубліка. 1998. 29 снежня.

² Там же.

³ Мы уже отмечали, что в некоторых случаях и составные части федераций могут обладать определенной степенью международной правосубъектности. Но при этом, конечно, речь идет о совсем ином уровне проявления этой правосубъектности. Такие специфические субъекты международного права могут быть наделены лишь отдельными элементами международной правосубъектности, например, договорной правоспособностью по узкому кругу вопросов. К тому же большинство западных юристов-международников рассматривают подобного рода внешнеполитические полномочия субъектов федераций в качестве полномочий, делегированных федеральным Центром. Судя по всему, они руководствуются известной формулой, выработанной Комиссией международного права ООН еще в 1962 г., согласно которой международная правосубъектность государств—членов федераций зависит от постановлений федеральной конституции. См.: Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fourteenth Session, 24 April — 29 June 1962 // United Nations, General Assembly. Official Records. Seventeenth Session. Supplement N 9 (A/5209). N. Y., 1962. P. 7.

⁴ См.: Док. ООН A/Conf. 80/31. P. 19—21. Данная конвенция еще не вступила в силу как таковая. Это не исключает возможности использования ее положений заинтересованными государствами на основе свободного выбора и на началах взаимности.

⁵ При определенных условиях этот процесс может оказаться скоротечным.

⁶ См.: Бровка Ю. П. Республика Беларусь в условиях интеграции // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 2. С. 5. В этой статье мы отмечали, что в подобной ситуации “на российский федеральный Центр будет оказываться постоянное давление со стороны “внутренних” субъектов федерации, желающих повысить свой статус посредством приближения его к статусу “внешнего” субъекта. В свою очередь российский федеральный Центр будет стремиться (скорее всего) в целях устранения внутренней напряженности к преобразованию “внешнего” субъекта в субъект “внутренний”.

⁷ В свое время многие обратили внимание на тот факт, что весной 1997 г. в ходе довольно длительного и в значительной мере публичного обсуждения документов, призванных обеспечить преобразование Сообщества Беларуси и России в Союз двух государств, в последний момент, судя по всему, по настоянию белорусской стороны было отклонено уже обнародованное в качестве согласованного предложение о провозглашении в качестве конечной интеграционной цели формирования федерации двух стран.

⁸ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 71—72, 147; см. также: Лепешкин А. И. Советский федерализм. М., 1977. С. 313; Златопольский Д. Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. М., 1954. С. 25. Автор этих строк также разделял в свое время этот традиционный подход (см.: Бровка Ю. П. Советская союзная республика — суверенное социалистическое государство — равноправный участник международного общения // Революция, государство и право. Мн., 1969. С. 181—182).

SUMMARY

“The Status of the International Legal Subject of the Republic of Belarus in the Conditions of Integration”.

Belarusian-Russian summit negotiations concluded in the end of 1998. The Presidents of the two countries signed a Joint Statement and the Declaration on further unification of Belarus and Russia. The leaders of the two states expressed “their determination to continue further stage-by-stage movement towards voluntary unification into a union state with the national sovereignty of the Union member-states retained”. Both Presidents stressed that Belarus and Russia will remain “sovereign and full members of the international community of states, they retain all rights and obligations on international treaties the party to which they are”.

What is meant by “a union state” in this particular case? Proceeding from classical concepts, “a union state” is nothing but a federation. But in this case there is no question of preserving sovereignty and international legal subject status regarding two uniting states, neither there is a question of their remaining the full members of international community. In accordance with the traditional approach the federation member-states are not sovereign and do not have a right of voluntary secession. Typically, they are not “proper” international legal subjects. Only rarely the composite parts of some modern federations can show activity on the international scale which is limited by the scope of authority delegated by the federal centre. The only exception in the XX century from the above mentioned practice was connected with the activities of the Belarusian and Ukrainian SSR as parts of the USSR in the form of union republics. Along with the USSR these republics were the UN members which opened a wide range of possibilities for the membership in other international intergovernmental organizations and for the participation in the international treaties of universal nature. Besides, the originality of the USSR manifested itself also in the fact that its member-states were regarded to be sovereign and reserved a right of voluntary secession from the Union. However, the republics of the Union including the UN members (BSSR and USSR) while formally retaining such a high level of independence were in fact under severe pressure of the superstate structures of the USSR Communist Party. Not that any bodies of state administration and authorities were exempt from state pressure on the part of the CPSU.

The author recognizes that it is impossible to reconstruct the unique formation of the USSR. He believes that there are neither objective nor subjective pre-requisites for the realization of this integration model.

The author’s view is that the next step in Belarusian-Russian integration should be completed by the establishing of the Confederative Union of states in which the members — the Republic of Belarus and the Russian Federation — will retain in full the sovereignty and status of the international legal subject, will remain the member-states of the UN and will retain without any exceptions the international treaty capacity. As for the international legal subject status of the Belarusian-Russian Federation, it may well correspond to the level of such international regional unions as the CIS, the EU, the Arab League etc.