

Вадим Васильевич МАМОНОВ –
докторант кафедры конституционного права
Саратовской государственной академии права,
доцент

Конституционное регулирование участия России в деятельности межгосударственных объединений

УДК 342(470+571):341

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена конституционным основам регулирования участия России в деятельности межгосударственных объединений. Исследуется зарубежный опыт по этому вопросу, регулирование его советскими конституциями. Дается понятие «межгосударственного объединения». Делаются предложения по усовершенствованию процедуры передачи межгосударственным объединениям вопросов, находящихся в совместном ведении России и ее субъектов.

The author considers constitutional regulations of Russia's participation in interstate alliances and investigates foreign and soviet practices of such regulations. The legal term «interstate alliance» is offered, as well as suggestions on the refinement of the procedure of delegating questions adherent to Russian Federation and its subjects to interstate alliances.

В современном мире, который характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений, усиливается роль межгосударственных объединений в различных сферах сотрудничества государств. Это объясняется глобализацией экономики, усиливающимся разделением характера труда между странами. Решение многих проблем возможно только при совместном участии в этом процессе всего прогрессивного мирового сообщества, ведущих держав. Это нераспространение ядерного оружия, эффективная борьба с транснациональными преступными группами, торговлей наркотиками, поддержание и восстановление экологического баланса Земли и т. д. По мере развития нашей цивилизации появляются новые проблемы, требующие солидарного приложения усилий многих стран. В последнее десятилетие, например, это рост международного терроризма.

Россия, как никогда ранее, на современном этапе заинтересована в полном взаимовыгодном участии в деятельности межгосударственных объединений, росте и укреплении их авторитета на мировой арене. Это связано с тем, что с окончанием эры биполярной конфронтации явно прослеживаются попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США. При этом они все чаще стараются добиться реализации своих интересов, основываясь не на нормах международного права, а на военно-силовом давлении. Эта схема уже была отработана в 1999 году в Югославии. Находясь в глубоком экономическом кризисе, Россия не может самостоятельно противостоять этой тенденции.

В Концепции национальной безопасности РФ, в Концепции внешней политики РФ отмечено, что одной из тенденций развития международных отношений является укрепление экономических и политических позиций интеграционных объединений. В качестве перспектив внешней политики Российской Федерации называются расширение сотрудничества с международными финансовыми и экономическими институтами, международными организациями, в задачи которых

входит борьба с терроризмом, упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, полноправное участие в глобальных и региональных экономических и политических структурах.

Только в последнее десятилетие наша страна стала одним из учредителей или членов таких влиятельных механизмов мировой экономики, политики и международных институтов, как СНГ, Совет Европы, «Группа восьми», Союзное государство Беларуси и России, Евразийское экономическое сообщество, Организация Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества, «Шанхайская пятерка», Организация Черноморского экономического сотрудничества. Россия выступает за усиление консолидирующей роли ООН в мире, заинтересована в дальнейшем сбалансированном развитии многофункционального характера Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Наша страна сотрудничает с межгосударственными объединениями, членом которых не является. 24 июня 1994 года заключено Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ, с одной стороны, и Европейскими сообществами и государствами — их членами — с другой. 27 мая 1997 года подписан основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Россией и Организацией Североатлантического договора. В 1999 году одобрена Стратегия развития отношений РФ с Европейским Союзом. Сказанное говорит о чрезвычайной актуальности для обеспечения национальной безопасности РФ правового регулирования различных аспектов, связанных с участием ее в межгосударственных объединениях.

Право участия нашей страны в межгосударственных объединениях закреплено в гл. III Конституции РФ «Федеративное устройство». Это вряд ли можно признать оправданным, так как данное право находится в сфере исключительной компетенции Российской Федерации. Оно не зависит от формы ее государственного устройства. Данная возможность вытекает из государственного суверенитета РФ, который является неотъемлемым свойством каждого государства, обязательным условием его международной правосубъектности. Право участия России в межгосударственных объединениях, проведение независимой внешнеполитической деятельности можно рассматривать как самостоятельную основу ее конституционного строя. Она должна быть отражена в гл. I Конституции РФ. Интересно, что в ее проекте, основные положения которого были одобрены шестым Съездом народных депутатов РФ, право России на участие в союзе государств (ст. 10) и в мировом сообществе (ст. 11) было закреплено в разделе первом — «Основы конституционного строя» [1]. Внешнеполитической деятельности России, где определялись бы основные ее принципы, в целом должна быть посвящена отдельная глава Конституции РФ. Из этого исходил, например, Основной Закон РСФСР 1978 года, в котором глава 4 раздела I «Основы общественного строя и политики РФ» называлась «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества».

Статья 79 Конституции закрепляет за Россией право участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами. При этом должны быть соблюдены следующие условия: во-первых, не могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина; во-вторых, реализация рассматриваемого права РФ не должна противоречить основам конституционного строя России. В Конституциях других стран по-разному сформулировано право государств участвовать в межгосударственных объединениях. Так, ст. 88 Конституции Франции гласит: «Республика может заключать соглашения с государствами, которые желают объединиться с ней с целью развития их цивилизаций» [2. С. 132.]. Согласно ст. 11 своей Конституции Италия

«соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, оказывает помощь и содействие международным организациям» [3. С. 024.].

Конституция РФ не дает определение понятия «межгосударственное объединение». Не закреплено оно и в текущем законодательстве. В литературе объединения государств называются неодинаково. Так, П. Казанский писал, что «международный союз носил и носит у разных писателей более или менее удачное название: «международное общение», «международное общество», «всемирное государство», «великое общество», «семья» и т. д. [4. С. 158.]. В. В. Ивановский говорил о «соединениях государств» [5. С. 199.].

Среди ученых нет единого понимания рассматриваемой категории. Н. М. Коркунов признавал под ней такой союз государств, который «предполагает сохранение в полной неприкосновенности верховенства и независимости соединяющихся государств» [6. С. 144.]. По мнению А. С. Алексеева, под рассматриваемым понятием подразумевается «устойчивый союз для преследования общих политических интересов, в котором каждое государство сохраняет всю полноту суверенитета» [7. С. 170]. Г. И. Морозов считает, что «международная организация — институт многосторонних отношений, создаваемый, по меньшей мере, тремя государствами и имеющий согласованные его участниками цели, компетенцию, свои постоянные органы [8. С. 18.].

По разному соотносятся термины «международная организация» и «межгосударственное объединение». Некоторые ученые считают, что они «сходны» [9. С. 141]. «Межгосударственное объединение» определяется как «образование (союз) государств, ставящее целью экономическую и (или) политическую интеграцию государств-участников». В качестве примера приводится СНГ. Данное определение нельзя признать удачным, так как если исходить из него, то СНГ не может быть признано межгосударственным объединением, поскольку целями Содружества не являются ни политическая, ни экономическая интеграция. Нам близка позиция В. И. Андрианова, который включает международную организацию в понятие «межгосударственное объединение» [10. С. 361].

Однако он отождествляет термин «межгосударственное объединение» с «международным объединением», с чем нельзя согласиться, так как круг последних шире. Ими могут быть неправительственные организации. Субъектами межгосударственных объединений могут быть только государства. В понятие «межгосударственное объединение» входят, кроме международных организаций, унии и конфедерации. С учетом сказанного можно определить, что межгосударственным объединением признается объединение государств, учрежденное в соответствии с нормами международного права, на основе международного договора для выполнения определенных целей, обладающее правами и обязанностями, имеющее предусмотренную систему органов. Непонятно, почему п. «а» ст. 2 Федерального закона «О международных договорах РФ» определяет международный договор как «международное соглашение, заключенное РФ с международной организацией», а п. «ж» этой же статьи дает определение «международной организации» а не «межгосударственного объединения». Правильно было бы использовать термины, закрепленные в Конституции РФ.

В понятие «межгосударственное объединение» можно отнести такие объединения государств, как конфедерация, содружество, сообщество, уния. Последние представляют собой форму объединения государств, связанную с монархическим способом правления. Государства, входящие в них, сохраняют свою целостность, но имеют одного и того же верховного правителя в силу причин династического престолонаследия.

Сложным является вопрос в определении таких объединений государств, как содружество и сообщество. В литературе нет единого мнения по этому поводу. Б. Жакье вообще дает им единое определение — «развивающиеся унии», которые понимает как объединение политических образований, стремящихся к разъединению, проходя при этом через статус государства в значении, принятом в международном праве» [11. С. 82.]. В качестве примера он рассматривает Британское Содружество, которое «берет свое начало в Британской империи и завершается обычным сотрудничеством независимых государств» и Франко-африканское сообщество. Несмотря на то, что на практике содружество и сообщество могут иметь некоторые общие черты, отличительной характеристикой сообщества является то, что оно создается с целью выработки условий для более тесной интеграции ее членов в перспективе в каких-либо сферах, представляющих взаимный интерес. Так, например, было с Европейским Союзом, который в своем развитии прошел путь от Европейского объединения угля и стали, Европейского сообщества по атомной энергии, Европейского экономического сообщества. В качестве примера можно рассмотреть существовавшее ранее Сообщество России и Белоруссии, в преамбуле договора об образовании которого было записано, что Стороны опираются «на волю к дальнейшему сближению».

«Союз» создает правовые рамки для межгосударственного сотрудничества от заключения соглашения по конкретному поводу до глубокой интеграции между странами, сопровождающейся созданием органов, наделенных правом принимать обязательные для исполнения решения. Термин «союз» может применяться для обозначения политического согласия между двумя и более государствами без принятия конкретных обязательств.

Право России «вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами» впервые было закреплено ст. 16-а Конституции РСФСР 1937 года, которая была внесена в текст Основного Закона РСФСР после принятия Закона СССР от 1 февраля 1944 года «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно — республиканский комиссариат». Ч. 2 п. 3 главы 1 Конституции РСФСР 1925 года передавала рассматриваемое полномочие в ведение СССР, что было закреплено в п. «а» ч. 1 главы 1 Конституции СССР 1924 года. П. 4 главы 3 Конституции РСФСР 1918 года говорил «Об организации самого широкого братания с рабочими и крестьянами воюющих ныне между собой армий и достижения революционными мерами демократического мира трудящихся».

Российская Федерация может передавать межгосударственным объединениям часть своих полномочий, т. е. только те, которые закреплены в ст. 71 Конституции. Многие вопросы отнесены одновременно к компетенции России и ее субъектов, например, защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств. Может ли Федерация передавать межгосударственным объединениям полномочия, находящиеся в совместном ведении с субъектами, полномочия субъектов? Здесь необходимо исходить из ст. 4 Федерального закона РФ «О международных договорах РФ», определяющей порядок согласования позиций России и ее субъектов. Может возникнуть затруднение в реализации процедуры согласования, так как субъекты могут высказывать разные позиции. Если при передаче полномочий, находящихся в совместном ведении, затрагиваются права всех регионов, то достаточно было бы предусмотренной п. «г» ст. 106 Конституции РФ процедуры ратификации международного договора.

Можно предусмотреть иной путь определения отношения субъектов к международному договору, затрагивающему их права, а именно — указать, что закон о его

ратификации вступает в силу после одобрения законодательными органами половины регионов РФ.

Ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О международных договорах РФ» закрепляет положение, согласно которому для согласования субъектам РФ направляются «основные положения или проект международного договора». Эти правовые конструкции имеют принципиальные отличия. «Основные положения международных договоров» предполагают вступивший в силу, ратифицированный или подписанный документ. Этого нельзя сказать о «проекте международного договора». В ч. 2 ст. 4 указанного закона следовало бы исключить понятие «основные положения».

Ч. 2 ст. 76 Конституции РФ гласит, что «по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов». В правовой системе России существует три формы источников права: нормативный акт, правовой обычай, нормативный договор. Соглашения регионов с международными организациями относятся к последней из перечисленных форм. Они не принимаются, а подписываются и могут ратифицироваться. Юридически более корректно было бы сформулировать ч. 2 ст. 76 Конституции РФ следующим образом: «По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы, принимаются в соответствии с ними законы, нормативные правовые акты и подписываются соглашения субъектов РФ».

Участие России в межгосударственных объединениях не должно, во-первых, противоречить основам конституционного строя, во-вторых, ограничивать права и свободы человека и гражданина. Ст. 79 Конституции говорит о «правах и свободах человека и гражданина». Более правильно было бы записать «прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ», так как она содержит не все известные права и свободы человека и гражданина. Кроме того, законодательство разных государств вкладывает различный смысл в понятие тех или иных прав и свобод человека и гражданина. Так, ст. 20 Конституции РФ закрепляет право каждого на жизнь, но допускает в качестве исключительной меры наказания смертную казнь. Основной закон Германии (ст. 102) гласит, что «смертная казнь отменена». В ч. 1 ст. 15 Конституции Словакии записано: «Жизнь достойна охраны уже до рождения».

Можно утверждать, что в дальнейшем по мере интеграции мировой экономики, при ухудшении экологической обстановки, непрекращающихся актах терроризма не будет альтернативы совместному решению многих проблем. Существенную роль будут играть межгосударственные объединения, значение которых будет увеличиваться. Россия не может оставаться в стороне от интеграционных процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. См.: Проект Конституции РФ. М., 1992.
2. Конституции зарубежных стран: Учеб. пособие / Сост В. В. Маклаков. М., 1997.
3. Там же.
4. Казанский П. Учебник международного права. Одесса, 1904.
5. См.: Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань. 1909.
6. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1904.
7. Алексеев А. С. Русское государственное право. М., 1895.
8. Актуальные проблемы деятельности международных организаций / Отв. ред. Г. И. Морозов. М., 1982.
9. См.: Конституция РФ. Энциклопедический словарь / Рук. С. М. Шахрай. М., 1997.
10. См.: Комментарий к Конституции РФ / Общ ред. Ю. В. Кудрявцева. М. 1996.
11. Жакье Б. Международные отношения. Т. 1. Субъекты международной системы. Н. Новгород, 1997.