

ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Ю. П. Бровка

Современные международные отношения характеризуются тенденцией к усилению интеграционных процессов, реализуемых в различных территориальных рамках и охватывающих разные сферы человеческой деятельности. Республика Беларусь не остается в стороне от этого процесса. Развивается ее сотрудничество с Международным валютным фондом и Всемирным банком, проводится большая подготовительная работа по вступлению во Всемирную торговую организацию. Особо следует отметить активные усилия Республики Беларусь по налаживанию взаимовыгодного сотрудничества в постсоветском пространстве. На территории нашей страны находится штаб-квартира СНГ, и мы заинтересованы в дальнейшем развитии интеграционных усилий, осуществляемых в рамках Содружества. Большие надежды мы возлагаем на сотрудничество государств, входящих в Евразийское экономическое сообщество. Достигнута договоренность о создании единого экономического пространства в составе соответствующих территорий. С целью реализации достигнутой договоренности предполагается учреждение на паритетных началах специального руководящего органа, наделенного значительными наднациональными полномочиями.

Наивысший уровень интеграционных усилий был, как известно, достигнут между двумя соседними и дружественными государствами – Республикой Беларусь и Российской Федерацией. Сотрудничество между двумя нашими странами успешно развивается по всем направлениям. Это сотрудничество базируется на взаимовыгодной основе с учетом принципа суверенного равенства государств. Предположения о возможном вхождении (инкорпорации) Республики Беларусь в состав Российской Федерации не имеют под собой оснований. В настоящий момент рассматривается вопрос о возобновлении работ над проектом Конституционного акта формируемого Союзного государства. Принятие этого документа должно ознаменовать собой важный шаг на пути углубления белорусско-российской интеграции. В этом документе, однако, не должно быть ничего, что представляло бы односторонние преимущества одному из партнеров по интеграции. Суверенитет и международная право-

субъектность как Российской Федерации, так и Республики Беларусь должны быть безусловно сохранены в Союзном государстве. Речь вовсе не идет об объединении двух стран по классической федеративной модели. Прокладывается путь к единению на принципиально новой основе. По сути дела, это будет Союз двух суверенных государств, при построении которого будут использованы лишь отдельные элементы конфедеративной и федеративной моделей. Однако пока еще рано давать окончательную характеристику формируемому межгосударственному образованию. Сама жизнь, практика разностороннего сотрудничества подскажет оптимальные формы его устройства.

Хотелось бы отметить наличие в определенных российских руководящих кругах ошибочного представления о том, что выгоды от реализации интеграционных проектов в большей мере достанутся белорусской, а не российской стороне. По этой причине они приходят к выводу о том, что белорусская сторона в ходе переговоров должна уступать российской стороне едва ли не по всем спорным вопросам. На весьма высоком российском уровне даже высказывалось удивление: белорусское руководство неоднократно заявляло о готовности продвинуться по пути интеграции так далеко, как того пожелает российская сторона, – и вдруг на любезное приглашение войти в состав Российской Федерации Республика Беларусь отвечает решительным отказом!

Сама постановка вопроса об инкорпорации белорусского государства в состав российского должна быть признана абсолютно неуместной. Это всего лишь неудачная импровизация российского руководства. Ни в одном совместном интеграционном документе, ни в одном официальном заявлении белорусской стороны нет даже намека на возможность такого решения. Ни Конституция Республики Беларусь, ни ее законы не допускают ничего подобного. Процесс самоопределения белорусского народа уже завершен. Суверенная и независимая Республика Беларусь признана *de jure* всеми государствами, образующими мировое сообщество. Не существует законных способов ликвидации или самоликвидации белорусского государства.

Иное дело, что в силу ч. II ст. 8 Конституции «Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них». Формируемое на основе Договора между Республикой Беларусь и Российской Федерацией от 8 декабря 1999 г. Союзное государство представляет собой конфедеративный союз двух суверенных государств, который должен формироваться на основе принципа суверенного равенства. Однако оба государства, входящие в это объединение, должны в полной мере со-

хранить свою международную правосубъектность и государственный суверенитет.

Российская Федерация и Республика Беларусь весьма различаются по величине территории, численности населения, запасам полезных ископаемых и т. п. Это обстоятельство не может не учитываться при выработке процедуры принятия решений в рамках Союзного государства по текущим вопросам экономического сотрудничества. Но все решения по принципиальным политическим вопросам в Союзном государстве должны приниматься на основе принципа суверенного равенства государств-участников, с учетом правила «одно государство – один голос».

Хотелось бы сделать попутно и несколько частных замечаний.

Во-первых, об использовании российского рубля в качестве единого платежного средства двух стран. Да, есть такое решение. Оно зафиксировано в соответствующем межгосударственном соглашении. Отрицать этот факт невозможно. Но все же сомнения остаются у многих. Почему именно российский рубль? А почему не союзный рубль?! И почему без всякого использования российского рубля нельзя осуществить переход на каком-то этапе к союзному рублю? Тогда и спора не будет об эмиссионных центрах – будет единый союзный эмиссионный центр, как в современном Евросоюзе. И не следует ли до введения союзного рубля в наличном обращении попытаться использовать союзный рубль для безналичных расчетов, ведь что-то подобное было в СЭВ – для безналичных расчетов использовалась условная единица – «переводной рубль».

Во-вторых, о названии «Союзное государство». Мы пользуемся этим названием, но при этом не всегда осознаем условность этого словосочетания. Союзное государство – это не государство в классическом понимании, а некое квазигосударство. Суверенитетом оно не обладает, не обладает и тем уровнем международной правосубъектности, который присущ суверенному государству.

Не мешало бы все же на данном этапе внести уточнение в официальное наименование межгосударственного белорусско-российского образования, не подрывая основ фундаментального белорусско-российского Договора, подписанного на высоком уровне 8 декабря 1999 г. Стоит подумать о возможной замене этого наименования на иное – Белорусско-российский союз.

Центральное место в процессе межгосударственной интеграции занимает Содружество Независимых Государств.

СНГ сыграло весьма заметную положительную роль в качестве инструмента т. н. «цивилизованного развода», состоявшегося после распада Союза Советских Социалистических Республик. Удалось избежать разви-

тия событий по югославскому сценарию, удалось по большому счету избежать гибели людей и значительного экономического урона. Безусловно, оправдало себя Содружество и в качестве центра, обеспечивающего проведение различных встреч руководителей постсоветских государств, в ходе которых, как правило, удается на основе взаимности достичь согласия по различным актуальным проблемам политического и экономического сотрудничества.

Подписанные в рамках СНГ соглашения позволили быстро и грамотно решить такие насущные социально-экономические проблемы, как денежные переводы и почтовая связь, полеты воздушных судов и движение железнодорожных поездов, выплаты социальных пособий и пенсионное обеспечение. Были оперативно достигнуты договоренности по безвизовому перемещению граждан и учету трудового стажа, взаимному признанию документов об образовании и квалификационных разрядах, по правовой помощи в гражданских, семейных и уголовных делах, разделу радиочастот и согласованной работе электроэнергетических систем. Урегулирован вопрос трудовой миграции и защиты прав мигрантов, возмещения вреда, причиненного увечьем на производстве, признания льгот для инвалидов и пострадавших в результате радиационных катастроф и аварий. Одновременно были сняты наиболее острые вопросы обеспечения производственной деятельности в сферах кооперации, таможенного оформления и контроля, охраны авторских прав и другие¹.

Достижения имеются. Но видны невооруженным глазом и недостатки. Так, все еще сохраняется определенная напряженность между отдельными странами, входящими в Содружество: можно указать хотя бы на так и неурегулированный конфликт между Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха, напряженность в грузинско-российских отношениях.

Далеко не все гладко и в налаживании экономического и гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ.

Заметны разного рода несообразности, которые наблюдаются в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности органов Содружества. Не так уж редко ради достижения сиюминутной выгоды прилагаются усилия, которые не направлены на достижение высокого уровня правового регулирования в рамках СНГ. Это касается как взаимоотношений между отдельными государствами-участниками, так и взаимоотношений между т. н. «уставными» и прочими органами Содружества. Далеко не все в порядке в деле формирования «внутреннего» права Содружества как региональной международной межправительственной организации. Возь-

¹ Яров Ю. Ф. 10 лет Содружеству Независимых Государств // 10 лет СНГ. – М.: Финстатинформ, 2001. – С. 10.

мом хотя бы для примера действующий Устав СНГ. Да, он вступил в силу как таковой достаточно давно. Но до сих пор не все государства-учредители его ратифицировали. Речь идет, разумеется, об Украине. Строго говоря, она государством – членом СНГ не является. Именно поэтому, начиная с 1993 года, во всех документах Содружества речь идет не о государствах – членах СНГ, а всего лишь о государствах-участниках. Вот такой был изобретен термин, чтобы никого не обидеть! Впрочем, отсутствие статуса государства – члена СНГ у Украины не помешало Президенту Украины Л. Д. Кучме председательствовать в течение почти двух лет на заседаниях Совета глав государств СНГ.

Статья 33 Устава СНГ предполагает учреждение Комиссии по правам человека в качестве консультативного органа Содружества, призванного наблюдать за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами-членами в рамках Содружества (местом пребывания этой Комиссии определен город Минск). Но такая Комиссия еще не создана и не известно, когда будут приняты нормативные акты, которые будут обеспечивать ее функционирование.

Статьи 28–29 Устава определяют функции и полномочия Координационно-консультативного комитета как одного из постоянно действующих органов Содружества. Но и этот орган не функционирует! Вместо него учрежден Совет постоянных полномочных представителей государств-членов, о статусе которого все еще ведутся споры и о котором ничего не сказано в Уставе. Да, весьма заметную роль в СНГ играет его Исполком, но о нем также ничего не говорится в Уставе. Между тем еще в августе 2001 г. от имени руководства Исполкома СНГ было заявлено, что многие нормы и положения Устава Содружества «перестали соответствовать реалиям жизни и новым задачам», которые решает Содружество. Тогда же было заявлено, что «сейчас (т. е. в августе 2001 г. – Ю. Б.) идет активная работа на экспертном уровне» по обновлению Устава¹. К сожалению, и сегодня эта работа далека от завершения.

Нельзя не отметить, что сам порядок принятия решений во всех руководящих органах СНГ далек от совершенства. Так уж сложилось, что Решения Совета глав государств, Совета глав правительств и Совета министров иностранных дел СНГ подписываются главами участвующих в заседаниях делегаций. Эта практика позволяет говорить о двойственной природе таких решений. С одной стороны, принятый документ может рассматриваться в качестве решения «руководящего органа» международной межправительственной организации, что, судя по всему, ни у кого не вызывает сомнений, а с другой стороны, некоторые не без определенных оснований

¹ Яров Ю. Ф. 10 лет Содружеству Независимых Государств // 10 лет СНГ. – 2001. – С. 12.

указывают на то, что уж больно такие документы похожи на традиционные межгосударственные соглашения, в том смысле, в каком они описаны в п. 1а ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

Так каков же порядок принятия решений «уставными органами» СНГ? Обратимся к действующим Правилам процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ. (Утверждены в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.) В этом документе мы читаем:

«Решения Советов по вопросам, кроме процедурных, принимаются консенсусом. Консенсус определяется как отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющего препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу». (Правило 17). Но вот беда! Как все же определить, *имел ли место консенсус или нет* в каждом конкретном случае?

Оказывается, это не так просто! Знающие люди говорят, что председательствующие на заседаниях, сплошь и рядом, не акцентируют внимание на этом моменте. Они просто предлагают приступить к церемонии подписания подготовленного документа. Документ же изготавливается таким образом, что в его конце содержится алфавитный перечень государств – участников СНГ в соответствии с их официальными наименованиями на русском языке. Кто-либо из протоколистов обносит папку с документом вдоль стола переговоров, и главы делегаций ставят свою подпись после наименования соответствующего государства *либо проставляют прочерк*. Между прочим, на универсальных международных конференциях ООН порядок иной. Там никто никаких прочерков не проставляет. Глава делегации ставит свою подпись после наименования своей страны либо оставляет пустое место. Но в СНГ сложились иные традиции... И возникают дополнительные проблемы. Что означает прочерк? Оказывается, возможны четыре варианта ответа на этот вопрос. В зависимости от ряда обстоятельств прочерк может означать:

- а) что представитель государства «воздержался» в процессе голосования или воздержался от участия в принятии решения;
- б) государство заявило о своей незаинтересованности в представляемом на утверждение проекте (ч. 3 Правила 17 Правил процедуры);
- в) государство возражает против принятия решения, не выражая при этом желаний воспрепятствовать формированию консенсуса;
- г) государство выдвигает возражения, которые препятствуют формированию консенсуса.

Словом, процедура принятия решений в «уставных органах» Содружества весьма оригинальна. На наш взгляд, следует дополнить Правила про-

цедуры упомянутых органов, включив положения, обязывающие председательствующих во всех случаях перед тем, как объявить о том, что решение принято, задавать главам делегаций вопрос, нет ли возражений, которые следует рассматривать как препятствующие формированию консенсуса, и лишь при отсутствии заявлений о наличии таких препятствий обеспечивать проведение церемонии подписания документа.

Разумеется, у СНГ есть и иные проблемы юридического профиля наряду с проблемами политического и экономического характера. На каком-то этапе развития Содружества можно будет ожидать более выразительной реализации международной правосубъектности СНГ и даже создания в рамках СНГ наднациональных структур, для чего, конечно, потребуются внесение изменений в Устав Содружества, а также можно ожидать принятия иных решений, направленных на повышение эффективности СНГ. Но это дело сравнительно отдаленного будущего.

Те же государства-участники, которые уже «созрели» для реализации проектов, обеспечивающих более высокий уровень экономической интеграции, могут заняться реализацией соответствующих планов. Я имею в виду Евразийское экономическое сообщество и Единое экономическое пространство. Мне кажется, что в рамках этих объединений можно ожидать значительного прогресса уже в ближайшем будущем.

В ходе встречи глав государств – членов ЕврАзЭС в г. Душанбе 6 октября 2007 г. президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации подписали Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, Договор о Комиссии таможенного союза и Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним.

В этих соглашениях была зафиксирована договоренность о создании единой таможенной территории трех государств, в пределах которой во взаимной торговле товарами, происходящими с единой таможенной территории, а также происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Решение об объединении таможенных территорий сторон в единую таможенную территорию и завершении формирования таможенного союза будет принято после выполнения следующих мероприятий:

а) установления и применения единого таможенного тарифа и иных единых мер регулирования внешней торговли с третьими странами;

б) установления и применения в отношениях с третьими странами единого торгового режима;

в) установления и применения порядка зачисления и распределения таможенных пошлин, иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие;

г) установления и применения единых правил определения страны происхождения товаров;

д) установления и применения единых правил определения таможенной стоимости товаров;

е) установления и применения единой методологии статистики внешней и взаимной торговли;

ж) установления и применения унифицированного порядка таможенного регулирования, включая единые правила декларирования товаров и уплаты таможенных платежей и единые таможенные режимы;

з) учреждения и функционирования органов таможенного союза, осуществляющих свою деятельность в пределах полномочий, наделенных сторонами.

Предполагается, что с момента создания единой таможенной территории стороны не будут применять во взаимной торговле таможенные пошлины, количественные ограничения и эквивалентные им меры.

Было решено учредить Комиссию таможенного союза как единый постоянно действующий регулирующий орган таможенного союза. На Комиссию возлагается задача обеспечения условий функционирования и развития таможенного союза. Предполагается добровольная поэтапная передача Комиссии части полномочий государственных органов трех стран. Комиссия в пределах своих полномочий будет принимать решения, имеющие для сторон обязательный характер.

Голоса в Комиссии распределяются следующим образом:

Республика Беларусь – 21,5;

Республика Казахстан – 21,5;

Российская Федерация – 57.

Решения принимаются большинством в 2/3 голосов. Если одна из сторон не согласна с принимаемым решением Комиссии, вопрос вносится на рассмотрение высшего органа таможенного союза на уровне глав государств, который принимает решение консенсусом.

На наш взгляд, достигнутые в Душанбе договоренности позволят обеспечить эффективное функционирование таможенного союза трех стран. Создаваемый руководящий орган для оперативного управления таможенным союзом будет наделен определенными наднациональными функциями. Он будет принимать решения с учетом экономического потенциала до-

говаривающихся сторон. При этом, однако, предполагаемое соотношение голосов в Комиссии таково, что требуемое для принятия решения большинство в 2/3 голосов не может быть достигнуто Российской Федерацией « в одиночку» и в то же время Беларусь и Казахстан, действуя совместно, в свою очередь, не смогут добиться положительного решения вопреки волеизъявлению Российской Федерации. Очень важно и то, что разработанный механизм будет позволять Комиссии действовать в достаточной мере оперативно. В то же время суверенные права всех договаривающихся государств будут гарантированы благодаря возможности перенести в особых (по мнению любой из сторон) случаях спорный вопрос на рассмотрение собрания глав государств-участников, где окончательное решение будет принято на основе консенсуса.