
К ВОПРОСУ О ПРИРОДЕ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ

А.А. Гваришвили

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается актуальная проблема определения природы Союзного государства Беларуси и России (СГ) как уникального межгосударственного образования. Автор, анализируя различные существующие дефиниции, отражающие разнообразие концептуальных подходов к пониманию сущности Союзного государства, предлагает собственное определение СГ.

Ключевые слова: внешняя политика, интеграция, государство, Союзное государство, объединение, конфедерация, федерация.

Непростой процесс интеграции Республики Беларусь и Российской Федерации идет в течение почти полутора десятка лет и уже имеет собственную историю. Однако, несмотря на то обстоятельство, что в настоящее время Союзное государство, по консолидированному мнению ученых и экспертов, «на постсоветском пространстве представляет собой наиболее продвинутую интеграционную структуру» [7. С. 68], приходится констатировать, что принципиально новое качество в российско-белорусские отношения пока не привнесено. В настоящее время, с позиций международного права, Союзное государство Беларуси и России (далее — Союзное государство, СГ) не обладает международной правосубъектностью.

Кроме того, до сих пор не затихают споры между учеными и специалистами относительно того, какова природа Союзного государства и к какому типу межгосударственного объединения его следует причислять? Такие вопросы, несомненно, являются важными для адекватного осмысления не только сущностных моментов процесса формирования и развития Союзного государства, но и дальнейшей перспективы СГ, его будущего.

Необходимо отметить, что указанные вопросы, а также другие, лежащие в русле общей проблематики строительства и развития СГ, являются предметом пристального внимания представителей научного и экспертного сообществ. Так, в июне 2008 г. (Геленджик) была проведена первая Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства», затем, в мае 2010 г. (Санкт-Петербург) вторая одноименная конференция, в рамках которой состоялось заседание секции «Международные аспекты строительства Союзного государства». В работе секции приняли участие депутаты Парламентского собрания Союзного государства, представители министерств и ведомств, ученые и специалисты, руководители и преподаватели высших учебных заведений России и Беларуси, сотрудники Секретариата Парламентского собрания.

Так, выступая на указанной секции, ведущий научный сотрудник Центра СНГ Института актуальных международных проблем Дипломатической академии

МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат политических наук В.П. Воробьев особо подчеркнул, что «заявленные в Договоре о создании Союзного государства цели и задачи по главным, принципиальным вопросам создания Союзного государства, к сожалению, не достигнуты. Союзное государство, именно как государство в общепринятом смысле этого понятия, не состоялось, так как не имеет суверенитета, не признано международным сообществом, у него нет органов, наделенных наднациональными функциями и выступающих от имени СГ» [3]. По мнению ученых и специалистов Института экономики РАН, проект Союзного государства России и Беларуси (Договор о Союзном государстве России и Беларуси 1999 г.), по-видимому, «не имеет шансов на реализацию в форме создания федерации с единой валютой или даже как конфедеративное образование. Белорусская сторона не готова к такому уровню сближения, предпочитая углубление межгосударственных отношений в сфере обороны, в экономике, в гуманитарной области, но при сохранении национального суверенитета» [6. С. 175]. Иную позицию в данном вопросе занимают эксперты Института современного развития, выдвигая тезис, согласно которому «проект создания СГРБ из-за разных подходов сторон к его строительству пока фактически заморожен. Таможенно-тарифная и, в перспективе, вся торгово-политическая составляющая сотрудничества двух государств передается в создаваемый Таможенный союз (ТС). Сохранение СГРБ как самостоятельной структуры внутри СНГ с учетом новых реалий требует переосмысления, в том числе имея в виду планы формирования единого экономического пространства стран — участниц ТС» [8. С. 30].

Автор настоящей публикации разделяет утверждение экспертов Института современного развития о том, что сохранение Союзного государства в качестве самостоятельной структуры внутри СНГ (на постсоветском пространстве) в контексте новых реалий обуславливает потребность в переосмыслении места и роли СГ в интеграционном процессе России и Беларуси. Однако, с нашей точки зрения, в настоящее время необходимы качественно новые подходы к пониманию сущности и самой природы Союзного государства, неадекватная трактовка которых может явиться основанием для некорректных оценок специфики СГ и дальнейших перспектив его становления и развития.

Даже краткий обзор существующих определений Союзного государства позволяет сделать вывод, что среди ученых и специалистов (юристов, историков, социологов, политологов и др.) отсутствует единое понимание сущностных составляющих природы СГ, а также общепризнанная точка зрения на его будущее государственное устройство. Так, исследователи-правоведы рассматривают вопросы, связанные с определением природы Союзного государства, главным образом, с позиций конституционно-правового анализа [1, 2, 10, 11, 12]. Профессор О.И. Тиунов считает, что «Союзное государство представляет собой форму государственного устройства, при которой объединившиеся государства, сохраняя полностью суверенитет и независимость, передают часть своих властных полномочий совместным органам власти для выполнения определенных функций — *т.е. речь идет об объединении государств с элементами конфедерации* (выделено А.Г.). В соответствии с этим в пункте 2 статьи 3 Договора о создании Союзного

государства закреплено положение о разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками» [12. С. 231].

В свою очередь, В.К. Ботнев в диссертационном исследовании определяет «форму отношений Союза Беларуси и России как *конфедеративный союз, обладающий международной правосубъектностью* (выделено А.Г.). Конфедеративный характер союза соответствует уже достигнутому этапу интеграции, но не отвечает стратегическим целям развития российско-белорусских отношений. Исторический опыт пребывания России и Белоруссии в Союзе ССР... делает возможным вариант, при котором государственно-правовые отношения Российской Федерации и Республики Беларусь в будущем смогут развиваться по федеративному пути» [2. С. 6]. По мнению В.К. Ботнева, с подписанием Договора о создании Союзного государства Союз Беларуси и России перерос рамки международной межгосударственной организации, каким он был признан при регистрации в сентябре 1997 г. в Организации Объединенных Наций. В этой связи необходимо принять специальный документ, возможно, в форме декларации, в котором следует определить форму Союзного государства и статус его органов. Согласно требованиям конституционного права и международного публичного права, союзное государство не может быть межгосударственной международной организацией [2. С. 7].

В то же время, по мнению автора настоящей публикации, вряд ли возможно согласиться с предложением В.К. Ботнева о том, что в период формирования Союзного государства его органы можно определить в качестве органов международной организации, осуществляющих деятельность по выполнению Программы действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства. Подобный статус, считает В.К. Ботнев, должен действовать вплоть до завершения процесса создания Союзного государства и проведения референдума по Конституционному акту Союзного государства (Основному закону Союза) [2. С. 8]. Думается, что выдвинутое В.К. Ботневым предложение противоречит его же предыдущему тезису, согласно которому Союзное государство не может быть межгосударственной международной организацией, даже в период своего становления (т.е. во время продвижения — как новый этап — к достижению статуса самостоятельного государства, объединяющего два суверенных субъекта международного права).

По мнению С.А. Авакьяна, «предпочтительнее говорить о союзном государстве как о специфическом виде *союза государств*, при котором степень единства пошла гораздо дальше, чем это имеет место в конфедеративном, а уж тем более в международно-правовом объединении, но *все-таки еще не сформировалось единое государство*, в котором государства-члены обрели бы статус субъектов федерации. Причем следует подчеркнуть, что нынешнее понятие «союзное государство» имеет мало общего с этим же словосочетанием, которое использовалось в отношении СССР. Тогда под союзным государством понимался именно СССР как федерация» [1]. С.А. Авакян выдвигает тезис, согласно которому в начале третьего тысячелетия «понятие „союзное государство“ имеет иной смысл. ...Это *самостоятельный вид объединения государств*, при котором союз сохраняет определенные черты международно-правового объединения, но одновременно приобре-

тает многие черты, характерные для единого государства. Парадокс заключается в том, что понятие «союзное государство» в современной его трактовке не равнозначно понятию «государство» в изначальном смысле этого слова или понятию «федеративное государство». Это уже не международно-правовое объединение и еще не единое государство» [1]. С.А. Авакьян констатирует тот факт, что некоторые аналитики находят «...у Союзного государства черты конфедеративного объединения. В принципе, это личная оценка. Ясно лишь одно: говорить здесь о чертах «конфедеративного государства» нельзя, поскольку конфедеративных государств не бывает. Государства бывают либо федеративными, либо унитарными» [1]. С другой стороны, отмечает цитируемый автор, у Союзного государства есть много черт, позволяющих отнести его именно к *самостоятельному виду объединений государств*. Среди одиннадцати таких черт, выделенных С.А. Авакьяном, некоторые особенно отчетливо говорят о тенденции к *федеративным началам* объединения. Например, оформление единого экономического пространства, наличие собственности Союзного государства и его бюджета, единое гражданство, право на заключение международных договоров от имени Союзного государства, право на правотворчество и приоритет союзных норм перед правовыми нормами государств-участников [1]. Вместе с тем, резюмирует С.А. Авакьян, безусловно, ряд положений Договора свидетельствует о том, что Союзное государство — это пока, образно говоря, «квазигосударство» (автор настоящей публикации предлагает называть его «парагосударством» или *государствоподобным образованием*) всего лишь этап на пути к более тесному государственному единству. Прежде всего, следует отметить, что основой Союзного государства является Договор, не Конституция. Не случайно в Договоре, как уже упоминалось, определено, что по мере становления Союзного государства будет рассмотрен вопрос о принятии его Конституции (п. 3 ст. 2). Очевидно, принятие Конституции станет возможно в условиях более тесного единства в рамках Союзного государства. Однако, если оно сохранит нынешний статус, принятие Конституции вызовет много вопросов, поскольку оформление Конституцией объединения государств с международно-правовой самостоятельностью не практикуется. Далее нужно указать на хотя и согласованную, но самостоятельную внешнюю политику государств [1].

Оригинальной является точка зрения А.М. Бабакова, заместителя Председателя Парламентского собрания СГ, на природу Союзного государства. По его мнению, оно представляет собой *государственно-подобное межгосударственное объединение*. А.М. Бабаков особенно подчеркивает то обстоятельство, что Сообщество, а затем Союз Беларуси и России в свое время отвечали классическим принципам международной организации. Союзное государство же имеет более высокую степень интегрированности, что «...позволяет говорить о переходе от статуса международной организации к статусу государственно-подобного межгосударственного объединения» [14].

В своем выступлении на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства», состоявшейся в июне 2008 г. (г. Геленджик), И.П. Давыдов, начальник Экспертно-аналитического управления Межпарламентской ассамблеи евразийского экономи-

ческого сообщества, особо подчеркнул, что «Союз Российской Федерации и Республики Беларусь принято считать интеграцией на «уровне двух». Основной вектор такой интеграции направлен на нахождение нового типа Союзного государства, *имеющего федеративные в сочетании с конфедеративными признаками* (выделено А.Г.) при сохранении политической независимости, суверенитета и государственности каждого из государств — участников Союза» [4. С. 88].

Представляется, что в данной связи вполне уместно напомнить о возможных формах интеграции государств на основе их договоренностей. Как свидетельствует мировой исторический опыт, существует несколько видов объединений государств (в зависимости от характера связей в пределах создаваемых ими межгосударственных образований). Среди них следует назвать: международно-правовой союз; конфедеративное объединение; союзное государство; федерация (единое государство). Известно, что, с точки зрения способа создания федеративных государств, принято различать договорные и конституционные федерации. Договорные федерации возникают на основе соглашения, договора, учредительного пакта, заключаемого между самостоятельными государствами (реже — между государственными или, говоря иначе, государствовидными образованиями). Такое соглашение может быть заключено сразу между всеми объединяющимися государствами, а затем в федерацию вступают другие возникающие государственные образования (так, например, шло развитие созданного в 1922 г. СССР — Союза Советских Социалистических Республик — и образованной в 1787 г. федерации США — Соединенных штатов Америки). Договор может заключаться и между отдельными государственными образованиями без какого-либо акта общего характера (таким образом сначала создавалась конфедерация, ставшая затем федерацией, в Швейцарии) [13. С. 11].

Следует отметить, что именно Швейцария была первой, существующей до сих пор, федерацией, созданной на основе союза. Еще в 1291 г. три кантона (мелкие государственные образования) заключили союз «на вечные времена» как соглашение по существу международного характера. Затем к ним стали присоединяться другие кантоны, но уже путем заключения не с конфедерацией, а между собой, причем нередко не со всеми, а лишь с отдельными участниками конфедерации. Множество этих самих разнообразных договоров было потом поглощено Конституцией 1798 г., создавшей республику (впоследствии принимались другие конституции, являвшиеся вехами на пути превращения швейцарской конфедерации в федерацию) [13. С. 11—12].

По-иному было оформлено возникновение США, которые по происхождению тоже являются договорной федерацией. Первоначально поселенцы 13 штатов (американских колоний, объявивших независимость от Великобритании) заключили общий договор — «Статьи Конфедерации и вечного союза» 1777 г. Федеративное государство было создано позже — на основе принятия представителями этих штатов Конституции 1787 г. Ее принятие было своего рода заключением договора о создании федерации. Подобный способ использовался и в Мексике, где в 1824 г. был принят учредительный акт о создании Мексиканских Соединенных Штатов [13. С. 12].

В результате рассмотрения ряда определений, направленных на раскрытие сущности природы Союзного государства и содержащихся в работах и выступлениях ученых и специалистов, автор настоящей публикации солидарен с позицией С.А. Авакьяна и с точкой зрения А.М. Бабакова. Представляется, что на данном этапе своего развития СГ действительно является «квазигосударством» («парагосударством» или *государственно-подобным образованием*).

Учитывая то обстоятельство, что сейчас Союзное государство — всего лишь *этап* на пути к более плотному государственному единству двух субъектов СГ, следует понимать на абстрактном уровне его сущность (природу СГ) не как «государство-объект» (в традиционном плане), а как «государство-процесс». Думается, в таком случае наиболее полно и адекватно передаются динамика и специфика указанного процесса-этапа. Безусловно, что во время этого процесса-этапа (по сути, переходного от Союза к Союзному государству и верно подмеченного А.С. Авакьяном) будут проявляться отдельные черты, присущие как конфедерации, так и федерации. Личностное восприятие, образно говоря, «пропорций» таких черт и обуславливает различие в трактовках природы СГ, даваемых учеными и специалистами.

В контексте изложенного выше, предлагается следующее определение Союзного государства Беларуси и России. Союзное государство — это уникальное межгосударственное образование, представляющее собой парагосударство (или государствовподобное образование), на абстрактном уровне содержащее ключевые черты «государства-процесса», отражающие динамику и специфику переходного этапа к более плотному государственному единству суверенных субъектов СГ.

Говоря о перспективах развития Союзного государства, следует отметить, что в 2006 г. специальной российско-белорусской комиссией был подготовлен проект Конституционного акта, который после окончательного одобрения на референдуме государств-участников будет обладать высшей юридической силой на территории Союзного государства. Как подчеркивает профессор О.И. Тиунов, «небезынтересно и то, что в п. 3 ст. 2 Договора предлагается рассмотреть вопрос о принятии Конституции «по мере становления Союзного государства». Речь, вероятнее всего, идет о новом документе, который предлагается принять в дальнейшем в условиях реализации идей Союзного государства. В целях поэтапного претворения в жизнь настоящего Договора Российская Федерация и Республика Беларусь приняли Программу действий по реализации положений Договора о создании Союзного государства» [12. С. 233]. С учетом анализа Договора о создании Союзного государства О.И. Тиунов делает вывод, согласно которому Союзное государство будет обладать всеми признаками субъекта международного права. Международная правосубъектность Союзного государства будет осуществляться в пределах прав, которые предоставлены ему субъектами Союзного государства. СГ в дальнейшем может расширяться за счет присоединения к Союзному государству новых государств, разделяющих принципы и цели СГ. Что касается субъектов Союзного государства, то они, по мнению цитируемого автора, продолжают (наряду

с СГ) оставаться самостоятельными субъектами международного права и сохранять свой государственный суверенитет [12. С. 233].

С точки зрения Ю.В. Косова и А.В. Торопыгина, строительство Союзного государства «идет достаточно сложно. При явном движении вперед существуют и серьезные „откаты“. Так, Россия в одностороннем порядке ввела таможенный контроль на административной границе двух стран. Было и непонимание в вопросе суверенитета стран, входящих в Союзное государство. По мнению России, существующее кардинальное направление развития интеграционного объединения Беларуси и России — реальное создание Союзного государства. По сути, это создание федеративного государства. Отношения между государствами — участниками такого Союзного государства, вероятно, будут основываться на концепции дуалистического федерализма, и исходить из договорного характера федеративных отношений. С точки зрения закономерностей развития интеграционных процессов, это не интеграция суверенных государств, а объединение в единое государство на основе добровольного ограничения суверенитета. Такое мнение настораживает Беларусь — она видит в этом попытку ввести ее в качестве субъекта федерации в состав России» [5. С. 146]. Как видно из приведенных (отличающихся друг от друга) точек зрения на перспективы развития и будущее государственное устройство СГ, в настоящее время среди ученых и специалистов нет единой позиции относительно указанной проблемы.

В заключение настоящей публикации, говоря о дальнейших перспективах укрепления и развития Союзного государства, а также о вариантах такого развития, вполне уместно привести тезис А.Н. Михайленко, профессора Российской академии государственной службы при Президенте РФ, согласно которому «Союзное государство — развивающийся организм, поэтому разнообразие вариантов эволюции ему только на пользу» [9. С. 77].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Авакьян С.А.* Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства: конституционно-правовой анализ // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». — 2001. — № 1.
- [2] *Ботнев В.К.* Становление Союзного государства Беларуси и России: конституционно-правовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
- [3] *Воробьев В.П.* Перспективы строительства Союзного государства в контексте геополитики // Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства. Международная научно-практическая конференция. — Санкт-Петербург, 26—27 мая 2010 г.
- [4] *Давыдов И.П.* Международная интеграция и проблемы интеграционного развития Союза Беларуси и России // Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства: материалы Международной научно-практической конференции (3—5 июня 2008 года, г. Геленджик) / редкол.: Н.И. Чергинец [и др.]. — Минск: БЕЛТА, 2009.
- [5] См.: *Косов Ю.В., Торопыгин А.В.* Содружество Независимых Государств: Институты, интеграционные процессы, конфликты и парламентская дипломатия: Учеб. Пособие. — 2-е изд., доп. — М.: Аспект Пресс, 2009.
- [6] К программе социально-экономического развития России 2008—2016. Научный доклад. — М.: Институт экономики РАН, 2008.

- [7] См., например: *Крук В.В.* Интеграция на постсоветском пространстве как внешнеполитический приоритет Союзного государства // Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства: материалы Международной научно-практической конференции (3—5 июня 2008 года, г. Геленджик) / редкол.: Н.И. Чергинцев [и др.] — Минск: БЕЛТА, 2009.
- [8] *Кулик С.А., Спартак А.Н., Юргенс И.Ю.* Экономические интересы и задачи России в СНГ. — М.: Институт современного развития, 2010.
- [9] *Михайленко А.Н.* Некоторые аспекты совершенствования парламентской дипломатии в рамках Союзного государства // Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства: материалы Международной научно-практической конференции (3—5 июня 2008 года, г. Геленджик) / редкол.: Н.И. Чергинцев и др. — Минск: БЕЛТА, 2009.
- [10] *Мурылева И.А.* Правотворческая политика в сфере создания Союзного государства России и Беларуси: к вопросу о подготовке конституции // Современное право. — 2010. — № 1.
- [11] *Пастухова Н.Б.* Союз России и Белоруссии: этапы, особенности, перспективы (конституционно-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2000.
- [12] *Тиунов О.И.* Союзное государство и его юридическая природа // Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства: материалы Международной научно-практической конференции (3—5 июня 2008 года, г. Геленджик) / редкол.: Н.И. Чергинцев и др. — Минск: БЕЛТА, 2009.
- [13] См.: *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. Учебное пособие. — М.: Издательство МНИМП, 1997.
- [14] URL: www.rian.ru/online/.../198206177.html

TO THE QUESTION OF THE NATURE OF BELARUS AND RUSSIA UNION STATE

A.A. Gwarishwili

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya Str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The author examines the actual problem of defining the nature of Belarus and Russia Union State (US) as unique international creation. The author analyzes different definitions that reflect variations of conceptual positions in the understanding of the essence of the State Union and offer his own definition of US.

Key words: foreign policy, integration, state, Union State (US), union, confederation, federation.