

---

## Раздел I

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

---

## БЕЛАРУСЬ И РОССИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Ю. П. Бровка**

8 декабря 2009 г. исполнилось 10 лет с момента подписания Договора о создании Союзного государства – важнейшего документа, призванного заложить правовой фундамент интеграционных усилий Республики Беларусь и Российской Федерации. Предстоящий юбилей должен послужить поводом для подведения промежуточных итогов интеграционного процесса. Белорусско-российская интеграция, уверенно набиравшая 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»<sup>1</sup>. 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 соответствие с теми принципами, которые положены в основу его конструкции и которые четко обозначены в Договоре 8 декабря 1999 г.

\* \* \*

Реализация Договора о создании Союзного государства связана с необходимостью выполнения ряда важных юридических процедур. Так, в ст. 61 этого документа подчеркивается, что те положения Договора, поэтапная реализация которых может потребовать внесения поправок и дополнений в конституции государств-участников, вступают в силу после осуществления необходимых внутригосударственных процедур по изменению конституции каждого государства-участника. Нет сомнений в том, что упомянутых в ст. 61 положений Договора наберется достаточное количество. К тому же следует учитывать, что внесение изменений как в Конституцию Республики Беларусь, так и в Конституцию Российской Федерации на практике будет сопряжено со значительными трудностями юридического и политического характера.

Более того, ст. 62 Договора предусматривает принятие специального Конституционного Акта, который будет определять «государственное устройство Союзного государства и его правовую систему»<sup>2</sup>. После одобрения парламентом Союзного государства Конституционный Акт «пере-

---

<sup>1</sup> Мясникович М. В. Союзное государство: создание и перспективы развития. – Минск: Изд-во НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2006. – С. 44.

<sup>2</sup> Вестник Министерства иностранных дел Республики Беларусь. – 1999. – № 4. – С. 155.

дается президентами государств-участников на рассмотрение парламентов государств-участников, а затем в соответствии с их законодательством выносятся на референдумы в государствах-участниках»<sup>1</sup> (п. 2, ст. 62). И лишь после одобрения Конституционного Акта на референдумах «государства-участники вносят необходимые дополнения и изменения в свои конституции»<sup>2</sup> (п. 3, ст. 62).

Возникает вопрос: следовало ли относить внесение изменений и дополнений в конституции Республики Беларусь и Российской Федерации на столь поздний этап формирования Союзного государства? Не лучше ли было бы прибегнуть хотя бы к минимально необходимым изменениям и дополнениям конституций двух стран до проведения референдумов по Конституционному Акту, до одобрения текста этого Акта союзным парламентом. Может быть, это следовало сделать еще раньше – до принятия законодательных актов, обеспечивающих избрание вышеупомянутого парламента или даже до ратификации (а возможно, и до подписания!) самого Договора от 8 декабря 1999 г.? Пока ответов на эти вопросы нет. Тем не менее мы можем обратить внимание на то, что в ч. 2 ст. 8 Конституции Республики Беларусь 1994 г. сказано, что «не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции». Данное положение не было затронуто конституционной реформой 1996 г.

Поскольку в ст. 63 Договора от 8 декабря 1999 г. была зафиксирована поэтапность его претворения в жизнь, одновременно с Договором была подписана Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства. Задача этой программы состоит в определении содержания, этапов и сроков работы по передаче Союзному государству зафиксированных в Договоре предметов ведения, способов законодательного закрепления такой передачи, включая возможное внесение изменений в конституции двух государств, а также организационные рамки этой деятельности в Союзном государстве. Эта программа охватывает задачи по осуществлению двумя государствами комплекса взаимосвязанных мероприятий в экономической, правовой и иных сферах, которые направлены на их поэтапное объединение<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> Вестник Министерства иностранных дел Республики Беларусь. – 1999. – № 4. – С. 155.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 157.

участник международного общения? Положительные ответы на эти вопросы были бы явно преждевременными.

Обратимся еще раз к тексту Договора от 8 декабря 1999 г. В ст. 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»<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Вестник Министерства иностранных дел Республики Беларусь. – 1999. – № 4. – С. 142.

<sup>2</sup> Российско-белорусские отношения: проблемы и перспективы. Материалы «круглого стола» российских и белорусских ученых. Москва, 2–3 февраля 1998 г. – М., 1998. – С. 21–25; Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1999. – № 1. – С. 3–5.

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 какой-либо иной международной организации в пользу Союзного государства недопустим по соображениям как политического, так и юридического порядка, так как он противоречил бы положениям ст. 6 Договора от 8 декабря 1999 г., где подчеркивается, что Республика Беларусь и Российская Федерация сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях.

Следует обратить внимание и на некоторые иные положения Договора от 8 декабря 1999 г., которые характеризуют специфические особенности международной правосубъектности Союзного государства. Так, в разделе «Предметы ведения Союзного государства» отмечается, что к исключительному ведению Союзного государства отнесена лишь «международная деятельность и международные договоры Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства» (ст. 17), т. е. подчеркивается узкопрофильность его договорной правоспособности. Среди вопросов, отнесенных к совместному ведению Союзного государства и государств-участников в области внешней политики, следует отметить: координацию и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением Договора от 8 декабря 1999 г., принятие в состав Союзного государства других государств, проведение согласованного курса на укрепление СНГ, взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам, включая реализацию заключенных государствами-участниками международных договоров по сокращению вооруженных сил и ограничению вооружений. Итак, речь идет, главным образом, о координации внешнеполитической деятельности государств – членов Союзного государства, а также о реализации собственной международной активности. Последняя, судя по всему, будет носить производный характер по отношению к внешнеполитической деятельности Республики Беларусь и Российской Федерации. Тем более что в ст. 19 Договора подчеркивается, что вне пределов исключительного ведения Со-

юзного государства и предметов совместного ведения Союзного государства и государств-участников последние сохраняют всю полноту государственной власти.

Из приведенного текста можно сделать вывод о том, что международная правосубъектность как Республики Беларусь, так и Российской Федерации и после завершения процесса формирования Союзного государства вполне будет соответствовать традиционному уровню правосубъектности суверенного участника международного общения. Что же касается международной правосубъектности Союзного государства, то она может быть реализована примерно на том же уровне, что и правосубъектность международных межправительственных организаций и межгосударственных объединений.

В качестве положительного момента следует отметить, что в тексте Договора от 8 декабря 1999 г. нет даже намека на предстоящую инкорпорацию Республики Беларусь в состав Российской Федерации. Не просматривается и тенденция к проведению так называемой «автономизации». Нет и явных признаков асимметрии, ставящей Республику Беларусь в заведомо неравноправное положение<sup>1</sup>.

В тексте Договора о создании Союзного государства если и присутствуют некоторые элементы асимметрии, то они не представляют какой-либо опасности для Республики Беларусь, а, напротив, направлены на сглаживание неблагоприятных последствий для белорусской стороны, которые предопределяются фактом значительной несоразмерности двух интегрирующихся государств. Так, в п. 3 ст. 39 Договора от 8 декабря 1999 г. говорится, что Палата представителей парламента Союзного государства должна состоять из 28 депутатов от Республики Беларусь и 75 – от Российской Федерации. Следует, однако, учитывать, что законодательные и исполнительные органы Союзного государства снабжены специальным «блокирующим механизмом», базирующимся на правиле «одно государство – один голос» и необходимости достижения согласованных решений. Этот механизм призван обеспечить практическое претворение в жизнь принципа суверенного равенства сторон.

Что касается суда Союзного государства, то он сконструирован без использования правила «одно государство – один голос». Содержащееся в п. 2 ст. 51 положение о том, что в составе суда не должно быть более 6 судей, являющихся гражданами одного государства (для вынесения решения

---

<sup>1</sup> С асимметричным подходом мы сталкиваемся в некоторых белорусско-российских соглашениях середины 90-х гг. XX в. См. Договор о совместных усилиях по охране Государственной границы Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. и Соглашение о едином управлении таможенными службами от 21 февраля 1995 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1995. № 24–25. Арт. 348, 350).

необходимо получение 2/3 голосов), вряд ли может рассматриваться в качестве эффективного «блокирующего механизма». Между тем полномочия суда достаточно широки, а его юрисдикция рассматривается a priori в качестве обязательной.

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 проекта Конституционного Акта, принятие которого предусмотрено 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 же 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 сторон, 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 состав 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.

Таким образом, нельзя согласиться с утверждением о том, что Союзное государство уже создано или будет создано в самое ближайшее время, тем более, если понимать под «союзным государством» в духе традиционного подхода федерацию. Но что все же предполагается создать: федерацию или конфедерацию? Точного ответа на этот вопрос Договор от 8 декабря 1999 г. не содержит. Предлагаемая в нем система руководящих органов Союзного государства напоминает конфедеративную модель, а раз-

дел, в котором речь идет о наделении Союзного государства значительной исключительной компетенцией («предметами исключительного ведения»), в большей мере напоминает модель федеративную. Получается какая-то «смесь»: распределение компетенции по федеративному образцу – система руководящих органов соответствует модели конфедерации. Нужно каким-то образом все это приводить в соответствие. Полагаю, что на данном этапе следует остановиться на модели конфедеративного союза государств. Соответствующим образом следовало и назвать союзный договор, что предопределило бы и адекватное наименование создаваемого белорусско-российского межгосударственного объединения.

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, австралийских штатов, канадских провинций и т. п. Тем не менее в Декларации о дальнейшем единении Беларуси и России от 25 декабря 1998 г. была поставлена задача «продолжить поэтапное движение к добровольному объединению в союзное государство при сохранении национального суверенитета государств – участников Союза»<sup>1</sup>. А в совместном заявлении, подписанном президентами Республики Беларусь и Российской Федерации в тот же день, отмечалось, что и после создания Союзного государства «Беларусь и Россия остаются суверенными и полноправными членами международного сообщества, сохраняют все права и обязательства по международным договорам, участниками которых они являются»<sup>2</sup>. Можно утверждать, что в данном случае речь должна идти о создании своеобразной 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 ме-

<sup>1</sup> Рэспубліка. – 1998. – 29 снеж.

<sup>2</sup> Там же.



ждународного сообщества государств». 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 предположить, что стороны не имеют в виду использование механизма, предусмотренного на случай **объединения государств** в ст. 31–33 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г.<sup>1</sup>, 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 продолжительного процесса трансформации конфедеративного союза государств в федеративное союзное государство. Движение в последнем направлении неизбежно будет осложнено рядом объективных и субъективных факторов, среди которых – несоразмерность объединяющихся государств, а также то обстоятельство, что один из субъектов, входящих в новое государственное образование, – Россия – сам по себе является союзным, федеративным государством. Наличие у России, наряду с субъектами внутренними, внешнего субъекта федерации, если на каком-то этапе все же возникнет вопрос об объединении Республики Беларусь и Российской Федерации именно в **федерацию**, вполне возможно создаст для России трудноразрешимые проблемы.

Можно с достаточно высокой степенью вероятности предположить, что на российский федеральный центр будет оказываться давление со стороны «внутренних» субъектов, желающих повысить свой статус посредством приближения его к статусу «внешнего» субъекта. В свою очередь, российский федеральный центр будет (скорее всего) стремиться к преобразованию этого «внешнего» субъекта в субъект «внутренний».

Конечно, практическое создание некоей белорусско-российской федерации (С. Н. Бабурин для нее даже название придумал – «Российский Союз») в настоящее время представляется весьма маловероятным. Тем не менее не следует забывать о реальной опасности для суверенитета и международной правосубъектности Республики Беларусь в случае, если события будут развиваться в соответствующем направлении.

---

<sup>1</sup> См.: Док. ООН A/Conf. 80/31. – P. 19–21.

Попытаемся дать объяснение употреблению в тексте декларации и в совместном заявлении от 25 декабря 1998 г., а также в последовавших интеграционных соглашениях не вполне удачного, на наш взгляд, термина «союзное государство». Возможно, что составители этих документов не исходили из необходимости создания общей федерации, хотя в классическом понимании понятие «союзное государство» равнозначно понятию «федеративное государство». 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, 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 удобств и преимуществ. В частности, не нужно будет изобретать наименование для нового «союзного государства» – официальное название у союза двух государств уже имеется. Не возникает в этом случае проблем с членством в ООН и других международных межправительственных организациях. Как уже было отмечено, Беларусь и Россия остаются их полноправными членами. При этом Россия сохраняет свое постоянное членство в Совете Безопасности ООН. Что касается союза Республики Беларусь и Российской Федерации, то он мог бы быть и после переименования его в «союзное государство» 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.

Интересно суждение по данному вопросу российского ученого Ю. И. Суровцева, высказавшегося за конфедеративную модель белорусско-российского объединения. В 2001 г. он писал: «...для внешнеполитических взаимосвязей, внешнеполитической стабильности СНГ конфедеративность возводимого нашего общего гособразования может стать фактором конструктивного значения. При этом откроется поле дипломатического маневрирования более широкое, дающее большую свободу рук, нежели при федеративном устройстве дуально-единого государства»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Суровцев Ю. И.* Чтобы новый дом был прочным (о возможных внешнеполитических последствиях нового этапа российско-белорусского союзничества) // Российско-белорусские отношения: проблемы и перспективы. – М., 2001. – С. 55.

Следует полагать, что в ближайшее время будут преодолены определенные противоречия, проявившиеся по различным направлениям белорусско-российского экономического сотрудничества. Будет достигнуто должное взаимопонимание относительно политических перспектив сотрудничества двух стран. Для этого, на наш взгляд, необходимо преодолеть последствия определенных неконструктивных высказываний высших российских руководителей по поводу возможного выбора в качестве одной из альтернативных моделей интеграции вхождения Республики Беларусь в состав Российской Федерации. С российской стороны имели место даже высказывания о возможности инкорпорации Республики Беларусь «по частям», вхождения «отдельными областями». Для подобного рода рассуждений белорусская сторона не дала ни малейшего повода. Как руководители Республики Беларусь, так и представители общественно-политических течений всегда категорически высказывались против подобного рода сценариев, неизменно подчеркивая необходимость проведения интеграционных мероприятий на основе суверенного равенства двух государств. Во всех действующих белорусско-российских документах подтверждается приверженность основным принципам современного международного права, в силу которых представляется абсолютно недопустимой сама постановка той или иной крупной державой вопроса о вхождении в ее состав соседнего относительно небольшого государства. Поэтому представляются неуместными и противоправными «предложения» о проведении «всенародных опросов», а тем более референдумов для выявления числа желающих воспользоваться «благами» инкорпорации. Да, в известной резолюции 2625/XXV Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г., кодифицирующей императивные принципы международного права, говорится о том, что «...свободное присоединение к независимому государству...» [или] «установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение»<sup>1</sup>. Но, учитывая высокую степень взаимосвязанности всех принципиальных положений, вошедших в этот документ, а также принимая во внимание, что в начале процитированного выше абзаца в качестве первой формы реализации права на самоопределение указано «создание суверенного и независимого государства», можно утверждать, что «свободное присоединение к независимому государству» допустимо лишь в качестве первоначального самоопределения, реализуемого в процессе деколонизации. Суверенное государство, возникшее в качестве итога национального самоопределения и получившее всеобщее

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций: сб. док. / под ред. В. В. Вахрушева. – М., 1981. – С. 467.

признание *de jure*, не может с точки зрения современного международного права быть ликвидировано. Недопустима и его самоликвидация.

Иногда раздаются призывы к максимальному использованию в процессе формирования правовой базы белорусско-российской интеграции опыта Союза Советских Социалистических Республик, в котором наряду с союзным государством на международной арене выступали и отдельные советские союзные республики. При этом, однако, подобного рода пожелания высказываются прямолинейно, без учета специфики просуществовавшего 68 лет советского союзного государства.

Между тем не следует забывать, что СССР был совершенно уникальным образованием: представлял собой *de facto* чрезвычайно жесткую, чрезмерно централизованную административно-командную государственную машину, а *de jure* своеобразное сочетание федерации и конфедерации, Союзного государства и Союза государств. В Советском Союзе:

1) суверенитет принадлежал и Союзу, и союзным республикам одновременно. Долгое время нам казалось, что такая официальная трактовка представляла собой лишь пустую декларацию, просто «красивые слова», но пришло время, и была реализована ст. 26 Союзного договора – важнейшее положение этого исторического документа, обладавшего качествами как международного договора, так и учредительного акта, на котором базировались все конституции СССР и союзных республик, и тем самым проявилось наличие суверенитета у союзных республик, подтвердился первичный характер этого суверенитета. По сути дела, в Вискулях и в Алма-Ате не СОЮЗНЫЙ договор 1922 г. был денонсирован, а был подтвержден выход всех союзных республик из Союза в порядке реализации ст. 26 Союзного договора;

2) «компетенция компетенции» в СССР, хотя и с большими оговорками, принадлежала союзному Центру, но в конечном итоге она перекрывалась все той же ст. 26 Договора об образовании СССР, которая почти дословно воспроизводилась во всех советских конституциях (конституции СССР 1924, 1936, 1977 гг., конституции БССР 1927, 1937, 1978 гг.);

3) международная правосубъектность союзных республик после того, как были приняты Закон СССР от 1 февраля 1944 г. и Закон БССР от 24 марта 1944 г. и аналогичные ему законы других союзных республик, а особенно после того, как БССР и УССР стали членами – учредителями Организации Объединенных Наций, получила всеобщее признание. Иногда возникали какие-то препятствия на пути реализации международной правосубъектности Белорусской ССР, но в целом мировое сообщество относилось достаточно благосклонно к внешнеполитической активности БССР, а если говорить о соотношении международных договорных обязательств СССР и БССР, то всех устраивала древняя формула – «*lex posterior*

*derogat priori*» (последующий закон преобладает над предыдущим). Попутно заметим, что именно попытка устранения этой формулы со стороны М. С. Горбачева и его окружения явилась одной из причин провала «ново-огаревского обновления» СССР.

А как же СССР смог просуществовать так долго, да еще и *de facto* быть весьма централизованной державой (тот же Михаил Сергеевич не раз говорил: «Мы же жили практически в унитарном государстве»), представляя собой *de jure* некое подобие конфедерации – союза государств? А просуществовал благодаря еще одной своей уникальной особенности – СССР был не просто государством (или союзом государств), а неким особым симбиозом – продуктом сращивания государственных структур со всемогущими структурами единой и единственной, руководящей и направляющей Коммунистической партии. С 1923 по 1991 г. это сращивание только усиливалось. Уже в 20–30-е гг. все важнейшие политические решения предварительно принимались Политбюро партии. А во времена «брежневского застоя» руководящая роль Компартии была не только прямо закреплена в конституциях СССР и всех союзных республик, но Генеральный секретарь ЦК КПСС в определенный период действовал *ex officio* на международной арене в качестве бесспорного первого лица в государстве. После роспуска КПСС Советский Союз смог просуществовать лишь несколько месяцев. Вряд ли сейчас удастся воскресить что-либо подобное...

Вернемся лучше к юридическим вопросам, возникающим в ходе белорусско-российской интеграции. В частности, возможно ли создание белорусско-российской федерации, составные части которой сохранили бы качества субъектов международного права и не просто субъектов международного права, а таких субъектов, которые являются равноправными и суверенными участниками международного общения, и при этом чтобы сама эта новая федерация обладала тем же уровнем международной правосубъектности, т. е. чтобы к международным обязательствам нового Союза и новых «союзных республик» применялась все та же формула, отвергнутая в Ново-Огарево, – «*lex posterior derogat priori*»?

Полагаю, что это зависит от всего международного сообщества и, в первую очередь, от Организации Объединенных Наций. Так просто, как в конце 1991 г., вопрос не решится. Тогда Российская Федерация унаследовала от СССР членство в ООН и статус постоянного члена Совета Безопасности при активной поддержке первоначальных членов ООН – Республики Беларусь и Украины, а также всех государств – учредителей Содружества Независимых Государств, при молчаливой поддержке всех государств – членов ООН. Сейчас выход один: сохранить в ООН для Российской Федерации и Республики Беларусь то положение, которым они ныне располагают, а новому союзному белорусско-российскому государству,

если оно будет создано, придется проходить обычную процедуру приема, предусмотренную для новых членов. Это значит, что потребуются – до вынесения окончательного решения на Генеральной Ассамблее ООН – рекомендация Совета Безопасности и эта рекомендация не будет получена, если хотя бы один из постоянных членов Совета (Россия, Китай, США, Великобритания, Франция) проголосует «против». Кто может поручиться, что «вето» не будет по данному вопросу использовано?! Скорее всего, новому «Союзу» придется ограничиться ролью наблюдателя в ООН, а это, в свою очередь, крайне затруднит для него и установление дипломатических отношений с различными странами (если, конечно, такая цель будет ставиться), и заключение как двусторонних, так и многосторонних международных соглашений. Словом, ялтинских успехов советской дипломатии повторить не удастся. Тогда, в 1945 г. решению об одновременном членстве в ООН СССР и БССР, а также УССР, способствовало очень редкое, особо благоприятное стечение обстоятельств. Здесь и болезнь президента США Ф. Рузвельта – жить ему оставалось 2 месяца и в Ялте он с трудом следил за ходом дискуссий, и восторженное отношение к Советскому Союзу и его лидеру широких слоев населения в странах антигитлеровской коалиции, и озабоченность Великобритании по поводу перспектив участия в ООН британских доминионов и особенно проблемой членства в ООН Индии, имевшей тогда всего лишь статус «самоуправляющейся колонии». Ничего этого сегодня нет, нет и многого-многого другого...

И еще один момент следует учесть. Стоит ли нам смотреть на мир в конце XX в. сквозь призму трудов В. И. Ленина<sup>1</sup>, который в самом начале столетия аттестовал федерацию в качестве негодной формы государственного устройства, признавая полезность федерации лишь в том случае, когда она строится по национальному признаку – создается в порядке реализации права наций на самоопределение? Боюсь, что это именно тот случай, когда Ленин ошибался. К концу XX в. представляется очевидным, что именно построенные по национальному признаку федерации оказались неустойчивыми, склонными к распаду. Федерации же, базирующиеся лишь на стремлении обеспечить оптимальную сочетаемость общенациональных и местных интересов в рамках относительно однородных в этническом отношении территорий, выглядят устойчивыми, стабильными и процветающими.

Сообщество Республики Беларусь и Российской Федерации может и должно оставаться межгосударственным объединением, обладающим типовыми признаками межправительственной организации и способным со временем, если для этого сложатся благоприятные условия, приобрести

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 33. – С. 71–72, 147.

отдельные черты конфедеративного союза государств. Его деятельность должна определяться нормами международного права с учетом соответствующих положений национального законодательства государств-членов. Что касается формирования так называемого «внутреннего права» Белорусско-Российского Союза (Союзного государства), то процесс этот длительный; он займет много времени. Соответствующие правотворческие усилия потребуют значительных расходов. Необходимо будет самым тщательным образом учесть соответствующую практику Европейских сообществ (Европейского союза). При этом, естественно, следует избежать излишней спешки. Так называемая «Объединенная Европа» продвигалась от более низких к более высоким формам интеграции, от Римского договора к Маастрихтским и Лиссабонским соглашениям очень медленно. Процесс занял почти полвека, и он еще далек от завершения.