

Проблема суверенности и принятие экономических решений в Союзном государстве: некоторые вопросы теории и практики 2018–2019 гг.*

Шамахов В. А.^{1, *}, Межевич Н. М.²

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *shamakhov-va@ranepa.ru

²Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Концепция суверенитета в настоящее время является сквозной и общенаучной проблемой. Применительно к российско-белорусским отношениям, она, прежде всего, связана с вопросами экономического суверенитета. В идеальном варианте решение теоретических вопросов и практические действия в сфере интеграции должны быть разнесены по времени. Однако на практике это получается не всегда. Понимание экономического суверенитета в эпоху глобализации 2.0. — сложная задача для теоретиков и практиков. Как совместить традиции суверенитета и необходимость углубления интеграции? Этим вопросам посвящена данная статья.

Ключевые слова: Российская Федерация, Республика Беларусь, Союзное государство, межгосударственные объединения, суверенитет, глобализация, транснационализация, Европейский союз

Problem of the Sovereignty and Economic Decisions Adoption in the Union State: Some Questions of the Theory and Practice of 2018–2019

Vladimir A. Shamakhov^{a, *}, Nikolay M. Mezhevich^b

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), St. Petersburg, Russian Federation; shamakhov-va@ranepa.ru

^bSt. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The concept of sovereignty is a through and general scientific problem now. In relation to the Russian-Belarusian relations, first it is connected with questions of economic sovereignty. In ideal option the solution of theoretical questions and practical actions in the sphere of integration have to be carried on time. However in practice it turns out not always. Understanding of economic sovereignty during an era of globalization 2.0. — a difficult task for theorists and practitioners. How to combine traditions of sovereignty and need of integration deepening? This article is devoted to these questions.

Keywords: Russian Federation, Republic of Belarus, Union State, interstate associations, sovereignty, globalization, transnationalization, European Union

Встреча президентов Российской Федерации и Республики Беларусь в Сочи, а также «большой разговор» Президента Республики Беларусь с представителями средств

* Работа выполнена в рамках гранта № 18-1-010910 Фонда президентских грантов, выигранного Ассоциацией прибалтийских исследований: «Отношения Союзного государства России и Белоруссии со странами Прибалтийского региона: форсайт-2030», а также Договора о сотрудничестве между Северо-Западным институтом управления РАНХиГС и Академией управления при Президенте Республики Беларусь.

массовой информации, экспертами, политиками предельно актуализировали вопрос об адекватной трактовке суверенитета, в том числе экономического. Сразу укажем: это не только вопрос общества и власти Республики Беларусь. Действующие международные соглашения предполагают то, что у России может быть свое мнение по поводу экономических и политических процессов в Республике Беларусь. Отметим, что ситуация измеряется зеркально, внимание наших белорусских друзей к российской проблематике тоже закономерно.

Обсуждая вопросы суверенитета, отметим, что авторы прежде всего обращают внимание на экономические аспекты суверенитета. Причем речь идет не об академическом понимании данного термина, и даже не об узком международно-правовом подходе, а скорее о понимании суверенитета как категории, необходимой для планирования политической и экономической интеграции.

Обратимся к первоисточнику — выступлению Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, который так охарактеризовал ситуацию: «Зачем нам поднимать вопросы суверенитета Беларуси и России? Это икона, это святое. Нет у нас проблемы суверенитета», — однако далее отметил: «Я не о независимости говорю. Для меня независимость — это понятие относительное»¹. Итак, с позиции Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко независимость является относительной, а суверенитет неделим. Отметим, что подобный подход к суверенитету имеет место и на уровне политиков, и в экспертном, в том числе юридическом сообществе мира и Европы. Однако такое понимание суверенитета считается традиционным или «вестфальским», или, в крайнем случае, «ялтинским», а значит несколько устаревшим. В этой модели суверенитет трактуется как «верховная абсолютная и непрерывная власть над гражданами и подданными, наивысшее право распоряжаться», высшая власть в границах определенной территории, а в международных отношениях — как принцип, воплощающий идею равенства государств [12; 13].

Де-факто государства не равны друг другу ни в военном, экономическом, ни в каком-либо другом отношении, но, как носители суверенитета, в традиционной «ялтинской» логике признаются равными друг другу. Сказанное не означает того, что формальный статус одинаковым образом подкреплён реальными возможностями в политической жизни. Профессор С. В. Черниченко отмечает, что «нельзя понимать буквально механизм ограничения суверенитета в результате заключения международных договоров, поскольку в противном случае придется признать, что разные государства, будучи связанными различными международными договорами, имеют и различный объем своих суверенитетов» [10].

Можно сформулировать иначе: подобное понимание суверенитета (его абсолютизация) трудно реализуемо. О чем, собственно, и говорит далее Президент Республики Беларусь.

Рассмотрим некоторые теоретические аспекты экономического суверенитета. Обратимся к структуре суверенитета в понимании видного эксперта С. Краснера:

- 1) внутренний суверенитет как принцип организации власти в государстве и контроля над ее исполнением со стороны граждан;
- 2) «суверенитет взаимозависимости» (interdependence sovereignty), отражающий способность государства контролировать трансграничные передвижения людей, капитала, товаров и пр.;
- 3) международно-правовой суверенитет, выступающий основанием для равноправия государств на международной арене;

¹ Лукашенко о суверенитете: это икона, это святое [Электронный ресурс]. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-o-suverenitete-eto-ikona-eto-svjatoe-336778-2019/15.02.2019>.

4) «вестфальский» суверенитет, запрещающий вмешательство внешних акторов во внутреннюю политику государства¹.

С нашей точки зрения, в концепции С. Краснера наиболее важен «суверенитет взаимозависимости», который представляется единственно возможным способом акцептировать классическую «вестфальскую» версию суверенитета в эпоху глобализации 2.0. Именно эта часть суверенитета постулирует систему взаимозависимости, а не исключительность прав. В Союзном государстве складывается именно такая ситуация.

Проблематика российско-белорусских отношений и общие вопросы евразийской интеграции постоянно возвращают проблематику экономического суверенитета в сферу экспертного исследования. В этом контексте вслед за М. Н. Марченко укажем на два аспекта в содержании суверенитета как явления: формально-юридический, отражающий политико-правовую форму государственного суверенитета, и фактический, который выражает его материальное содержание: политическое, социальное, экономическое и иное [6]. Делимость и отчуждаемость суверенитета затрагивает его фактическое содержание, в том числе и экономическое, но не формальный статус, так как суверенитет — это определенное свойство государственной власти, которое нельзя измерять объемом (поэтому не может быть и речи о расширении или сужении суверенитета) [5, с. 259–260].

Суверенитет неделим, а в формально-юридическом смысле суверенитет государства нельзя подвергать сомнению до тех пор, пока существует государство. Однако суверенные права могут быть делегированы в тех случаях, когда это обусловлено интересами и потребностями народа. В свою очередь компетенции, образующие суверенные права, так или иначе, делегируются во всех государствах. Масштаб глобализационных процессов корректирует объем суверенных прав, уменьшая суверенные права отдельных государств в пользу увеличения прав негосударственных субъектов и межгосударственных объединений.

Таким образом, любое государство, вступившее во внешнеторговые отношения, и тем более участвующее в процессах интеграции, ограничивает свой суверенитет. Например, участие государства в Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП — Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets (TIR Convention)) означает автоматическое ограничение суверенитета в правилах грузового транзита.

Транзитно-транспортная политика с теоретической точки зрения всегда является результатом баланса между доктринальным пониманием экономического суверенитета и реальными практиками делегирования компетенций. Провозглашение принципа суверенного равенства в международных экономических отношениях содержит противоречия. При рассмотрении понятия экономического суверенитета в смысле равноправия государств учитывается ряд положений и факторов, которые, с одной стороны, существенны при формировании норм международного права, но, с другой стороны, весьма ясно показывают неравенство возможностей. К примеру, работает эффект географического масштаба, накопленного экономического потенциала и т. д.

Несколько с иных позиций к тому же вопросу подходит советник Департамента развития предпринимательской деятельности Евразийской экономической комиссии Т. М. Матаев. Он пишет о том, что провозглашение принципа суверенного равенства в международных отношениях содержит противоречия. При этом имеет место «затушевывание интересов сторон, вряд ли желающих упускать не только свою законную, причитающуюся им в силу национальных возможностей прибыль,

¹ *Krasner S.D. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton : Princeton University Press, 1999 в трактовке [1, с. 99–100].*

но и дополнительную прибыль, которая может быть только частью прибыли какой-либо другой стороны» [7, с. 21]. С нашей точки зрения это ошибочная позиция.

Мировое понимание экономической интеграции в том и заключается, что выигрыш получает каждая страна, вступившая в интеграционный процесс. Соответственно прибыль одной стороны не означает убытки другой. Однако это предполагает наличие эффективно налаженной интеграции в экономической сфере, тесную производственную кооперацию, готовность сторон отказаться от политизации экономических споров. Эффективно налаженная транзитно-транспортная деятельность как раз и позволяет избежать «игры с нулевой суммой» и обеспечить дополнительный экономический эффект для каждой отдельно взятой страны.

Интеграция рассматривается сегодня как определенно положительное явление, как «процесс, с необходимостью обусловленный получением преимуществ всеми участвующими в нем сторонами» [3, с. 106]. Теоретическая дискуссия или даже анализ практик суверенитета должен осуществляться с учетом того, что любой чужой неконтролируемый рынок — поле конкурентной борьбы, иное экономическое интеграционное объединение ограничивает возможности роста своего интеграционного проекта. Именно поэтому объединенной Европе не нужна на востоке никакая интеграция, будь то элементарная — таможенная или универсальная — «экономический союз». Не нужны так называемой Европе и проекты развития большого транзита между Китаем, Россией, Беларуссией. Большой транзит, так или иначе, предполагает если не равенство, то учет интересов всех участников. В нашем случае партнеры обязаны обеспечить именно такой вариант развития сотрудничества. При этом следует акцентировать внимание на процессах и событиях, ставящих под угрозу всю модель межгосударственного сотрудничества, выявить реальные угрозы суверенитета. Примером подобного подхода является политика Литвы по отношению к белорусской энергетике.

Возвращаясь к вопросам транзита, укажем на то, что, поскольку транзит по умолчанию является межгосударственным, предполагается, что участники транзитно-транспортной деятельности могут обозначить свои интересы. Равным образом необходимо гармонизировать видение транзитной политики всеми участниками. В этом контексте российское пожелание, связанное с учетом политического курса Литвы, не может остаться без ответа. Транспортировка через литовский порт нефтепродуктов, произведенных из российской нефти, не может и не должна считаться суверенным экономическим правом Республики Беларусь. Более того, акцентирование внимания на экономическом суверенитете с Литвой вступает в явное противоречие с желанием Беларуси сохранить свой политический суверенитет, который Литва открыто (и деятельно) подвергает сомнению, а тайно — разрушает.

С другой стороны, двустороннее сотрудничество России и Беларуси, Беларуси и Китая, России и Китая работает на общую задачу — укрепление экономической и политической стабильности Евразии. Еще раз подчеркнем: существующее многостороннее экономическое сотрудничество и прямая кооперация между Россией и Беларуссией — очевидный факт. Однако наличие такого сотрудничества не означает наличия противоречий между участниками торгово-экономических взаимоотношений. В этом контексте нельзя не отметить, что, как для России, так и для Беларуси взаимодействие с Китайской Народной Республикой как партнером далеко не всегда связано с достижениями, есть и очевидные проблемы. Часть из них связана с глобальным контекстом.

Отметим тот факт, что продолжает развиваться объективный процесс транснационализации, глобализации, правда в новой форме — «Глобализация 2.0.». Транснационализация, по мнению большинства западных экспертов, ведет к медленному «растворению» национальных экономик в новых более сложных международных структурах. Очень точно и одним из первых эту ситуацию охарактеризовал О. Ла-

фонтен, немецкий политик и экс-кандидат на пост канцлера Германии в 1990 г. Еще в конце 1980-х он писал: «Многие по-прежнему верят в действенность национально-государственных инструментов экономической политики при условии, что на международном уровне эта деятельность хорошо скоординирована. ...Настала пора понять, что транснациональное перераспределение торговых и инвестиционных потоков, трансферт технологий и производства нельзя более рассматривать лишь как изменение внешнеторговых рамочных показателей. К ним следует подходить как к серьезному ущемлению политической свободы действий национального государства, как к утрате национально-государственного суверенитета» [4, с. 106]. Если Лафонтен видел десуверенизацию как долгий и труднопредсказуемый процесс, то ряд ученых, фактически целое научное направление, не исключают и вульгарный экономизм. Голландский ученый Г. Шермерс еще 40 лет назад называл государственный суверенитет «фикцией» и утверждал, что государства различны не только по своим размерам и мощи, но и по объему реального суверенитета, которым они располагают [14, р. 776].

Относительно компромиссной точкой зрения является такая: «наиболее правильной является конвенциональная трактовка государственности: государство есть то, что система международного права (то есть, прежде всего — другие государства, затем ООН, в последнюю очередь — иные международные организации) признает государством» [9]. Однако и этот подход означает, что суверенитет страны зависит от его внешней трактовки.

Подчеркнем, что даже компромиссные формулировки предполагают делегирование компетенций. На этом построена модель Европейского союза, как, впрочем, и предшествующая модель ЕЭС. Естественно, это относится и к белорусско-российским отношениям.

Европейский союз — уникальный источник так называемых «лучших практик — best practices», но равным образом и их прямых противоположностей: провалов, скандалов, нелицеприятных публичных споров. Использование опыта Европейского союза может существенно облегчить прогнозирование, изучение перспектив развития Союзного государства. Это необходимо делать независимо от личного отношения к европейскому интеграционному процессу. Мы обязаны учесть масштабный европейский опыт при решении вопросов социально-экономической интеграции России и Беларуси.

Еще в рамках Европейского общества угля и стали, его идеолог, Жан Монне, считал возможным начать движение европейских национальных государств к конфедерации и федерации именно через экономику, постепенно выстраивая общие условия хозяйствования для отдельных отраслей и затем целых секторов. Однако и сегодня в ЕС нет ни одного государства, которое не вступало бы в торговые споры с ЕС в целом или с его отдельными участниками. Хрестоматийный пример новейшего времени — Польша. Кейс Великобритании это уже не межгосударственный спор, а прецедент выхода. Германо-французские договоренности по автопрому являются результатом сложнейших формальных и неформальных договоренностей, сформированных годами переговорного процесса. Закономерен вопрос: можем ли мы, зная все это, рассчитывать на решение наших проблем в режиме «по щучьему велению»? С экономической и правовой точек зрения вопрос о ценообразовании и национальных протекционистских режимах применительно к Фольксвагену и Рено ничем не отличается от аналогичного применительно к Брянскому и Гомельскому заводам сельскохозяйственных машин.

В этом контексте вопрос о том, являются ли цены на газ, электричество, налоговые режимы во Франции и Германии едиными, предполагает очевидный ответ — нет. Членство в Европейском союзе не предполагает полного выравнивания по налогам, затратам на труд, электроэнергию, газ и так далее. Таким образом,

поставив задачу выравнивания цен, налоговых режимов, расходов на персонал мы переходим на уровень интеграции, нехарактерный для Экономического союза, но существующий в пределах одного государства. Действительно, «даже обладание значительным конкурентным преимуществом не позволяет отдельной стране в одностороннем порядке открывать собственную экономику без последствий постепенного размывания этого преимущества со стороны конкурентов» [2, с. 12].

Еще один важный вопрос — это имплементация норм Европейского союза, посвященных вопросам чрезвычайных ситуаций, в том числе угрозам национальной безопасности. Корпус правовых актов ЕС свидетельствует о том, что когда одно государство Европейского союза считает ту или иную экономическую ситуацию чрезвычайной, то в порядке исключения срабатывает принцип объединяющей угрозы, и ЕС выступает «единым фронтом». Именно такая практика была реализована в рамках дискуссии по этому поводу в Женеве в 2019 г. Литва навязала свою точку зрения всему ЕС именно под предлогом защиты национальной безопасности.

Такая модель не может быть нормой для Союзного государства. Сущность Союзного государства выражается в том, что у межгосударственного объединения нет суверенитета, носителями которого согласно ст. 6 Договора от 8 декабря 1999 г. являются государства-участники. Образован Союзное государство, Российская Федерация и Республика Беларусь не передали ему свой суверенитет. Они передали ему часть своих полномочий или компетенций. Без этого дискуссии 2018 и 2019 гг. не имели бы смысла, так как для них просто теряется правовая основа. При этом Союзное государство уже наделено определенной международной правосубъектностью. Без наделения статусом государственного суверенитета, что особенно подчеркивают белорусские ученые. Что касается Союзного государства, образованного Россией и Беларусью, то можно признать его генеральное право на участие в международных отношениях. Однако это право не регламентировано соответствующими положениями, не уточнены формы участия Союзного государства в деятельности международных организаций (полное, ассоциированное членство, сотрудничество на договорной основе, ответственность за выполнение международных обязательств) [11, с. 12]. «К предметам исключительного ведения Союзного государства отнесены, среди прочего, “международная деятельность и международные договоры Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства” (ст. 16), а к совместному ведению — „координация и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением настоящего Договора“, а также „взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам“ (ст. 17). В ст. 68 констатировано, что государства-участники не будут принимать на себя международные обязательства, противоречащие положениям данного Договора» [8, с. 203]. Последний тезис представляется крайне важным именно в контексте теоретического и практического изучения экономического суверенитета Республики Беларусь и Российской Федерации как участников Союзного государства.

Подведем итоги. Дискуссия о делегировании суверенитета представляет собой закономерное отражение тех споров, которые существуют по вопросу об общих практиках развития Союзного государства. Причины этих споров многообразны, среди них назовем и исторические. Результат — политико-правовая экспертиза законодательной базы двух стран и Союзного государства явно отставала от потребности времени. Однако, с нашей точки зрения, никакой катастрофы не происходит. Некоторый полемический задор, присутствующий не только среди экспертов, но и среди политиков, свидетельствует лишь о том, что поиск новых экономических практик должен сопровождаться формированием соответствующего правового основания.

Литература

1. *Алексеевкова Е. С.* «Восстановленный суверенитет» как основание национальной гордости // *Международная жизнь*. 2018. № 6. С. 98–111.
2. *Буренин А. В., Игошин И. Н.* *Геоэкономика и экономический суверенитет*. М., 2007.
3. *Кизима С. А., Бакин А. И.* Системные аспекты организации и функционирования Европейского союза // *Европейский союз: история, политика, экономика, право : международная научно-практическая конференция (17–18 декабря 1997 года, Минск) : Сб. научн. трудов*. Минск : Белгосуниверситет, 1998.
4. *Лафонтен О.* *Общество будущего: политика реформ в изменяющемся мире*. М., 1990.
5. *Лепешкин А. И.* *Советский федерализм*. М. : Юридическая литература, 1977.
6. *Марченко М. Н.* *Проблемы общей теории государства и права*. Т. 1. М., 2016.
7. *Матаев Т. М.* *Государство как носитель экономического суверенитета* // *Вопросы экономики и права*. 2013. № 60. С. 19–22.
8. *Пастухова Н. Б.* Особенности государственного суверенитета участников Союзного государства России и Белоруссии // *Lex Russica*. 2017. № 1 (122). С. 198–206.
9. *Переслегин С. Б.* О концепции «виртуального государства» [Электронный ресурс]. URL: http://www.igstab.ru/materials/Pereslegin/Per_Virtu.htm
10. *Черниченко С. В.* Делим ли государственный суверенитет? // *Евразийский юридический журнал*. 2010. № 12. С. 25–31.
11. *Шабайлов В. И.* *Союзное государство: организационно-правовые проблемы становления и развития*. Минск : МИТСО, 2014.
12. *Byers M.* *Custom, Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.
13. *Byers M.* *War Law: International Law and Armed Conflict*. London : Atlantic Books, 2005.
14. *Schermers G.* *International Institutional Law*. L., 1980.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), президент российской ассоциации прибалтийских исследований (РАПИ), доктор экономических наук; mez13@mail.ru

References

1. *Alekseenkova E. S.* "The restored sovereignty" as the basis of national pride // *International life [Mezhdunarodnaya zhizn']*. 2018. No. 6. P. 98–111. (In rus)
2. *Burenin A. V., Igoshin I. N.* *Goeconomy and economic sovereignty*. M., 2007. (In rus)
3. *Kizima S. A., Bakin A. I.* System aspects of the organization and functioning of the European Union // *European Union: history, policy, economy, law [Evropeiskii soyuz: istoriya, politika, ekonomika, pravo] : international scientific and practical conference (on December 17–18, 1997, Minsk) : Collection of scientific works*. Minsk : Belarussian State University, 1998. (In rus)
4. *Lafontaine O.* *Society of the future: policy of reforms in the changing world*. M., 1990. (In rus)
5. *Lepeshkin A. I.* *Soviet federalism*. M. : Legal literature, 1977. (In rus)
6. *Marchenko M. N.* *Problems of the general theory of the state and law*. V. 1. M., 2016. (In rus)
7. *Mataev T. M.* State as carrier of economic sovereignty // *Questions of economy and law [Voprosy ekonomiki i prava]*. 2013. No. 60. P. 19–22. (In rus)
8. *Pastukhova N. B.* Features of the state sovereignty of participants of the Union State of Russia and Belarus // *Lex Russica*. 2017. No. 1 (122). P. 198–206. (In rus)
9. *Pereslegin S. B.* About the concept of "the virtual state" [An electronic resource]. URL: http://www.igstab.ru/materials/Pereslegin/Per_Virtu.htm (In rus)
10. *Chernichenko S. V.* Whether the state sovereignty is divisible? // *Eurasian legal journal [Evraziiskii yuridicheskii zhurnal]*. 2010. No. 12. P. 25–31. (In rus)
11. *Shabaylov V. I.* *Union State: organizational and legal problems of formation and development*. Minsk : MITSO, 2014. (In rus)

12. Byers M. Custom, Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.
13. Byers M. War Law: International Law and Armed Conflict. London : Atlantic Books, 2005.
14. Schermers G. International Institutional Law. L., 1980.

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhova@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Professor of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), President of the Russian Association of Baltic Studies (RABS), Doctor of Science (Economics); mez13@mail.ru