

Межгосударственное сотрудничество в постсоветском пространстве: правовые основы

Юрий Бровка

В статье рассматриваются актуальные вопросы, имеющие отношение к формированию правовой базы межгосударственных отношений на постсоветском пространстве. Особое внимание уделено анализу основных направлений деятельности Содружества Независимости Государств, характеристике правовой базы этой региональной межправительственной организации. В статье рассматриваются отдельные спорные вопросы, возникающие в процессе формирования и конституирования белорусско-российского Союзного государства.

П риблизается двадцатая годовщина под-
писания знаменательных Беловежских со-
глашений. Лидеры советских союзных респу-
блик — учредители СССР (Республика Беларусь,
РСФСР и Украина) 8 декабря 1991 г. объявили о
том, что Союз Советских Социалистических Респу-
блик прекратил свое существование в качестве гео-
политического понятия и в качестве субъекта меж-
дународного права. Республика Беларусь в этот
момент стала в полной мере независимым и само-
стоятельным государством — равноправным чле-
ном международного сообщества, образуемого со-
вокупностью суверенных государств

До 1992 г. лишь Беларусь и Украина из числа со-
ветских республик были членами ООН. При этом
они обладали статусом первоначальных членов все-
мирной организации. К началу 1992 г. все бывшие
советские союзные республики стали членами ООН.

По-разному сложилась судьба государств, раз-
местившихся на постсоветском пространстве. Лит-
ва, Латвия и Эстония избрали «западный путь». Они
добились вступления в НАТО, а затем и в Евро-
пейский союз. Отношения этих трех государств
с остальными бывшими советскими республиками,
включая Республику Беларусь, развивались преи-
мущественно на двусторонней основе. Их участие в
различных региональных проектах ограничивается
сотрудничеством в рамках многосторонних согла-
шений, имеющих отношение к функционированию
внутрирегиональных систем транспорта и связи.

Одновременно с оформлением распада СССР
было создано Содружество Независимых Госу-
дарств, куда первоначально вошли наряду с Респу-
бликой Беларусь: Азербайджанская Республика,
Республика Армения, Республика Казахстан, Кыр-
гызская Республика, Республика Молдова, Респу-
блика Таджикистан, Туркменистан, Российская Фе-
дерация, Республика Узбекистан и Украина. Гру-
зия присоединилась к СНГ на более позднем этапе.
Она же первой вышла из СНГ летом 2009 г.

В соответствии со статьей 7 Соглашения от
8 декабря 1991 г. к сфере совместной деятельности
государств — участников СНГ было отнесено: ко-
ординация внешнеполитической деятельности; со-
трудничество в формировании и развитии обще-
го экономического пространства, общеевропейско-
го и евразийского рынков; сотрудничество в обла-
сти таможенного дела; сотрудничество в развитии
систем связи и транспорта, в области охраны охру-

жающей среды; участие в создании всеобъемлю-
щей системы экологической безопасности; вопро-
сы миграционной политики; борьба с организо-
ванной преступностью [4].

Соглашение от 8 декабря 1991 г. было разви-
то и дополнено на конференции глав государств
СНГ, которая состоялась в городе Алма-Ата 21 де-
кабря 1991 г. и закончилась принятием Протоко-
ла и Декларации, которые в совокупности с Бело-
вежским соглашением от 8 декабря 1991 г. принято
рассматривать в качестве учредительных докумен-
тов СНГ. В Алма-Атинской декларации подчерки-
валось, что взаимодействие стран СНГ «будет осу-
ществляться на принципах равноправия через коор-
дирующие институты, формируемые на паритет-
ной основе и действующие в порядке, определяе-
мом соглашениями между участниками Содруже-
ства, которое не является ни государством, ни над-
государственным образованием» [1].

Что касается юридической природы СНГ, то на
этот счет с надлежащей ясностью высказался мо-
сковский профессор Е. Г. Моисеев. Еще в 1998 г. он
писал: «Учредительные документы СНГ, его Устав,
практическая деятельность позволяют сделать вы-
вод о том, что Содружество является региональной
международной организацией. Оно создано суве-
ренными государствами путем подписания между-
народного договора, его юридической базой стало
международное право» [2, с. 317].

Устав СНГ, который был одобрен главами госу-
дарств, вошедших в Содружество на заседании, со-
стоявшемся в 1993 г. в г. Минске, провозглашает
в качестве целей СНГ «осуществление сотрудни-
чества в политической, экономической, экологиче-
ской, гуманитарной, культурной и иных областях;
всестороннее и сбалансированное экономическое
и социальное развитие государств-членов в рамках
общего экономического пространства, межгосу-
дарственная кооперация и интеграция; обеспечение
прав и основных свобод человека в соответствии с
общепризнанными принципами и нормами меж-
дународного права и документами СБСЕ; сотруд-
ничество между государствами-членами в обеспе-
чении международного мира и безопасности, осу-
ществление эффективных мер по сокращению воо-
ружений и военных расходов, ликвидации ядерно-
го и других видов оружия массового уничтожения,
достижению всеобщего и полного разоружения; со-
действие гражданам государств-членов в свобод-

международное публичное, международное частное и европейское право

ном общении, контактах и передвижении в Содружестве; взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений» (ст. 2 Устава) [5].

В статье 3 Устава СНГ особо подчеркивается, что для достижения целей Содружества государства-члены, исходя из общепризнанных норм международного права и хельсинского Заключительного акта, строят свои отношения в соответствии с нижеследующими взаимосвязанным и равноценными принципами: уважение суверенитета государств-членов, неотъемлемого права народов на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне; нерушимость государственных границ, признание существующих границ и отказ от противоправных территориальных приобретений; территориальная целостность государств и отказ от любых действий, направленных на расчленение чужой территории; неприменение силы или угрозы силой против политической независимости государства-члена; разрешение споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость; верховенство международного права в межгосударственных отношениях, невмешательство во внутренние и внешние дела друг друга; обеспечение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений; добросовестное выполнение принятых на себя обязательств по документам Содружества, включая настоящий Устав; учет интересов друг друга и Содружества в целом, оказание на основе взаимного согласия помощи во всех областях их взаимоотношений; объединение усилий и оказание поддержки друг другу в целях создания мирных условий жизни народов государств — членов Содружества, обеспечение их политического, экономического и социального прогресса; развитие взаимовыгодного экономического и научно-технического сотрудничества, расширение интеграционных процессов; духовное единение их народов, которое основывается на уважении их самобытности, тесное сотрудничество в сохранении культурных ценностей и культурного обмена [5].

В целом Содружество Независимых Государств справляется с поставленными перед ним задачами. Оно в значительной мере способствует регулярным встречам лидеров, входящих в него государств. С помощью Содружества ведется важная работа по кодификации и прогрессивному развитию международного права регионального уровня. В то же время нельзя не отметить наличия у СНГ серьезных недостатков организационно-правового свойства. Не в полной мере соблюдаются требования Устава СНГ, далеки от совершенства правила процедуры так называемых «уставных органов», не проводится четкого различия между решениями, принимаемыми главными органами СНГ и заключаемыми по тем же вопросам международными соглашениями государств-участников, значительное чис-

ло договоров, подписанных странами Содружества, длительное время не вступают в силу по причине не выполнения соответствующих внутригосударственных процедур. В этой связи, однако, хотелось бы привести высказывания известного белорусского ученого Н. Н. Шумского: «Не следует подходить к СНГ с завышенными требованиями и ожиданиями. Содружество выполняет вполне определенные регулирующие функции не постсоветском пространстве, предотвращает или сглаживает периодически возникающие между участниками противоречия и конфликты, в этой или иной степени поддерживает и развивает сложившиеся межхозяйственные, научные и культурные связи. СНГ и в дальнейшем будет существовать как полезный форум для консультаций, как механизм сближения и согласования интересов. В ходе встреч на высшем уровне будут предприниматься попытки повысить эффективность взаимодействия, совершенствовать структуру и деятельность межгосударственных институтов, развивать сотрудничество в отдельных сферах деятельности [6, с. 225].

Помимо СНГ в пределах постсоветского пространства действуют и другие региональные межправительственные организации. Среди них нужно отметить Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) и Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). В рамках ЕврАзЭС формируется Таможенный союз, который на данном этапе приняли решение войти — Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация. Среди руководящих органов Таможенного союза видное место занимает Комиссия по тарифам, которая призвана функционировать в качестве наднационального органа, поскольку процедура принятия решений на заседаниях Комиссии предполагает введение так называемого «взвешенного голосования», учитывающего реальный экономический потенциал каждого государства-участника. При этом, однако, в качестве некой «высшей инстанции», возвышающейся над Комиссией и способной пересматривать ее решения, выступает Совет глав государств Таможенного союза, решения которого должны приниматься на основе консенсуса.

8 декабря 2009 г. исполнилось 10 лет с момента подписания Договора о создании Союзного государства — важнейшего документа, призванного заложить правой фундамент интеграционных усилий Республики Беларусь и Российской Федерации. Белорусско-российская интеграция, уверенно набравшая темп во второй половине 90-х гг. XX в., в последние годы сбавила обороты. Имеет место явное отставание от того графика проведения интеграционных мероприятий, который был обнародован одновременно с подписанием вышеупомянутого Договора. Разработка Конституционного акта Союзного государства еще далека от завершения. Многие положения соответствующего проекта давно согласованы. Не найдено решение лишь по нескольким вопросам. Но это такие вопросы, которые имеют принципиальное значение — они касаются самой сущности формируемого государственного

образования. Из этих нерешенных вопросов особое внимание обращают на себя два — вопрос о возможности введения единой валюты, валюты общей для двух интегрирующихся государств, и вопрос о наименовании конструируемого образования.

1. Что касается единой валюты, то в свое время была обнародована довольно странная схема: вначале Беларусь переходит на российский рубль, заменяя им белорусский даже в наличном обращении, а затем уже — после достижения более высокой степени экономической интеграции двух стран — учреждается единая союзная валюта. Эта схема оказалась нежизнеспособной. Она не была поддержана белорусской общественностью. Да и правительство Республики Беларусь в настоящий момент не готово отказаться от собственной валюты. Судя по всему, необходимы какие-то новые решения по данной проблеме. В этой связи определенный интерес представляет предложение Президента Казахстана Н. Назарбаева об учреждении общей валюты для всех стран, входящих в ЕврАзЭС.

2. В специальной литературе уже неоднократно высказывались сомнения относительно уместности словосочетания «СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО» в качестве наименования проектируемого межгосударственного объединения. Доктор экономических наук М. В. Мясникович обратил внимание на одно важное обстоятельство. В его монографии, посвященной проблемам Союзного государства, мы читаем: «С точки зрения теории права термин «союзное государство» эквивалентен термину «федерация». В связи с этим белорусской стороной выдвигалось предложение об исключении данной терминологии как противоречащей суверенному статусу участников Союзного государства. Российской стороной данная инициатива поддержана не была» [3, с. 44]. М. В. Мясникович не пишет о том, в какой момент белорусской стороной поднимался вопрос о необходимости отказа от термина «союзное государство». В зависимости от того, когда это произошло, следует избрать тот или иной международно-правовой механизм, с помощью которого наименование формируемого межгосударственного объединения можно было бы привести в соответствии с теми принципами, которые положены в основу его конструкции и которые четко обозначены в Договоре 8 декабря 1999 г.

Договор о создании Союзного государства вступил в силу. Но равнозначно ли это провозглашению Союзного государства? Появился ли на международной арене новый субъект международного права — суверенный участник международного общения? Положительные ответы на эти вопросы были бы явно преждевременными.

Обратимся еще раз к тексту договора от 8 декабря 1999 г. В статье 6 сказано:

«1. Каждое государство-участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий: суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности.

2. Государства-участники сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях. Возможность единого членства в международных организациях, других международных объединениях определяется государствами-участниками по взаимной договоренности».

Как видно из приведенного текста, членами Организации Объединенных Наций и других международных межправительственных организаций универсального и регионального характера остаются как Республика Беларусь, так и Российская Федерация. При этом разумеется, Российская Федерация сохраняет свой статус постоянного члена Совета Безопасности ООН.

После опубликования Совместного заявления и Декларации от 25 декабря 1998 г. в научных кругах имела место дискуссия о целесообразности постановки вопроса о вхождении создаваемого Союзного государства в ООН в качестве ее государства-члена и о степени вероятности наделения его статусом постоянного члена Совета Безопасности. Высказывались сомнения в реальности подобных планов. Отмечалось, что ситуация в мировом сообществе на рубеже XX и XXI вв. коренным образом отличается от той, которая существовала весной 1945 г., когда было принято решение включить в первоначальный список государств — членов ООН наряду с Советским Союзом Белорусскую и Украинскую ССР, которые в тот момент входили в состав СССР, но обладали конституционным правом на членство в международных межправительственных организациях. Иной была и ситуация в конце 1991 г., когда после распада СССР Российская Федерация с согласия членов ООН — Республики Беларусь и Украины, при поддержке государств — членов Содружества Независимых Государств, при молчаливом согласии всех государств — членов ООН заняла место СССР во всех органах ООН, включая Совет Безопасности.

Таким образом, в договоре от 8 декабря 1999 г. (ч. 2 ст. 6) было найдено разумное решение оставить вопрос о едином членстве в международных организациях на усмотрение государств — участников Союзного государства. Очевидно, что в каждом конкретном случае должны будут учитываться интересы как Союза, так и образующих его государств, в том числе и чисто практические соображения. Вряд ли следует ожидать, что в нынешних условиях ООН и другие межправительственные организации охотно согласятся с введением своеобразного «множественного членства», т. е. предоставят Союзному государству и двум его государствам-участникам по одному решающему голосу каждому. Отказ же Республики Беларусь (и/или Российской Федерации) от членства в ООН или в какой-либо иной международной организации в пользу Союзного государства недопустим по соображениям как политического, так и юридического порядка, так как он противоречил бы положениям статьи 6 Договора от 8 декабря 1999 г., где подчеркивается, что Республика Беларусь и Российская Федерация сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях.

На наш взгляд, следует решительным образом отвергнуть разного рода псевдодемократические предложения, направленные на ослабление, а тем более устранение «блокирующих механизмов» в руководящих органах Союзного государства. Не исключено, что подобного рода предложения могут появиться в процессе доработки конституционного Акта, принятие которого предусмотрен договором от 8 декабря 1999 г. Лишь наличие реализуемого в достаточно жесткой форме правила «одно государство — один голос», применяемого на завершающей стадии принятия решений в руководящих органах Союзного государства, может обеспечить сохранение суверенитета и международной правосубъектности как Республики Беларусь, так и Российской Федерации в составе Союзного государства. Устранение самой возможности применения «блокирующего механизма», повсеместное внедрение принципа «один человек — один голос» превратит формируемое «союзное государство» в классическую федерацию. Пока не мы имеем дело с находящейся в стадии конституирования своеобразной конфедерацией, союзом суверенных государств. В этой белорусско-российской федерации, если она будет создана без применения «блокирующих механизмов», устраняющих последствия фактического

неравенства, российская сторона по вполне понятным причинам будет обладать абсолютным превосходством при принятии любых решений. Именно сохранение «на крайний случай» блокирующего механизма обеспечивает суверенное равенство Республики Беларусь и Российской Федерации и в итоге подтверждает добровольность вхождения Республики Беларусь в составе Союзного государства. Наличие правила «одно государство — один голос» позволяет говорить о том, что так называемая «компетенция компетенции» не перешла к новому «союзному Центру». Наличие этого правила позволяет не соглашаться с теми, кто утверждает, что создание Союзного государства — это всего лишь юридическая ширма, прикрывающая фактическую инкорпорацию Республики Беларусь в состав Российской Федерации.

Так или иначе, но работа по конституированию Союзного государства займет еще много времени. Потребуется значительные усилия по завершению формирования СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ. Белорусский подход к различным интеграционным проектам в постсоветском пространстве характеризуется, как нам представляется, стремлением к достижению максимальной эффективности без ущерба для суверенитета и международной правосубъектности постсоветский государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г. [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. — Режим доступа: <<http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=178>>. — Дата доступа: 10.09.2009.
2. Моисеев, Е. Г. Международно-правовой статус СНГ / Е. Г. Моисеев // Международное публичное право / под ред. К. А. Бекашева. — М.: Проспект, 1998. — 368 с.
3. Мясникович, М. В. Союзное государство: создание и перспективы развития / М. В. Мясникович. — Минск: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2006. — 280 с.
4. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. — Режим доступа: <<http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=178>>. — Дата доступа: 10.09.2009.
5. Устав Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] // Там же. — Режим доступа: <<http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=178>>. — Дата доступа: 10.09.2009.
6. Шумский, Н. Н. Содружество Независимых Государств: проблемы и перспективы развития / Н. Н. Шумский. — Минск: Технопринт, 2001. — 250 с.

«Interstate Cooperation on the Post-Soviet Union Space: Legal Foundations» (Yury Brovka)

The article deals with current issues related to the formation of the legal base of bilateral relations on the post-Soviet Union space. Special attention is paid to the analysis of the main activities of the Commonwealth of Independent States, the characteristics of the legal framework of this regional intergovernmental organization. The article discusses certain issues arising from the process of formation and constitution of the Belarusian-Russian Union state.