УДК 341.21:342

Семашко Е.В.,
зав. кафедрой административного права Академии управления
при Президенте Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент (Беларусь);

Яковчук В.И.,
зав. кафедрой теории и практики государственного управления
Академии управления при Президенте Республики Беларусь,
доктор исторических наук, доцент (Беларусь)

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье рассмотрены исторические и современные формы и методы институционализации межгосударственных образований. Сделана попытка определить соотношения понятий «форма государственного устройства» и «форма межгосударственного образования», проведены исследования конфедерации как формы государственного устройства на предмет ее использования в качестве современной модели межгосударственного объединения, приведены классификация и характеристика иных форм межгосударственных образований, анализ суверенитета и других признаков государства с точки зрения их сохранения либо ограничения в межгосударственных образованиях.

Ключевые слова: государство, суверенитет, форма государственного устройства, форма межгосударственного образования, методы институционализации межгосударственных образований.

Одной из ярких характеристик современных международных отношений является расширение интеграционных процессов. Эффективность европейской интеграции конца XX века серьезно повлияла на жизнедеятельность отдельных государств, на международный климат в целом. Под влиянием глобализации формировались совершенно новые отношения, демонстрирующие прежде всего, что в XXI веке страны смогут успешно развиваться лишь в условиях эффективного сотрудничества и интеграции во всех сферах. Современные государства, не желающие отставать от наиболее развитой группы «цивилизованных лидеров», обязаны не только учитывать фактор глобализации международных процессов, но и органично вписаться в них.

Евразийская интеграция, Единое экономическое пространство; перспектива создания Евразийского Союза в составе России, Казахстана, Беларуси — это не альтернативные Европейскому сообществу, но дополнительные формы межгосударственной интеграции, модели ин-

ституционализации которых пока еще не полностью определены. Все это актуализирует проблемы, связанные с изучением правовой природы конфедераций и иных форм и методов межгосударственной интеграции, вопросов суверенитета как признака государства и качества государственной власти.

В настоящей статье предпринята попытка уточнения и систематизации возможных форм и методов институционализации межгосударственных образований. Задачами исследования являются: *определение соотношения понятий форма государственного устройства и форма межгосударственного образования, исследование конфедерации как формы государственного устройства на предмет ее использования в качестве современной модели межгосударственного объединения, классификация иных форм межгосударственных образований, анализ суверенитета и других признаков государства с точки зрения их сохранения либо ограничения в межгосударственных образованиях.*

Как показывает международный опыт интеграции, наиболее распространены на практике такие начальные этапы интеграции, как создание зон свободной торговли и таможенные союзы. Большинство подобных интеграционных объединений, как правило, не включают каких-либо обязательств по согласованию макроэкономической политики и наименее сложны для претворения в жизнь[1]. В сфере законодательства развертываются процессы гармонизации и унификации, становится возможным наднациональное правовое регулирование. Развитие международного права идет по нескольким направлениям — расширяется его объектная сфера, усиливается его взаимодействие с внутренним правом государств, усиливаются акценты на такие методы регулирования, как конвенционный и договорный. Таким образом, на первоначальных этапах добровольное объединение государств означает в первую очередь не политический союз, а интеграцию экономик, установление интеграционных связей между хозяйствующими субъектами национальных государств. Экономическая интеграция — это объединение рынков, формирование единого экономического пространства на базе такой формы государственности, которая отвечает интересам участников межгосударственного образования.

В случае, если сотрудничающие в рамках таможенных союзов или специальных зон государства считают необходимым «углубить степень интеграции» или «усилить динамику интеграционных процессов», становится необходимым определение правовой институциональной формы такого объединения.

В рамках теории государства и права межгосударственные союзы рассматриваются обычно в связи с институтом формы государства, а именно одной из форм государственного устройства — конфедерацией. Вместе с тем, по нашему мнению, отнесение конфедерации к форме государственного устройства так же не обоснованно, как и причисление конфедерации к одной из разновидностей межгосударственных объединений. Форма государственного устройства предполагает устройство одного государства, но не союза государств. Унитарные и федеративные государства представляют собой обособленные суверенные субъекты международно-правовых отношений, тогда как конфедерация является союзом самостоятельных государств. Характер связи между государствами — членами союза государств отличается от характера связи между субъектами федерации, так как в первом случае речь идет о взаимоотношениях между отдельными государствами, а во втором — внутри одного государства[2].

Анализ соотношения международно-правового объединения государств и формы государственного устройства позволяет выделить ряд общих признаков для названных категорий: оба понятия раскрывают внутреннюю структуру образования, устанавливают взаимоотношения между частями образования, определяют принципы организации власти на государственной (межгосударственной) территории. Однако в отличие от формы государственного устройства форма межгосударственного объединения обладает следующими характеристиками:

1) формирует взаимоотношения между суверенными государствами — членами объединения;

2) определяет взаимодействие государственных органов участников объединения и надгосударственных органов управления;

3) влияет на объем суверенитета государств-участников и требует передачи некоторых суверенных прав объединению;

4) определяет степень интеграции государств в рамках объединения.

В традиционной для правовой и политической науки классификации форм государственного устройства (унитарное государство, федерация, конфедерация) объединены разнородные явления, тогда как в любой классификации критерий деления явлений или предметов на виды должен быть один и тот же. Анализируя различные исторические формы объединения государств, можно констатировать тот факт, что конфедерации были весьма распространенным явлением, однако играли роль переходной формы государственного устройства, которая либо приводила потом к более устойчивой форме — федерации, либо заканчивалась унитарным статусом разделившихся государств. Можно причислить к конфедеративным образованиям следующие исторические союзы государств: Швейцарскую конфедерацию в 1291—1798 гг. и 1815—1848 гг.; Республику Соединенных провинций в Нидерландах в 1579—1795 гг.; Германскую конфедерацию в 1815—1866 гг.; Соединенные Штаты Америки в 1781—1787 гг.; Конфедеративные Штаты Америки в 1861—1865 гг. и некоторые другие конфедеративные образования. Попытки создания конфедераций предпринимались и в XX столетии. Одной из последних таких попыток было создание конфедерации Сенегамбии, объединившей два государства — Гамбию и Сенегал в конфедеративный союз, но, образованный в 1981 году, он уже через несколько лет распался[3]. Отдельные элементы конфедеративного устройства можно наблюдать в современном функционировании государственного механизма Объединенных Арабских Эмиратов, где два султаната — Абу-Даби и Дубай — сохраняют определенную степень независимости: им, в частности, принадлежит право абсолютного вето на федеральное законодательство, они имеют собственные армии и системы денежного оборота.

Таким образом, конфедерация — это исторически существовавшая переходная форма государственного устройства, отличающаяся от современных способов межгосударственного объединения в первую очередь своим функционально-предметным предназначением и политическим статусом объединяющихся государств. У конфедерации иная цель образования, нежели у любого интеграционного союза.

Наряду с понятием «форма государственного устройства», в соответствии с которым государства подразделяются на унитарные и федеративные, необходимо выделять понятие «форма межгосударственного объединения». Под *формой межгосударственного объединения* следует понимать способ организации межгосударственных связей, при котором государства сохраняют свой государственный суверенитет либо добровольно его ограничивают, формируя такие признаки общей государственности, как власть (наднациональные органы управления), территория (отмена паспортно-визового контроля на границах, отсутствие таможенных барьеров), население (введение гражданства объединения), налоги (поборы, взыскиваемые на содержание наднациональных органов управления), наднациональная система законодательства.

Исторически сложившимся межгосударственным объединением является *союз государств*. Одни авторы в качестве синонима союзу государств приводят слово «коалиция». По их мнению, союз государств (коалиция) — это политический, военно-политический или экономический союз нескольких государств, создаваемый для защиты общих интересов, обеспечения совместной безопасности, коллективной обороны или для согласованной подготовки и ведения коалиционной войны. Образуется на основе двусторонних или многосторонних соглашений, договоров, пактов. Как правило, в коалиции устанавливаются общие цели и определяется характер совместных действий по их достижению. При этом каж-

дое государство, входящее в коалицию, преследует прежде всего собственные политические, экономические и военные интересы. Примерами военно-политической коалиции являются: Священный союз (1815—1830 гг.), Тройственный союз (1882—1918 гг.), Антанта (1904—1920 гг.), Фашистский блок «стран оси» (1936—1945 гг.), Антигитлеровский блок (1941—1945 гг.), созданные в послевоенные годы ОВД, НАТО, СЕАТО, АСЕАН[4].

Наряду с «союзом государств» существуют другие формы межгосударственного объединения: содружество государств и сообщество государств. Отношение к данным формам в литературе неоднозначное и по большей части отрицательное, хотя определения приводятся.

Содружество государств — это организационное объединение государств, характеризующихся наличием общих признаков и определенной степенью однородности в экономической, политической и духовно-культурной сферах. Примером такого содружества является Содружество Независимых Государств (СНГ) — региональное межгосударственное объединение, созданное суверенными государствами — бывшими республиками СССР. СНГ образовано 10 декабря 1991 г. В его состав входят 12 государств — бывших республик СССР. СНГ имеет специальные органы: Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Главное командование Объединенных вооруженных сил, Совет командования пограничными войсками, Экономический суд, Комиссию по правам человека, Межпарламентскую ассамблею, Межгосударственный экономический комитет. Все эти органы не обладают наднациональными полномочиями. Правовой основой деятельности СНГ являются его Устав, принятый в 1993 году, а также большое число многосторонних договоров (об образовании экономического, таможенного союзов, о безвизовом пересечении границ гражданами государств — участников СНГ и др.).

Сообщество государств — интегрированное на основе межгосударственных договоров объединение государств для решения экономических, научно-технических задач или достижения каких-то глобальных целей. Примером такого сообщества является Европейский союз в начальной фазе своего формирования, правовой статус которого был определен Договором об образовании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), заключенным в 1957 г., и Римскими договорами, учредившими Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Сообщество по атомной энергии. Резолюцией Европейского парламента от 16 февраля 1978 г. три этих сообщества предложено именовать Европейским сообществом (ЕС).

Данный вид межгосударственного объединения требует более глубокого анализа его признаков. Обращаясь к его характеристике, необходимо выделить условия, которые могут играть объединяющую роль. Это и отношения в сфере экономики (одинаковая форма собственности, интеграция хозяйственных связей, единая денежная единица и др.), общность в области права (уголовного, гражданского, процессуальных норм, сходство правового статуса граждан); вопросы языка (иногда языковое единство имеет лингвистический характер, например, у славянских стран СНГ, иногда же единство обусловливается его привнесением в результате колониального господства, как, например, это было у стран Британского содружества наций); единство в культурной среде, религии. К сфере совместной деятельности государств в содружестве может относиться самый широкий круг вопросов, который может быть дополнен или изменен по взаимному согласию государств-членов. В содружестве могут создаваться и надгосударственные органы, но, скорее всего, не для управления, как в конфедерации, а для координации действий государств. Денежные средства, если это необходимо для целей содружества, объединяются добровольно и в тех размерах, которые субъекты содружества сочтут необходимыми и достаточными. Правотворческая деятельность содружества осуществляется в форме нормативных актов, которые могут принимать главы государств или их представители. Как правило, в содружествах не стоит вопрос о создании единых вооруженных сил. Более согласованные дей-

ствия в содружествах наблюдаются в области охраны общих границ и упрощенного таможенного режима внутри содружества.

В итоге необходимо отметить, что содружество как межгосударственное объединение, так же как и конфедерация, имеет, как правило, переходный характер. Оно либо развивается в конфедерацию и даже в федерацию, либо, наоборот, при нерешенности, противоречивости интересов, целей государств, образовавших его, послужит этапом окончательной дезинтеграции специфического союза государств. Корме того, можно сделать вывод, что такое образование, как содружество, возникает там, где ранее существовало единое государственное пространство, в целях поддержания экономических, культурных, социальных связей. Причем в зависимости от степени интеграции между государствами, что определяется в учредительных документах, в такой форме могут существовать как государственные объединения, так и региональные международные организации.

Обращаясь к характеристике сообществ государств, следует отметить их сходство по своим признакам с содружествами государств, но с менее прочными интегративными связями. Объектом деятельности таких объединений могут быть вопросы в рамках регионального сотрудничества: совместная безопасность, экономическая, социальная, культурная и другие сферы. Как правило, количество государств, входящих в сообщество, довольно велико. Например, Организация африканского единства включает в себя более 50 государств Африки, Лига арабских государств — более 20 арабских государств, Организация американских государств — более 30 государств Латинской Америки и Карибского бассейна, США и Канаду.

Таким образом, особенности конкретных видов межгосударственных объединений определяются содержанием следующих их признаков: правовой основой объединения (Устав, Договор). Эта классификация наглядно демонстрирует сложность проблемы объединений государств, которая не исчерпывается изучением основных характеристик конфедераций, однако она далеко не бесспорна. На наш взгляд, во-первых, отсутствует четкий критерий классификации, во-вторых, выделяемые группы очень неравнозначны по объему, в-третьих, в литературе не названы отличительные черты данных видов объединений, в связи с чем возникают вопросы по поводу отнесения того или иного объединения именно в ту или иную группу.

С проблемой определения форм и методов межгосударственной интеграции неразрывно связана проблема государственного суверенитета. Опыт существования и развития всего человечества в XX веке противоречив: углубление взаимозависимости стран под воздействием научно-технического прогресса сопровождалось и сопровождается стремлением народов к самостоятельности, к сохранению, укреплению суверенитета государств. Впрочем, суверенные государства в основном прошли период «детской болезни» в стремлении к суверенизации[5].

Суверенитет как неотъемлемое политико-юридическое свойство государства предопределяет существование и развитие таких важнейших международных начал, как принципы уважения государственного суверенитета, суверенного равенства, территориальной неприкосновенности и политической независимости государств, невмешательства в их внутренние дела, ненападения. Суверенитет, писал в свое время Георг Еллинек, по своему историческому происхождению есть прежде всего политическая идея, которая позднее обращается в юридическую. И, как совершенно справедливо отмечал И.Д. Левин еще в середине 20 века, из всех юридических принципов суверенитет является наиболее политическим[6].

По мнению российского автора А.А. Моисеева, *суверенитет (государственный)* — это неотчуждаемое юридическое качество независимого государства, символизирующее его политико-правовую самостоятельность, высшую ответственность и ценность как первичного субъекта международного права; необходимое для исключительного верховенства государственной власти и предполагающее неподчинение власти другого государства; возникающее или исчезающее в силу добровольного изменения статуса независимого государства как цель-

ного социального организма; обусловленное правовым равенством независимых государств и лежащее в основе современного международного права.

В рамках современного международного права у суверенитета отсутствуют границы, он целен, не влияет на фактическое соотношение сил в международном сообществе, гарантирует независимость и самостоятельность государств вне зависимости от характера их взаимоотношений, объема и конкретного вида осуществляемых государственной властью функций. Суверенитет обеспечивает государству возможность в каждый момент времени свободно брать на себя осуществление необходимых ему полномочий либо отказаться от их выполнения в соответствии с международным правом, включая возможность отказаться от ранее принятых международных обязательств[7]. Именно с осознанным добровольным народным волеизъявлением относительно исчезновения или появления единого народа в государстве как цельного социального организма, осуществляющего верховенство над определенной территорией, в современной юридической литературе связывается возможность исчезновения или возникновения суверенитета как качества государства. Таким образом, объем суверенитета связан прежде всего с историческими и политическими процессами, происходящими в народе, а также с последующим международно-правовым признанием государства международным сообществом.

Наряду с понятием «суверенитет» А.А. Моисеев формулирует понятие «надгосударственность» — правовое качество международной организации (межгосударственного объединения), позволяющее ей в соответствии с утвержденной государствами-членами процедурой принимать решения обязательного характера, в том числе без прямого согласия на то заинтересованного государства. Надгосударственность возникает на этапе реализации целей и задач международной организации, установленных в учредительном договоре или других международных договорах организации. Суверенные государства-члены закрепляют в своем законодательстве положения о возможности возложения государственных прав на международную организацию. Надгосударственность как правовое качество международной организации возникает в связи с поиском наиболее эффективных международно-правовых путей решения государственных задач в рамках международной организации с учетом того, что между государствами кроме правового равенства существует объективное неравенство. Надгосударственность в деятельности международных организаций обусловлена принципом суверенного равенства государств. Международная организация не может порождать права, присущие суверенитету, поскольку природа ее власти и власти государства различна.

Появление и развитие Европейского союза является примером успешной попытки сохранения влияния на универсальном уровне государств одного региона в условиях глобализации. Признавая известные особенности права европейской интеграции, следует согласиться, что оно основано именно на международном публичном (договорном) праве и является его частью. Корректным наименованием совокупности правовых норм, имеющих отношение к региональной интеграции суверенных государств Европы, вместо «европейского права» является «право европейской интеграции».

Суверенитет не предопределен существованием определенных государственных прав и не зависит от осуществляемых государственной властью функций, а зависит от свободы государства возлагать на себя или отказываться от тех или иных полномочий. Суверенитет как качество государства имеет отношение к вопросу существования государства — наличия его правосубъектности, а государственные права — к вопросу объема его правоспособности, возникшей именно в связи с наличием суверенитета. В рамках современного международного права невозможно путем воздействия на компетенцию суверенного государства повлечь исчезновение первичного субъекта международного права без его добровольного согласия.

Суверенные государства, преследуя свои национальные интересы, добровольно соглашаются осуществлять и ограничивать свои права, присущие государственному

суверенитету, посредством международных договоров. Любой международный договор несет в себе как реализацию государственных прав, так и ограничение прав его государств-участников. Только само государство вправе решать, какие вопросы внутригосударственной компетенции и в каком объеме оно делает предметом международного договора. Любые попытки навязать критерии отбора таких внутригосударственных вопросов как раз и были бы нарушением суверенитета и вмешательством во внутренние дела государства.

Таким образом, в современном международном праве суверенитет представляет собой качественную категорию, которая носит абсолютный характер. Государственный суверенитет не имеет границ и представляет собой единую волю народа — он либо есть, либо его нет. Само международное право основано на абсолютной природе суверенитета, гарантирующей независимость и самостоятельность государств независимо от характера их взаимоотношений и объема осуществляемых полномочий. При этом абсолютный характер понятия суверенитета и правосубъектности государства не означает абсолютной правоспособности государства в международных действиях. В условиях взаимозависимости государств существование неограниченной правоспособности государств невозможно — правоспособность государств относительна. Преследуя свои национальные интересы, государство обычно само заинтересовано ограничивать свои государственные права для достижения многосторонних совместных целей в рамках международного сообщества.

Заключая многочисленные международные договоры как на двустороннем, так и на региональном и универсальном уровнях, государство не ограничивает, а реализует свой государственный суверенитет. Более того, государства включают в свое законодательство положения, касающиеся возложения государственных прав на международные организации, которые получают право принимать самостоятельные решения в отношении государства, независимо от его согласия. Речь идет об определенных полномочиях внутренней компетенции государств, которые традиционно относились к важным аспектам государственного суверенитета — экономике, обороне, правам граждан, которые современные государства подвергают международному регулированию на многостороннем уровне.

Мировая экономика все больше глобализируется, однако государственные политические и социальные институты продолжают оставаться национальными или региональными. В этой связи важным направлением принятия правовых и экономических мер государством становятся усилия, направленные на устранение противоречий между социальной стабильностью, с одной стороны, и экономическим ростом — с другой. Процесс глобализации развивается благодаря существованию современного международного права и государств как первичных субъектов международного права и требует, чтобы обеспечение основных интересов государств и их экономическое развитие осуществлялись в соответствии с международным правом и основывались на уважении прав человека. Глобализация в основном ведет к созданию международных юридических механизмов в рамках международного частного права, которые призваны конкурировать с органами управления государственной власти. Среди наиболее заметных новшеств, действующих сегодня в интеграционной сфере, стоит назвать международный коммерческий арбитраж и разнообразные финансовые агентства, которые осуществляют консультативные и оценочные услуги, развитие государственно-частного партнерства, необходимого для функционирования глобальной экономики, а также организации гражданского общества.

На основании изложенного можно сделать следующие *выводы:*

1. В современных условиях в связи с возрастающей интеграцией государств на международной арене наметилась тенденция выделения некоторыми авторами различных видов объединений государств из общего понятия формы государственного устройства.

2. Проведенное исследование конфедерации как формы государственного устройства на предмет ее использования

в качестве современной модели межгосударственного объединения показывает, что отнесение конфедерации к форме государственного устройства так же не обоснованно, как и причисление конфедерации к одной из разновидностей межгосударственных объединений. Конфедерация — это исторически существовавшая переходная форма государственного устройства, отличающаяся от современных способов межгосударственного объединения в первую очередь своим функционально-предметным предназначением и политическим статусом объединяющихся государств.

3. Объединения государств хотя и обладают признаками государственности, но тем не менее не являются самостоятельными государствами. Именно поэтому можно согласиться со многими авторами, считающими необходимым рассматривать их самостоятельно и выделять такое понятие, как форма межгосударственного устройства, которое требует дальнейшего научного изучения и обоснования.

4. Приведенная классификация иных форм межгосударственных образований (союз государств, содружество государств, сообщество государств), анализ суверенитета и других признаков государства с точки зрения их сохранения либо ограничения в межгосударственных образованиях требует более глубокого политического и правового анализа.

[1] Воронцова Н.А. Правовые основы становления и функционирования межгосударственного механизма интеграционных процессов в Евразийском экономическом сообществе: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Воронцова Н.А.; [Рос. тамож. акад.]. — М., 2004. — 42 с.

[2] Елистратова В.В Объединения государств: общетеоретический аспект: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 / Елистратова В.В.; [Саратовская государственная академия права]. — Саратов, 2006. — 30 с.

[3] Гречко Л.В., Шинкарецкая Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ / Л.В. Гречко, Г.Г. Шинкарецкая // Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 57—68.

[4] Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник / В.Е.Чиркин. — М.: Изд. группа «Юристъ», 2000. — 382 с. — С. 187.

[5] Воронцова Н.А. Правовые основы становления и функционирования межгосударственного механизма интеграционных процессов в Евразийском экономическом сообществе: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Воронцова Н.А.; [Рос. тамож. акад.]. — М., 2004. — С. 18.

[6] Левин В.И. К вопросу о сущности и значении принципа суверенитета // Советское государство и право. — 1949. — № 6. — С. 88—97.

[7] Моисеев А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве: в контексте глобализации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.10 / Моисеев А.А. [Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации]. — Москва, 2007. — 45 с.

Semashko E.V., e-mail: semashkoelena@mail.ru
Head of the department of administrative law of the Academy of Administration under the President of the Republic of Belarus, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor (Belarus);
Yakovchuk V.I., e-mail: kafedra_gmu@mail.ru
Head of the department of theory and practice of public administration of the Academy of Administration under the President of the Republic of Belarus, Doctor of Historical Sciences, Associate Professor (Belarus)

FORMS AND METHODS OF INTERSTATE ORGANIZATIONS INSTITUTIONALIZATION

The article describes the historical and modern forms and methods of institutionalization of interstate organizations. An attempt was made to determine the relationship between the concepts «form of government» and «a form of inter-state education», confederation as a form of government with a view to its use as a modern model of inter-state association is studied, classification and characteristics of other forms of interstate organizations, the analysis of the sovereignty of the state and other symptoms in terms of their preservation or restrictions in interstate formations are mentioned.

Key words: state, sovereignty, the form of government, a form of inter-state education, methods of institutionalization of interstate organizations.