
Виктор КНАПП

О государственном договоре между Чешской и Словацкой республиками

Едва успели просохнуть чернила на соглашении о создании Содружества Независимых Государств, как начали возникать все новые и новые проблемы, чреватые противоречиями между его членами. Жизнеспособность Содружества стала подвергаться сомнению, а на выступивших с этой инициативой президентов посыпались обвинения в излишней поспешности.

В свете этого любопытен подход правоведа из Чехо-Словакии к решению аналогичной проблемы в своей стране.

В политическом развитии Чехо-Словакии после происшедших в ноябре 1989 г. изменений весьма актуальным для широкой общественности стало до сих пор почти неизвестное понятие «государственный договор». Обнаружилось, что чем больше ведутся дискуссии о государственном договоре, тем более очевидно, что это понятие истолковывается по-разному. Поскольку оно в настоящее время стало скорее политическим понятием, чем государствоведческим или правовым, распространена его интерпретация в политических переговорах и дискуссиях в зависимости от тех или иных политических целей.

В исследовании о государственном договоре между Чешской и Словацкой республиками речь пойдет не об общем, абстрактном понятии государственного договора, а о конкретной применимости государственного договора как средства политического и государственно-правового решения национального вопроса в многонациональной федерации. Импульс к проводимой об этом дискуссии дали сама история бывших социалистических государств и распад мировой социалистической системы.

Все социалистические федерации — СССР, Югославия, Чехо-Словакия — были построены (в отличие, например, от США, Германии, а также Швейцарии и др.) на этническом принципе. В литературе было исписано множество бумаги о том, что именно социалистический федерализм является единственным подлинным политическим и государственно-правовым решением национального вопроса в многонациональном государстве. Распад бывшей социалистической системы показал, что социалистический федерализм не решил ничего. Напротив, практика этого федерализма, в котором строго централизованное осуществление руководящей роли коммунистических партий в действительности находилось в противоречии с основной идеей федерализма как средства решения национального вопроса, привела к дискредитации самого федерализма и к неприятию этой идеи вообще. Это особо наглядно и интенсивно проявилось у тех народов, которые

Кнапп В.— чешский юрист, специалист по государственному праву и сравнительному правоведению.

сами себя считают — обоснованно или необоснованно — более слабыми или угнетаемыми партнерами в федерации.

Однако это не является специфическим для бывших социалистических федераций. Подобные чувства угнетенности можно наблюдать и в Бельгии у фламандского населения, и особенно у французского населения провинции Квебек в Канаде. Бурный эмоциональный антикоммунизм, в массовом масштабе возникший в бывших социалистических странах после распада коммунистических режимов, привел здесь не только к упомянутому недоверию по отношению к федерализму вообще, но и к тому, что народы, которые должны были воспитываться этим федерализмом в духе братства, поднимают друг против друга оружие, а государства, объявлявшие себя флагманами мира во всем мире, не в состоянии воспрепятствовать войне в своих собственных странах.

Следствием такого положения является отчетливая тенденция некоторых членов бывших социалистических федераций к самостоятельности. Другой, более умеренной политической тенденцией является стремление превратить бывшие социалистические федерации в конфедерации. Однако такое преобразование связано с рядом международно-правовых и конституционных проблем, обусловленных, кроме прочего, неопределенностью самого понятия «конфедерация» и не особо положительным историческим опытом конфедераций, из которых ни одна не дожила до наших дней. Швейцария, правда, сохранила в названии государства обозначение «конфедерация», но с 1848 г. она фактически является федерацией. Последняя конфедерация, которой была Объединенная Арабская Республика, недавно прекратила свое существование, не достигнув особого успеха. Конфедерацией считают иногда Европейское Сообщество, однако, по моему мнению, безосновательно. Стало быть, пример конфедераций исторически не является особо привлекательным.

Таким образом, на передний план выдвигается перспектива заключения между Чешской и Словацкой республиками государственного договора, аналогом которого являлся союзный договор в СССР.

Преимущества и проблемы государственного договора

Преимущество государственного договора состоит в том, что он является не государственной формой, а средством государственно-правового устройства составного государства. Стало быть, он не требует политического ответа на вопрос: о чем идет речь — о федерации или конфедерации. В самом деле, нигде не говорится, что желающие объединиться государства могут быть лишь федерацией или конфедерацией и что не существует какой-либо другой формы их объединения. Однако, как уже было сказано, государственный договор также не лишен серьезных проблем.

Главная из этих проблем касается самого понятия государственного договора. Это понятие, как уже говорилось, не имеет ни какого-либо нормативного, ни однозначного литературного или теоретического определения. Сравнительно более ясным оно является в области международного права, причем иногда оно применяется лишь в международно-правовом значении. Однако для такого ограничения понятия «государственный договор» нет никаких оснований.

В конкретном вопросе о возможности заключения государственного договора между Чешской Республикой и Словацкой Республикой не вызывает сомнения, что при существующем правовом положении они не могут заключить друг с другом международно-правовой договор, и именно потому, что ни согласно чехословацкой конституции, ни по международному праву они не являются субъектами международного права. Чешская и Словацкая

республики не могут также заключить государственный договор об учреждении чехословацкой федерации (и конфедерации). Ведь нельзя создать нечто уже существующее, т. е. учредить федерацию, которая уже существует и которая — в этом никто не сомневается — сама является суверенной.

Выход из положения мог бы состоять в отмене этой федерации и в учреждении посредством государственного договора новой. Но это означало бы — каким бы коротким ни был интервал между отменой одной и учреждением другой — прекращение существования одного государства и возникновение нового. Такая государственно-правовая операция была бы отнюдь не простой. Возникли бы сложные проблемы правопреемства в международных договорах, правопреемства в членстве в международных организациях, проблемы деления иностранных требований и долгов и др.

Однако здесь нас интересует вопрос, могут ли государства-члены федерации, конкретно Чешская и Словацкая республики, заключить друг с другом государственный договор на основе внутригосударственного права. В области внутригосударственного права понятие «государственный договор», как правило, не применяется. Предметом внимания и размышлений он стал лишь в последнее время в связи с вопросом конституционно-правового построения чехословацкой федерации.

Семантически выражение «государственный договор» можно вывести из сопоставления двух знаков: имени существительного «договор» и имени прилагательного «государственный». До этого пункта их имплицитное значение в целом понятно. Договор как правовое действие рассматривается всеми как консенсус хотя бы двух субъектов права принять на себя взаимные правовые обязательства. Слова «государственный договор», несомненно, означают, что речь идет о договоре, заключаемом между собой государствами. Договор, заключенный государством с юридическим лицом частного права или с физическим лицом, естественно, являлся бы не государственным договором, а гражданско-правовым, или торгово-правовым, или же трудо-правовым договором или другим. Из понятия «государственный договор» можно исключить также административно-правовой договор, заключенный между государствами. (В этом случае, правда, мы имеем дело уже с известным теоретическим соглашением: административно-правовой договор можно также считать государственным договором в расширительном смысле.) Однако здесь мы считаем государственным договором лишь конституционно-правовой договор, заключенный между государствами, т. е. такой договор, посредством которого два государства или несколько государств взаимно регламентируют свои конституционно-правовые отношения.

В силу того что в данном случае речь идет о государственном договоре по внутригосударственному праву, государственный договор возможен лишь в федерациях, а именно как конституционно-правовой договор между государствами-членами. Государственный договор, естественно, невозможен в унитарном государстве — по той простой причине, что здесь нет субъектов, которые могли бы заключить такой договор. Государственный договор между конфедерированными государствами, очевидно, носил бы характер международного государственного договора (в данном случае оставляю это за скобками, так как ЧСФР не является конфедерацией).

Однако в федеральных государствах законодательство (включая конституционное) является двухуровневым: федеральное законодательство и законодательство государств-членов. Независимо от того, что является производным — суверенитет федерации от суверенитета государств-членов или наоборот, — существует правило: законодательство государств-членов, в том числе их конституционное законодательство, не может или не должно быть в противоречии с федеральным законодательством. Так обстоит дело и в Чехо-Словакии в соответствии с нынешним конституционным правом.

Это означает, что государственный договор между государствами-члена-

ми федерации является конституционно-правовым договором, но он — с точки зрения федерального правопорядка — не является учредительным или образующим конституцию договором. Государственный договор между Чешской Республикой и Словацкой Республикой при данном правовом положении не может ни заменить федеральную конституцию, ни отменить ее и заменить другой, ни противоречить ей. Он не может также возлагать какие-либо обязанности на федеральные органы и регламентировать вопросы, входящие в компетенцию федерального законодательства.

Некоторые федеральные конституции различают договоры между государствами-членами в зависимости от того, носят ли они политический характер (например ст. 7 конституции Швейцарии, ст. 108 конституции Аргентины), и запрещают государствам-членам заключать договоры политического характера. В чехо-словацком законодательстве не встречается понятие «договор политического характера», поскольку договор о политическом альянсе некоторых государств-членов федерации не имел бы практического значения. Такой смысл он мог бы приобрести в том случае, если Чехо-Словакия превратилась бы в федерацию трех. При решении же конкретного вопроса о возможности заключения государственного договора между Чешской и Словацкой республиками важно то, что, согласно нынешнему конституционному положению, такой договор между обеими республиками не мог бы решать вопросы, уже решенные в правовом отношении федеральной конституцией или федеральным законодательством вообще.

Государственный договор с точки зрения конституционного права

Следующим вопросом является допустимость заключения государственного договора с точки зрения конституции. В отличие от некоторых других конституций, в конституции ЧСФР нет положения о возможности заключения такого договора. Он в ней прямо не допускается, но и прямо не запрещается. Что означает молчание конституции в данном случае: разрешение или запрещение? Как правило, исходят из того, что общий принцип, согласно которому все, что не запрещается законом, разрешено, не распространяется на государственные органы (включая законодательные), для которых действует прямо противоположный принцип, т. е. им запрещено то, что им не разрешается законом.

Однако этот принцип не действует без исключений в конституционном праве. И главный аргумент против его применения состоит в том, что он касается правомочий, или компетенции, тогда как в вопросе о возможности взаимного заключения Чешской Республикой и Словацкой Республикой государственного договора речь не идет ни о правомочиях, ни о компетенциях; речь идет о правоспособности и о дееспособности.

Мы применяем здесь необычную в конституционном праве частноправовую терминологию. Однако, несмотря на необычность этой терминологии, обе эти способности определенно существуют и в конституционном праве. Стало быть, вопрос заключается в том, обладают ли Чешская Республика и Словацкая Республика способностью иметь (в данном случае конституционные) права и обязанности и способны ли они приобретать их посредством актов своих органов. На этот вопрос можно, без сомнения, ответить утвердительно. Такой ответ однозначно вытекает из внутригосударственного суверенитета обеих республик, который прямо признается за ними конституционным законом и вытекает также из некоторых специфических положений данного конституционного закона. А из этого следует, что обе республики способны заключать конституционно-правовые договоры друг с

другом — именно потому, что их дееспособность в этом вопросе никоим образом не ограничена. (Нет никакого довода против использования в данном вопросе принципа, согласно которому разрешается то, что не запрещено.)

В пользу только что приведенного вывода о возможности заключения государственного договора между Чешской и Словацкой республиками можно привести и весьма убедительные аргументы из зарубежного и чехословацкого конституционного права.

Вернемся к вопросу компетенции, т. е. возможного содержания государственного договора между Чешской и Словацкой республиками. Уже понятно, что Чешская Республика и Словацкая Республика правоспособны заключить друг с другом государственный договор лишь в пределах своей конституционной компетенции, а именно прямо возложенной на них конституционным законом или же общей (имплицитной). В законе определено, что такой договор не может находиться ни в противоречии с конституцией ЧСФР, ни в противоречии с федеральным законодательством вообще.

Что касается конкретного взаимоотношения между возможным государственным договором, заключенным Чешской и Словацкой республиками, и конституцией ЧСФР (согласно существующему праву), то такой договор, вне всякого сомнения, мог бы урегулировать вопросы в соответствии с действующим федеральным законодательством, а также в делах, не регламентируемых федеральным законодательством, если они входят в правомочия республик. Он не должен ни в коем случае вступать в противоречие с федеральным законодательством.

Форма договора

Субъектами, правомочными заключить государственный договор от имени Чешской и Словацкой республик, несомненно, являются их органы государственной власти, т. е. Чешский национальный совет и Словацкий национальный совет.

Наибольшую сложность представляет вопрос о форме возможного государственного договора. Чехо-словацкое конституционное право, которое не оговаривает государственный договор, естественно, не устанавливает и его формы. Определяя ее теоретически, прежде всего необходимо проводить различие между договором и законным предписанием (источником права). Существующее чехо-словацкое конституционное право не признает договор в качестве формы правового (внутригосударственного) предписания. В этом качестве признаются исключительно законы (включая конституционные), законные акты (указы) президиумов законодательных органов, распоряжения правительства и правовые предписания, издаваемые министерствами. Стало быть, государственный договор, согласно чехо-словацкому праву, не может быть источником права.

Государственный договор нельзя заключить также ни путем параллельных конституционных законов обеих республик, ни, без всякого сомнения, принятием совместного конституционного закона — последнего не знает чехо-словацкое конституционное законодательство.

Представляется, однако, возможным, что каждый национальный совет сам себя уполномочит посредством конституционного закона на заключение государственного договора определенного содержания, затем оба совета на основе данного конституционного полномочия заключат государственный договор и его заключение утвердят затем посредством еще одного конституционного закона. В таком случае государственный договор взаимно обязывал бы обе республики, но источником права в пределах каждой республики был бы конституционный закон, на основе которого был бы утвержден государственный договор.

Однако с политической точки зрения в нынешней ситуации наиболее интересным является вопрос взаимоотношения государственного договора между Чешской и Словацкой республиками и будущей федеральной конституцией, т. е. вопрос, может ли и в какой мере государственный договор стать основой будущей федеральной конституции. Это было бы возможно лишь в том случае, когда государственный договор находился бы в соответствии с существующей конституцией или же касался бы вопросов, не регламентированных существующим конституционным законодательством и одновременно входящих в полномочия республик. Если же государственный договор должен касаться и вопросов, по которым полномочия возложены на федерацию — что и является целью на практике, — то для этого необходимо иное конституционно-правовое решение.

В качестве общей модели такого решения выступает предварительное согласие федерального парламента, т. е. полномочия, полученные государствами-членами от федерального конституционного закона, или же — что представляется более реальным — конструкция государственного договора как договора с участием третьего субъекта (договора между государствами-членами федерации, заключенного с согласия федерации). Подобный порядок также не являлся бы чем-то совершенно аномальным в мире (так, например, конституция Австрии прямо допускает возможность заключения договора между государством-членом федерации и федерацией).

По всей вероятности, возможны и другие решения. Одним из них является политическое соглашение, т. е. в данном случае политический государственный договор между государствами-членами федерации, который вследствие своего политического веса учитывался бы федеральным парламентом при принятии им новой федеральной конституции.