

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРОИТЕЛЬСТВА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ

В.Г. ГОЛОВАНОВ,
кандидат юридических
наук, министр юстиции
Республики Беларусь

Интеграционные процессы на просторах бывшего СССР проходят не всегда ровно, а то и противоречиво: действуют Содружество Независимых Государств, Евразийское экономическое сообщество, Единое экономическое пространство. Наиболее высокий уровень развития интеграции, на наш взгляд, достигнут в отношениях России и Беларуси, строящих союзное государство. Его цели, задачи и принципы невозможно реализовать без раскрытия основ институциональной системы союзного государства, которая представляет собой организационные начала интеграции государств-участников, ее внутреннюю конструкцию. Создание институтов союзного государства, иных органов, наделение их необходимыми полномочиями, статусом носит неслучайный характер.

В статье 4 Договора о создании союзного государства (далее – Договор) закреплено, что для реализации целей союзного государства создаются Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Суд, Счетная палата. По сути, определен перечень органов, призванных способствовать реализации целей и задач союзного государства.

Предстоит наполнить их реальным содержанием, определить объем выполняемых задач. Анализ целей, изложенных в Договоре (обеспечение мирного и демократического развития государств-участников; укрепление дружбы; создание единого экономического пространства на основе объединения материального и интеллектуального потенциала; проведение согласованной социальной, внешней и оборонной политики; формирование единой правовой системы; укрепление взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире; развитие Содружества Независимых Государств), позволяет сделать вывод, что в союзном государстве должна действовать не просто совокупность уполномоченных органов, а общая единая институциональная структура, способная обеспечивать согласованность действий всех органов, их внутреннюю упорядоченность. Такая система имеет место в Европейских сообществах.

В Договоре о Европейском Союзе (Маастрихтский договор 1992 г.) подчеркнуто, что в Союзе действует единая институциональная структура, которая должна обеспечивать согласованность и преемственность деятельности, осуществляемой для достижения его целей, с соблюдением и опорой на достигнутый в Сообществе уровень интеграции.

РЕЗЮМЕ

В статье анализируются теоретические аспекты строительства союзного государства Беларуси и России. Особое внимание уделено вопросу соотношения полномочий институтов союзного государства и суверенных прав государств-участников.

«Институциональная структура» означает структуру комплексную, функциональную, на нее необходимо смотреть с точки зрения внутреннего строения и непрерывного изменения с учетом складывающейся обстановки.

Применительно к статусу международной организации создаваемое союзное государство, безусловно, обладает необходимыми признаками, ей присущими.

Во-первых, оно создано государствами, которые добровольно зафиксировали свое намерение в Договоре.

Во-вторых, союзное государство существует и действует в рамках учредительного акта (Договора), определяющего его статус и полномочия, что придает его правоспособности, правам и принятым добровольно на себя обязанностям функциональный характер.

В-третьих, оно является постоянно действующим объединением, имеет стабильную структуру, созданные для его функционирования органы.

В-четвертых, как закреплено в статье 3 Договора, оно базируется на принципе суверенного равенства государств-участников, которые участвуют в деятельности его органов, обеспечивают представительство государств-участников в деятельности союзного государства.

В-пятых, союзное государство, как и всякая международная организация, обладает совокупностью прав, свойственных юридическому лицу. Эти права зафиксированы в Договоре. В качестве юридического лица союзное государство компетентно вступать в гражданско-правовые сделки (заключать договоры), в иные международные объединения, а также владеть, пользоваться и распоряжаться движимым и недвижимым имуществом.

И, наконец, **непременным атрибутом союзного государства, как международ-**

ной организации, являются привилегии и иммунитеты, обеспечивающие его нормальное функционирование в любом государстве-участнике, а статус лиц, входящих в состав персонала союзного государства, таков, что они не должны получать указаний от своих правительств и подвергаться их влиянию при выполнении своих обязанностей. Это прямо закреплено в статье 57 Договора.

Таким образом, союзное государство, которое предстоит создать Беларуси и России, обладает полным статусом международной организации, что в некоторой степени сближает его со статусом Европейских сообществ.

Вместе с тем союзному государству присущи такие черты, а его органы обладают такими полномочиями, которые не позволяют относить союзное государство к международным организациям в полном смысле этого понятия. В частности, союзное государство имеет свой герб, флаг, гимн и другие атрибуты государственности (статья 10 Договора); единую денежную единицу, единый эмиссионный центр, единое гражданство (статьи 13, 14, 27 Договора); создается единое экономическое пространство, в котором действует унифицированное, а затем и единое законодательство (статья 20 Договора). Государства-участники учреждают Суд – орган союзного государства, решения которого имеют обязательную юридическую силу (статья 54 Договора). Органы союзного государства принимают нормативные правовые акты, законы, декреты, предназначенные для общего применения, они являются обязательными во всех частях и подлежат прямому применению на территории каждого государства. Более того, нормы закона и декреты союзного государства имеют преимущественную силу над нормами закона государств-участников (статья 60 Договора).

Кроме того, в союзном государстве действуют наднациональные структуры, отражающие потребности управления союзным государством в целом. Так, к исключительному ведению союзного государства относятся создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка; единая денежно-кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика; объединенные транспортная и энергетическая системы; единая торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран; управление собственностью союзного государства и так далее. Решение этих вопросов будет возложено на уполномоченные органы союзного государства, которые призваны и даже обязаны выполнять свои функции, находясь над соответствующими уполномоченными структурами государств-участников.

И здесь мы подходим к чрезвычайно важному, непростому вопросу **соотношения полномочий институтов союзного государства и суверенных прав государств-участников.** Впервые вопрос о понятии «наднациональности» (надгосударственности) был введен в юридическую литературу и практику в связи с созданием и деятельностью государств Европейского сообщества.

Однако парадоксальность заключается в том, что понятие «наднациональность», включенное в 1951 году в Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали, не получило в дальнейшем своего юридического закрепления. Более того, согласно Договору о спянии (подписан 8 апреля 1965 г., вступил в силу с 1 июля 1967 г.), а также Конвенции о некоторых общих институтах от 25 марта 1957 года, все три сообщества – Европейское объединение угля и стали, Европейское сообщество по атомной энергии и Европейское экономическое сообщество стали именоваться Европейскими

сообществами и образовали единые органы: Ассамблею (позднее Европарламент), Совет, Комиссию и Суд. С принятием Договора о слиянии понятие «наднациональность» было отменено. В итоге в международно-правовых актах, в научной юридической литературе отсутствует общепринятое определение понятия «наднациональность» (надгосударственность).

Происхождение данного понятия объясняется в специальной литературе, обычно исходя из факта добровольной передачи государствами – членами международной организации части своих суверенных полномочий ее органам для выполнения определенных задач. Так, ряд западных стран в целях интеграции в систему ЕС включили в свои конституции нормы о том, что они добровольно передают часть своих суверенных прав наднациональным структурам Европейского Союза. Конституция Республики Беларусь (статья 8), Конституция Российской Федерации (статья 79) также устанавливают, что Беларусь и Россия в соответствии с нормами международного права могут на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них.

Применительно к ЕС наднациональность проявляется в тех областях, которые определяются задачами сообществ. Так, в соответствии с Договором, учреждающим Европейское сообщество, составленным в Риме в 1957 году, Сообщество призвано содействовать повсеместно развитию экономической деятельности, высокому уровню занятости, социальной защиты, повышению жизненного уровня. В этих целях статья 3 указанного выше Договора включает отмену между государствами-членами таможенных сборов и количественных ограничений на импорт и экспорт товаров, установление общей компетенции в области

сельского хозяйства, транспорта, рыболовства. Таким образом, надгосударственный характер компетенции ЕС объясняется, прежде всего, выполнением общих, единых задач и отсутствием некоторых государственных свойств у сообществ, например, полиции, принудительного исполнения судебных решений суда Сообщества [1, с.122–123].

Явление наднациональности институтов одни авторы рассматривают как свойство, присущее только сообществам, другие – как универсальный признак межправительственных организаций. По нашему мнению, союзное государство, создаваемое Беларусью и Россией, не только изначально обладает признаками наднациональности его институтов, но и предполагает самую широкую деятельность этих наднациональных институтов. Причем, если в западных странах процесс приобретения Европейским сообществом элементов наднациональности был довольно длительным, то в союзном государстве он должен идти ускоренным темпом, так как страны-участники «вышли» из единой страны, обладают общим менталитетом, устоявшимися экономическими связями, общей культурой и тому подобное.

Процесс развития наднациональности неизбежен, его связывают с необходимостью преодоления глобальных проблем (ядерной, экологической и др.), от успешного решения которых зависит сама возможность сохранения человеческой цивилизации [1, с.122–123].

Вряд ли правомерно в полной мере сопоставлять институты союзного государства и Европейского сообщества, созданные в разное время, при разных условиях становления и развития интеграции. Вместе с тем, использование опыта других стран – общесоциальное историческое явление. Платон говорил, что никто сам по себе не является достаточно мудрым. К.Маркс утверж-

дал, что «всякая нация может и должна учиться у других» [2, с.41–44].

В этой связи не исключено, что, передав добровольно часть своих суверенных прав структурам союзного государства, Республика Беларусь и Российская Федерация также «забудут» о понятии «наднациональности» и будут строить отношения, исходя из интересов своих народов.

Некоторые авторы полагают, что понятие «сообщества» вообще нельзя охарактеризовать в традиционных категориях государственного или международного права. Как обоснование, ссылаются на мнение Конституционного Суда ФРГ от 18 октября 1967 года, согласно которому «...Сообщество не является государством, оно не является федеральным государством. Оно является сообществом особого рода, находящемся в состоянии развивающейся интеграции, «межгосударственным учреждением» в смысле абзаца 1 статьи 24 Основного закона, по которому ФРГ, как и другие государства-члены, передали ему некоторые суверенные права» [2, с.41–44].

Такой же точки зрения придерживается и российский академик В.Н. Топорнин, который полагает, что сообщества и созданный на их основе Европейский Союз не уместятся в «прокрустовом ложе» традиционных представлений. По его мнению, сообщества – это новый, незаконный ранее тип немежгосударственного союза, в котором заложен еще немалый потенциал развития [3, с.65–66].

Другие ученые полагают, что ЕС вполне вписывается в понятие международной организации, хотя и обладает некоторыми особенностями [4, с.49, 5, с.97].

Представляется оправданным и обоснованным вывод В.Н. Топорнина о том, «что привычные понятия юридической науки вряд ли достаточны для правильного ответа на вопрос

о природе сообществ. Это уникальное явление нашего времени, которое наиболее адекватно отражено в их официальном титуле» [см. 2]. Однако, следует согласиться, «что деятельность Европейского Союза и Сообщества значительно обогатила теорию международного права, доказала возможность расширения компетенции международной организации до таких пределов, что она принимает акты, обязывающие государства-члены и даже имеющие прямое действие на их территории» [6, с.271].

Вместе с тем, как отмечают западные исследователи, нельзя не отметить эффективность и забюрократизированность европейских институтов. В ряде из них дублируются функции, отсутствует разграничение компетенции, многие заседания европейских институтов проходят за закрытыми дверями.

В равной степени трудно объясним (с точки зрения традиционного международного права) феномен союзного государства, обладающего одновременно чертами международной организации и единого государственного образования. Его международная правосубъектность может быть реализована примерно на том же

уровне, что и правосубъектность международных организаций и межгосударственных объединений.

При создании институциональной системы союзного государства страны-учредители, безусловно, исходили из теории разделения властей и создали такую систему органов, которая, во-первых, не позволит одним органам доминировать или вторгаться в пределы ведения других органов и, во-вторых, контролирует их деятельность, не позволяя одному или нескольким органам «узурпировать» власть.

Происходит четкое разделение власти: законы принимаются парламентом, олицетворяющим законодательную власть, исполнение законов и текущее управление осуществляется исполнительной властью, споры между субъектами и гражданами разрешаются судом. При близком рассмотрении институциональной системы Союзного государства Беларуси и России такое четкое разделение властей не усматривается. Так, некоторые институты как бы делят функции между собой, реализуя их по частям. Кроме того, в союзном государстве иначе, чем в классических моделях,

строится система сдержек и противовесов, присущих правовому государству. Однако вряд ли правомерно сейчас критиковать систему союзного государства: оба государства, пытаясь сохранить национальный и государственный суверенитет, делают лишь первые шаги по его строительству.

Представляется, что Республике Беларусь и Российской Федерации предстоит пройти определенный, возможно, нелегкий путь по созданию, образованию союзного государства. Этот поступательный процесс должен проходить при обязательном равенстве сторон, добровольной передаче части суверенных прав наднациональным органам союзного государства (в одинаковом объеме каждой из сторон), постепенном формировании единого экономического и правового пространства. При таких условиях, определив принципы и сформировав органы союзного государства, внося необходимые изменения в свои конституции, суверенные государства Беларуси и России в интересах обоих народов создадут полноценное образование, с которым будет считаться мировое сообщество. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Клемин А.В. Еще раз о компетенции европейских сообществ // Московский журнал международного права. 1992. №4.
2. Костенко А.А., Лавренков И.В. К вопросу о национальности и особенности права ЕС. Европейская интеграция: правовые проблемы. Кн. 1. М., 1992.
3. Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: права и институты. М., 1992.
4. Мюллерсон Р.А. К вопросу о праве Европейских сообществ // Вестник МГУ. Серия II. Право. М., 1982. №5.
5. Амегистов Э.М. Современные тенденции развития права Европейских сообществ // Советское государство и право. 1985. №7.
6. Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М., 2000.

SUMMARY

In the article the author analyses theoretical aspects of creation of the Union State of Belarus and Russia. Special attention is devoted to the question of authorities proportions in the institutions of the Union State and sovereign rights of Belarus and Russia.