



Кшиштоф Скубишевски

**Государственное устройство и внешняя политика**  
Несколько соображений о конституции  
и международном праве

*(Публичная лекция, прочитанная в Польском институте международных дел 28 марта 2001 года, опубликованная в „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 1, nr 1(1), 2001, s. 77-92; перевод не авторизован)*

Тема, которой посвящен цикл лекций, опубликованных в настоящем томе, понимается широко. Отсюда неизбежен избирательный подход. В данной лекции я касаюсь следующих проблем:

- 1) структурное значение конституционного требования соблюдения международного права;
- 2) влияние международных обязательств государства на его устройство;
- 3) конституционное основание участия в европейской интеграции;
- 4) связанная с этим участием проблема государственного суверенитета.

**Конституционный принцип**

Ст. 9 Конституции гласит, что «Республика Польша соблюдает обязывающее ее международное право».

Я постулировал введение этого пункта в конституцию еще во времена ПНР<sup>1</sup>, затем – уже в конце 1989 года – представил мой

<sup>1</sup> *Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, t. 42, 1987, nr 10, s. 138, на s. 141; там же, s. 142-14, дальнейшие предложения, которые также были приняты конституционным законодателем в 1997 г. Эти предложения я представил также в Группе международного права Законодательного совета при Председателе Совета министров. Dokument nr 3: *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym PRL: gwarancje instytucjonalne*, J. Barcz (red.). Materiały działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego (październik 1986 – czerwiec 1987), druk wewn. Rady, 1987, s. 50-68.

проект конституционной комиссии<sup>2</sup>. Поводом для данного предложения было молчание тогдашнего конституционного законодательства в вопросе о том, что касается отношения между польским и международным правом. Лишь немногочисленные законы ссылались на международные договоры. Отсутствие регулирования этого отношения на конституционном уровне облегчало тогдашней власти избирательное применение международного права, в особенности международных договоров, обязательных для ПНР и касающихся дел, появляющихся в сфере внутренней жизни государства. Эта избирательность проявлялась преимущественно в областях, подверженных влиянию политики; речь шла здесь о применении либо неприменении международных обязательств, принятых ПНР, в частности, в отношении прав человека или деятельности объединений и негосударственных организаций, в том числе римско-католического Костела и профсоюзов.

Мысль о том, чтобы ввести в конституцию польского государства данного типа общую норму – сегодня она имеет статус конституционного принципа – не была нова на сравнительно-правовом фоне. Такой принцип уже фигурировал в конституциях некоторых государств, зачастую весьма различных с точки зрения их цивилизационного развития, напр., в конституциях Греции и Ганы, Японии и Италии. Оригинальной же была эта мысль на почве проводимой в Польше дискуссии о месте международного права в государственном законодательстве.

Конечно, с очень немногими исключениями, каждое правительство уверяет и будет уверять, что признает этот принцип; государства и правительства чувствуют потребность в том, чтобы в ситуации, когда их обвиняют в нарушении международного права, доказывать, что они на самом деле соблюдают это право и эти обвинения безосновательны. А если никоим образом не удастся этого доказать, в особенности тоталитарные и авторитарные государства отрицают очевидные факты, или указывают на иное государство в качестве виновника, или апеллируют к контексту, или просто молчат. Два первых элемента (т. е. отрицание фактов в сочетании с указанием на другое государство как виновника) проявлялись вплоть до начала девяностых годов в поведении СССР в отношении катыньского преступ-

---

<sup>2</sup> Komisja Konstytucyjna, Biuletyn, 1990, nr IV, s. 3-6. Мой проект я прислал также в комиссию, которая работала над конституцией, принятой в 1997 г. Последнюю версию проекта опубликовал в статье *Przyszła konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo”, t. 49, 1994, nr 3, s. 11-17.

ления и других массовых уничтожений военнопленных или других польских заключенных периода Второй мировой войны.

Принцип, выраженный в ст. 9 Конституции, впрочем, является очень общим, но данная черта не препятствует тому, чтобы он имел конкретный результат. Тут кстати будет напомнить, что в 1993 г., т. е. перед принятием Конституции 1997 г., содержащей предписания о месте и эффективности в особенности международных договоров в отечественном законодательстве, Верховный Суд вывел обязанность соблюдения международного права из другого конституционного принципа, еще более общего, чем ст. 9, а именно из природы Польской Республики как «демократического государства права»<sup>3</sup>.

По мнению Верховного Суда, «введение в обязательные предписания Конституции РП принципа, что Республика Польша является демократическим государством права», решает «проблему непосредственного использования в отечественном законодательном обороте норм международного права».

«Ибо государство права – это также такое государство, которое соблюдает свои обязательства, содержащиеся в заключенных им и правильно ратифицированных международных договорах и конвенциях, из чего следует, что нормы таких договоров и конвенций могут и должны быть непосредственно использованы во внутреннем законодательном обороте и не требуют для своего использования никаких дополнительных «трансформирующих» действий. Это касается, конечно, такого рода конвенций или двусторонних соглашений, в которых хотя бы подразумевается намерение (воля) применения их в пространстве внутреннего законодательства вступающих в соглашение или заключающих договор государств, либо можно принять, что хотя бы возможность такого их применения вытекает из их содержания или других объективных предпосылок, сопровождающих их заключение. При таком подходе очевидно, что вступление страны в конвенцию, предметом которой являются права человека, не может иметь другой цели, кроме ее непосредственного применения во внутреннем законодательном обороте при независимости такого применения от ее оценки или признания, напр., отечественными административными органами. Это означало бы, что акт вступления имел бы своей целью лишь види-

<sup>3</sup> В момент, когда Верховный Суд выносил цитируемое здесь постановление, относительный принцип фигурировал уже в пересмотренной после 1989 года Конституции 1952 г. (ст. 1). Этот пункт был оставлен в силе в Конституционном Законе (т. н. Малая конституция) 1992 г. (ст. 77). В нынешней конституции этот принцип нашел свое место в ст. 2.

мость принятия государством обязательства выполнять конвенцию, а не действительное расширение и пополнение средств и методов защиты прав человека. За такой позицией стоит также ратифицирование Польшей Венской конвенции о праве международных договоров от 23.05.1969 г. (Сборник Законов, 1990 г., № 74, ст. 439), содержащей примечание к ст. 27, которое четко говорит, что сторона договора не может ссылаться на постановления внутреннего законодательства, чтобы оправдать свое неисполнение международных договоров»<sup>4</sup>.

Если же принцип законности (т. е. законная природа польского государства), достаточен, чтобы установить, что международное право должно применяться в пределах государства, конституционная декларация типа ст. 9 тем более может приносить такой результат и укреплять место и воздействие международного права во внутригосударственной сфере, особенно его непосредственное применение административными органами и судами.

Такого рода эволюция имела место в Японии. Ст. 98 § 2 японской конституции предусматривает, что «договоры, заключенные Японией, а также установленные права народов будут точно соблюдаться». Формулировка этого положения должна бы свидетельствовать о том, что международное право соблюдается, не касаясь вопроса о его применении в стране. Однако это положение толковалось, в частности, японским правительством, как влекущее за собой непосредственную эффективность указанных в нем международных норм во внутренней сфере<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15 czerwca 1993 r., Sygn. Akt I PRN 54/93. В этом деле речь шла о свободе объединений и границах данной свободы. Цитируемое здесь постановление Верховного Суда 1993 г. является похвальным отходом суда от позиции, которую он занял в 1987 г., отказывая в применении 1) Конвенции № 87 Международной Организации Труда 1948 г., касающейся свободы профессиональных союзов и защиты прав союзов, а также 2) Международного Пакта Гражданских и Политических Прав ООН 1966 г., в особенности ст. 22 этого пакта. Постановление 1987 г. я подверг критике, требуя изменения содержащегося в нем взгляда о приоритете права ПНР, даже если оно противоречит международным договорам, ратифицированным ПНР; эта критика фигурирует в моей глоссе, опубликованной в „Państwo i Prawie”, t. 44, 1989, nr 6, s. 135-145. С удовлетворением следует поприветствовать возвращение Верховного Суда на путь уважения международных обязательств польского государства.

<sup>5</sup> D. P. O'Connell, *International Law*, 2 изд., Stevens & Sons, London 1970, s. 78. В скобках можно добавить, что норма, декларирующая уважение международного права, может обосновать отказ в применении иностранного закона, противоречащего международному праву, когда, тем не менее, иностранный закон должен быть применен судом. W. Wengler, *Völkerrecht*, Springer Verlag, Berlin – Göttingen – Heidelberg 1964, t. 1, S. 649, прим. 2.

Существует другой пример – разработка соответствующего принципа в итальянской конституции ясно связывает международное право с отечественным: «Правопорядок [l'ordinamento] Италии соответствует [si conforma] общепризнанным нормам международного права».

Итальянская модель рассматриваемого здесь принципа показывает, что норма нашей Конституции шире; ее язык позволяет считать, что она воздействует не только на место и эффективность норм международного узального права, а также международных договоров в отечественном обороте<sup>6</sup>, но относится также к внешней деятельности государства. Это значит, что внешняя политика Польши должна соответствовать международному праву. Связи между международным правом и внешней политикой государства могут сказываться и действительно сказываются на вопросах государственного устройства. Однако это слишком широкая тема, чтобы ее можно было полностью раскрыть в настоящей лекции<sup>7</sup>. В некоторой степени к этой теме относится и следующий раздел лекции.

### Международные обязательства государства и его устройство

В рамках того же цикла, к которому относится моя лекция, министр Бартошевский говорил о связях между демократией и внешней политикой<sup>8</sup>. Он затронул также – что было неизбежным – правовую сторону вопроса, а именно упомянул о проникновении в польское право стандартов, определенных западноевропейскими институтами. Основной целью и стремлением нашей внешней политики, которая формировалась начиная с пере-

<sup>6</sup> Тем более что в этой области существуют в Конституции предписания гораздо более подробные, чем ст. 9, а именно: ст. 87, § 1; ст. 88, § 3, а также ст. 89-91. См. также ст. 27, ст. 56, § 2; ст. 59, § 4; ст. 116, § 2; ст. 117; ст. 188, п. 1-3; ст. 229, а также ст. 241, § 1 и 2. Существуют, кроме того, предписания, которые явно не называют международного права, но апеллируют к его применению в стране. R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, t. 53, 1998, nr 1 s. 3, на с. 9 дает пример ст. 178, § 1. Не надо добавлять, что как сама эта тема, так и ограниченные временные рамки данной лекции не позволяют сделать анализ вышеназванных предписаний.

<sup>7</sup> Тех, кто этим интересуется, я могу отослать к обширной литературе на эту тему. В частности, следует указать две позиции (в хронологической последовательности): L. Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Columbia University Press, New York 1979, а также G. Guillaume, *Les grandes crises internationales et le droit*, Paris 1994.

<sup>8</sup> W. Bartoszewski, *Demokracja a polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, t. 53, 2000, nr 3, s. 5.

лома, совершенного в 1989 году, была связь Польши с Западом, включая стремление к приобретению со временем членства в этих институтах. Представляется целесообразным раскрыть эту тему.

Участие Польши в работе Конференции (ныне Организации) безопасности и сотрудничества относится еще к периоду существования ПНР – Хельсинкское соглашение было подписано в 1975 г. В изменившейся в 1989 году европейской обстановке был сделан упор на демократизацию; об этой тенденции свидетельствует Парижская хартия ОБСЕ 1990 г. Первые шаги после перелома Польша направила в Совет Европы в Страсбурге. Совет, впрочем, пошел навстречу новым демократиям в Европе, в том числе и Польше, создавая статус специально приглашенного государства (*statut d'invité spécial*), а также задействуя в рамках своей Парламентской ассамблеи (первоначально носившей название Совецательной ассамблеи – в ней заседают парламентарии из стран-членов) механизм, позволяющий наблюдать, становятся ли страны Центральной и Восточной Европы, стремящиеся стать членами или пока желающие сотрудничать с Советом, государствами права, т. е. признающими превосходство закона над политическим диктатом (*prééminence du droit*) и обеспечивают ли соблюдение прав человека и основных свобод на своих территориях. Итак, желая стать членом Совета Европы, Польша оказалась – независимо от демократизирующих действий политического крыла НСПС «Солидарность» (правительство Тадеуша Мазовецкого, Гражданский парламентский клуб в Сейме и Сенате) – под доброжелательным для этих действий давлением международного происхождения. Министр Бартошевский во вступлении к своей лекции напомнил, что «внешняя политика государства в значительной мере обусловлена ее внутривнутриполитической системой»<sup>9</sup>. Не оспаривая этой закономерности, скорее всего я бы ее ограничил, в принципе, к демократическим государствам. Трудно ведь себе даже представить в отношениях между этими государствами случай такого типа, как рука, протянутая в 1939 г. антикоммунистическим и националистическим немецким диктатором Адольфом Гитлером правителю советской империи Иосифу Сталину и их близкое сотрудничество в период с августа 1939 г. до июня 1941 г.

С другой стороны, внешняя политика и международное право в настоящее время занимают огромное количество вопросов, которые в начале прошлого столетия принадлежали исключительно к внутренней сфере государства. В качестве примера можно назвать такие области, как права человека и

---

<sup>9</sup> Там же.

элементарные свободы личностей и их объединений, охрана природных ресурсов, доступ к этим ресурсам и вообще защита окружающей среды, трудовые отношения, просвещение и здравоохранение или охрана культурного и цивилизационного наследия. Таким образом многие ведомства и государственные институты, а также неправительственные организации занимаются иностранными делами. В результате такого развития иногда в государстве и его политике теряется разграничение между внутренним и внешним. Министерство иностранных дел перестало быть единственным ведомством, охватывающим сферу отношений с другими странами, международными организациями и разными новыми действующими лицами на международной сцене. Растут, таким образом, координационные задачи каждого МИДа. Когда реформаторы центральных органов государства постановили, что в каждом ведомстве будет существовать образование, называемое «политическим кабинетом министра», я предлагал Министру иностранных дел, чтобы в его ведомстве «политический кабинет» состоял из нескольких опытных работников, главной задачей которых являлась бы именно функция неформальной координации. Эта идея не была принята; признаю, что ее осуществление не было бы простым. Кстати добавлю, что не думаю, чтобы ныне существующий «политический кабинет» Министра иностранных дел был бы, учитывая его функции и задачи, необходим как отдельная организационная единица в рамках МИДа.

Возвращаясь к основной теме, в переходе от системы диктатуры и монопартийного правления к демократическому строю (и тем самым политически плюралистическому) мы имели в Польше и кое-где еще дело не только с влиянием внутренней политики на внешнюю. Параллельным и поддерживающим эту линию являлся процесс, развивающийся в направлении от внешней политики, в том числе от новых международных обязательств государства, к внутренней политике, в том числе к формированию по-новому государственного устройства и публичного права. Таким образом, внешняя политика влияла на демократизацию государства. Ибо лишь демократическое государство могло быть партнером европейского Запада. Устав Совета Европы 1949 г. ограничивает его членство исключительно государствами, соблюдающими принцип законности (*rule of law*), а также права человека и основные свободы (ст. 3 Устава).

В трактовке Совецательной (Парламентской) ассамблеи эти принципы требовали, чтобы в стране-члене существовала парламентарная система, опирающаяся на подлинно демократич-

ную конституцию<sup>10</sup>, иначе говоря, то, что определяет конституция, должно подтверждаться и осуществляться на практике.

Римская конвенция о правах человека 1950 г. существенно дополняет нормы, зафиксированные в ст. 3, поскольку требует, чтобы личность, права и свободы которой были нарушены, располагала эффективным правовым инструментом в отношениях с государственной властью с целью прекращения подобных нарушений (ст. 13). Таким образом понимаемая эффективность прав личности широко интерпретировалась и по-прежнему интерпретируется Европейским трибуналом прав человека в Страсбурге. С этой точки зрения поучительным является случай с Грецией в Совете Европы. В 1967 г. в Афинах произошел военный переворот. Его следствием было т. н. правление полковников, а значит, нарушение демократии, вместе с нарушением в широком масштабе прав человека. Греции угрожал вывод из Совета Европы согласно постановлению этой организации. От такого позора ее спас лишь факт, что полковники решили опередить действия Совета и приняли решение о выходе Греции из Совета Европы, одновременно денонсируя Римскую конвенцию о правах человека. Когда рухнул военный режим и Греция, будучи родиной демократии, вернулась на путь законности (1974), здесь не было никакого автоматизма. Греция должна была выполнить условия, определенные Советом, перед тем как могла вернуться: возвращение не только к полному соблюдению прав человека и основных свобод, вместе с освобождением всех политзаключенных, но также и принятие конституции «подлинно демократической» и нормальное функционирование демократических институтов<sup>11</sup>.

Не лишне будет напомнить, что Испания была принята в состав Совета Европы лишь после завершения правления вождя – генерала Франко – и обещания, данного всеми политическими силами, представленными в 1977 г. в парламенте (Кортесах), что они гарантируют «конституционные принципы главенства права». Совет Европы имел существенный вклад в совершенствование этих норм в новых конституциях Испании и Португалии, которые устранили их недавние диктатуры и признавали принципы государства права<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Резолюция № 361 от 31 января 1968 г.

<sup>11</sup> Постановление Перламентской ассамблеи № 558 от 27 января 1974 г.; J.-Y. Morin, *L'État de droit: émergence d'un principe du droit international*, Recueil des cours (гаагские лекции), t. 354, 1995, p. 203-204.

<sup>12</sup> Там же, С. 204.

Перелом 1989 года и ликвидация СССР в конце 1991 года привели к тому, что перед Советом Европы встал вопрос о членстве многих кандидатов. Парламентская ассамблея с этой целью разработала специальную процедуру. Что касается существенных требований – решение о принятии принималось после определения комитетом экспертов, что правопорядок кандидата соответствует нормам Совета; на первом плане фигурировал примат закона и соблюдение прав человека, в том числе подписанной Римской конвенции. Относительно этого последнего вопроса Совет ожидал, что новое государство-член ратифицирует Конвенцию не позднее чем через год после принятия в состав Совета, а если бы по объективным причинам это оказалось неисполнимым, то в разумные сроки. Таким образом, членство в Совете Европы оказывало реальное давление на дальнейшую демократизацию строя данного государства. Не место здесь рассматривать демократию на стыке политики и права, в особенности международного права<sup>13</sup>. Важнейшим компонентом этой проблемы является вопрос универсальности прав человека<sup>14</sup>. По этому вопросу мне представился случай выступить в 1993 г. в качестве представителя Польши на Всемирной конференции ООН, касающейся прав человека, в Вене. Я тогда сказал:

«Принципы всеобщности и нераздельности прав человека являются краеугольным камнем правового регулирования, а также опирающейся на закон практики. Но, как известно, это непростой вопрос. По крайней мере два аргумента приводятся с целью ослабления универсальности.

Первый из них заключается в экономических различиях, существующих в мире. Эти отличия приводят к принятию противоречивых приоритетов в политике отдельных государств по отношению к своему населению. Мы имеем также дело с неясной дискуссией об условности защиты прав человека. Однако то, что нищета является врагом прав человека – это факт.

<sup>13</sup> Тех, кто интересуется, могу отослать к лекции Морины, процитированной выше в примечании 11, и к предложенным там источникам. Ср. также: О. М. Garibaldi, *On the Ideological Content of Human Rights Instruments: The Clause „In a Democratic Society”*, Т. Buergenthal (red.), *Contemporary Issues in International Law: Essays in Honor of Louis B. Sohn*, Engel Publishers, Kehl – Strasbourg – Arlington 1984, p. 23-68.

<sup>14</sup> Эта проблема рассматривается в огромном количестве публикаций. Из работ последних лет заслуживает внимания N. Valticos, *Universalité et relativité des droits de l'homme, Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles 1998, p. 737-750.

Второй аргумент часто называют культурными различиями. Все мы уважаем разные культуры и цивилизации, все они нас обогащают. Однако это не может оправдать пренебрежения принципом защиты прав человека либо его обеднения. Всякая релятивизация прав человека ведет к ее отрицанию».

Североатлантический же Союз не ставил на первое место демократичность всех своих членов; во всяком случае, так было в момент его создания и постепенного расширения в годы холодной войны. Одним из основателей Союза в 1949 г. была Португалия, имевшая тогда авторитарный государственный строй; во главе государства стоял диктатор Оливейра Салазар, и ничто не предвещало каких-либо изменений. В то время как неудовлетворительная ситуация по вопросу соблюдения прав человека является одним из официально называемых препятствий для принятия Турции в Европейский Союз, Турция беспроблемно оставалась полноправным членом Договора даже во время ее вторжения на Кипр в 1974 г., что было совершено в нарушение прав многих греческих киприотов. Именно этот пример четко иллюстрирует отличия в подходе Атлантического Союза.

Европейский Союз, а ранее Европейское Сообщество, принимая новых членов с диктаторским и монопартийным прошлым, требовала полной демократизации и соблюдения прав человека. Такая позиция была отчетливо видна при принятии Испании в сообщество в 1976 г. Европейский трибунал сделал это раньше: в 1969 г. по делу Стендера он постановил, что следит за соблюдением элементарных прав органами сообщества. После этого заключения последовала целая серия приговоров, утверждающих демократическую и свободолобивую систему как в законодательстве сообщества, так и в странах-членах<sup>15</sup>.

### **Членство Польши в Европейском союзе**

Итак, мы пришли к вышеназванному вопросу; заслуживает он нескольких слов также учитывая ст. 90 п. 1 Конституции: «По некоторым делам Республика Польша может на основании международного договора передать международной организации или международному органу компетенции органов государственной власти».

Европейскую интеграцию начали великие европейцы, которые поняли суть ситуации и направили народы Западной

---

<sup>15</sup> J.-Y. Morin, *op. cit.*, p. 137-245, анализирует это и другие постановления Европейского трибунала.

Европы на новый путь. Это были Жан Моннэ, Роберт Шуман, Альчиде де Гаспери, Конрад Аденауэр. Творцы Европейского сообщества<sup>16</sup> поняли, что побеждение катастрофических фактов, которые привели ко Второй мировой войне, требовало сделать упор на то, что объединяет, и устранение того, что разделяет. Они поняли, что, если смотреть на Европу как на единое целое, европейские конфликты были чем-то наподобие гражданских войн. Они сумели сделать основной вывод из факта, что Европа была и есть цивилизационным и духовным целым, при этом сохраняя национальные отличия. Это было время, когда, в отличие от настоящего, у Европы были государственные деятели – они желали объединить силы и возможности европейских народов и обеспечить им хорошее и достойное существование в мире, тогда подчиненном супердержавам. Несмотря на различные трудности, а иногда даже кризисы, Европейский Союз является ответом на призыв будущего. Если не считать России (которая является государством, расположенным на двух континентах), европейские нации не в состоянии индивидуально бороться с политическими, экономическими, социальными и территориальными угрозами, которые возникают на пороге XXI века. Если так рассуждают Франция, Германия, Италия, Великобритания и другие государства, к которым судьба отнеслась снисходительнее, то что тут говорить о Польше, разрушенной войной, подвергнутой изменению границ и великой миграции, в течение 45 лет жившей при советском господстве и в навязанной СССР системе диктатуры.

В сегодняшних дискуссиях о нашем членстве в Союзе прежде всего говорится об экономических вопросах. Следует, однако, помнить о том, что суть вопроса касается политической сферы, в том числе также широко понимаемой безопасности<sup>17</sup>. Членство в Союзе в значительной степени предопределяет нашу внутрен-

---

<sup>16</sup> Европейское объединение угля и стали возникло в 1951 г., Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии – в 1957 г. На практике принято определять все три сообщества названием «Сообщество» (т. е. в единственном числе). С 1965 г. три Сообщества имеют единую Комиссию и единый Совет; Трибунал (в Люксембурге) и Парламент с самого начала были общими. Подписанный в 1992 г. Маастрихтский договор создал Европейский Союз, сохранив все три сообщества и дав ЕЭС название «Европейский Союз».

<sup>17</sup> Политический фактор и фактор безопасности в отношении европейской интеграции я усиленно подчеркивал в моих выступлениях в Сейме (21 марта 1992 г.) и в Сенате (25 июня 1992 г.), делая это, впрочем, и ранее, и позже. Некоторые наши политики и комментаторы открыли значение политического фактора лишь теперь, в связи с нынешними переговорами с Европейским Союзом. Лучше поздно, чем никогда.

нюю и международную стабильность. Европейское сообщество с самого начала являлось политическим предприятием. Так же дело обстоит и с Союзом. Наше объединение с сообществом, а также наше стремление стать членом Союза носит по существу политический характер.

Мы заинтересованы в том, чтобы удалить от нас призрак тоталитаризма, а также обеспечить существование демократии в нашей стране. Подобную цель ставили перед собой Греция, Испания и Португалия после их победы над авторитаризмом, не говоря уже о прошлом положении Германии и Италии, освобожденных от диктатуры коалицией Объединенных наций. Особо важным было введение Германии в европейские и североатлантические структуры. Тем самым политическая картина Европы резко изменилась в положительную сторону.

Благодаря ценностям, которые легли в его основу, Союз является одним из немногочисленных прочных центров демократии в мире. Это обстоятельство имеет основное значение для укрепления нашего современного демократического и свободного строя, которого так немного было на польской земле в прошлом столетии. С другой стороны, речь идет об обеспечении нашей стране безопасного места в Европе. Эта цель для нас важнее, чем для стран, которые сегодня являются членами Союза<sup>18</sup>. Ибо их судьба была лучше нашей. Не нужно напоминать, что в течение трех последних столетий под угрозой были не только границы Польши, ее не только лишили независимости, но само существование народа оказалось в опасности. Вступление в Союз будет для нас гарантией, так же как и для других стран-членов, не только экономического и социального развития. Для нас принадлежность к Союзу будет прежде всего гарантией сохранения и развития нашего национального существования<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> За исключением Финляндии, которая, принадлежа к Российской империи, обрела в 1918 г. независимость, а в 1939 г. стала жертвой советской агрессии и в 1944-1990 гг. оставалась в определенной зависимости от СССР в сфере своей внешней политики и торговли. Принадлежность к Союзу дает Финляндии те гарантии независимого существования, в которых должна быть заинтересована также Польша.

<sup>19</sup> См. выступления, указанные в примечании 17. В период, когда я руководил Министерством иностранных дел, очень помогал в формулировании этих мыслей тогдашний посол РП в Париже Ежи Лукашевский, сам являвшийся автором многих работ на тему европейской интеграции. В течение тридцати лет своей работы в качестве преподавателя и профессора, а затем ректора Европейского Коллегиума в Бельгии он убеждал правительства и общественное мнение в западных государствах в необходимости охвата процессом интеграции также государств восточного блока – после обретения ими независимости. Его деятельность принесла хорошие результаты и пригодилась в работе МИДа.

## **Проблема суверенитета**

В дискуссии о нынешних связях Польши с Европейским Союзом и, прежде всего, о будущем нашем в нем членстве иногда раздаются голоса, утверждающие, что, связываясь с ЕС, наше государство будет терять суверенность. А ведь, наряду с демократией, суверенность является существенной чертой устройства Польши. Суверенность названа в первом предложении преамбулы к Конституции. Конституционные предписания требуют беречь суверенность (ст. 126, § 2), а также независимость (ст. 5 и 26, § 1) государства.

Данная проблема имеет юридическую и политическую стороны. Необходимо эти две стороны старательно отделить друг от друга, причем каждая из них может появиться равно как во внутренней, так и во внешней компетенции государства.

Бывает так, что конкретное государство зависит с разных точек зрения от другого государства, в особенности от крупной державы. Однако такая зависимость не обязательно должна касаться правовой сферы и не всегда находит выражение в законодательстве. Иными словами, такое зависимое государство – несмотря на внешнеправовую зависимость – сохраняет полную международную правоспособность и правовую дееспособность. Формально оно самоуправляемо. Таким образом, в смысле международного права оно суверенно. Согласно Уставу ООН (ст. 2 § 1) таким государством был каждый участник советского блока. Ситуация Белоруссии и Украины, двух республик, входивших в состав СССР (вплоть до его распада в конце 1991 года), была, несмотря на их членство в ООН, несколько иной, поскольку они были подвержены – кроме фактических – существенным ограничениям, вытекающим из конституции и других законов СССР.

Подобным образом государства, являющиеся фактически (в прошлом или до сих пор) клиентами некоторых западных держав, сохраняли (сохраняют) статус государств суверенных. Что касается сферы внутреннего законодательства – если конституция или равноценный акт не дает чужому государству права на законодательство, управление или судопроизводство в другом государстве, в это время, несмотря на фактическое чужое влияние, данное государство формально суверенно; я имею в виду влияние, оказываемое, например, на состав правительства, на направление законодательства в определенных областях, на создание и сохранение одних институтов и ликвидацию других.

Содружество Польши с Европейским Союзом реализуется с начала 1992 г., хотя ратификация Европейского договора, устанавливающего содружество между РП и Европейскими Сообществами и государствами – их членами с 16 января 1991 г., наступила позже. Это содружество не ограничивает нашей суверенности. Подобно тому, как обязанности, вытекающие из других соглашений, Договор ограничивает исполнение (а не существование) некоторых атрибутов суверенности; государство добровольно соглашается поступать так, а не иначе, согласно договору. Это не является каким-то ограничением суверенности, относительную компетенцию Польша неизменно сохраняет, это лишь обязывает пользоваться ею в соответствии с договором. Ибо Европейский договор определяет рамки и границы сотрудничества между Польшей и Сообществами. Конкретные исполнительные решения принимаются в Совете Сообщества, где обязательно единогласие. Таким образом, нет опасности для Польши, что Совет навязет ей какие бы то ни было решения вопреки нашим интересам и нашей воле. Ведь в Договоре фигурируют защитные клаузулы. Они состоят в воздерживании от реализации отдельных предписаний, если бы их применение грозило дестабилизацией нашей экономики.

Членство же в Сообществах и Европейском Союзе влечет за собой многочисленные ограничения компетенции отдельных государств-членов (в отличие от государств, действующих совместно) – в сфере как внутренней, так и внешней. Однако это ограничения иные, чем сателлитская или полусателлитская модель зависимости данного государства от другого. Европейский Союз с самого начала был организацией, опиравшейся на интеграцию государств, а не только на их сотрудничество. То, что государства теряют в смысле индивидуальной самостоятельности, отдается не другому государству, не доминирующей державе, а совместной организации, действующей для совместного блага. То, что государство тратит в качестве субъекта, рассматриваемого изолированно, оно обретает в сотрудничестве, как элемент интегрированного субъекта. Равно как с правовой, так и с политической точки зрения Европейский Союз (подобно Сообществу) является добровольным объединением государств, строящих новый совместный образ и создающих общее дело. Классическая категория ограничения государственной суверенности не является здесь вполне подходящим мериллом. Впрочем, из Союза можно выйти (в отличие от большинства федераций).

Давайте помнить также о прогрессирующей политической и экономической взаимозависимости современного мира. Мало какая страна в состоянии сама обеспечить себе внешнюю

безопасность. Нет сегодня государства, которое могло бы себе позволить экономическую самодостаточность без ущерба для экономического прогресса.

Рыночная экономика стала всемирной, и государство, которое имело у нас (и не только у нас) многочисленные экономические функции, утрачивает их в пользу рынка и его сил. То есть в экономической сфере верховенство государства и так сокращается, независимо от того, является или нет государство членом организации такого типа, как Европейский Союз (то есть организации надгосударственной, в отличие от большинства организаций межгосударственных, ограничивающихся сотрудничеством государств).

Конечно, передача Европейскому Союзу экономической компетенции, бывшей до сих пор исключительной прерогативой государства, идет далее и проявляется сильнее, чем последствия глобализации в экономической сфере. Так происходит также потому, что весь процесс перехода компетенции от государства к надгосударственной организации совершается систематическим способом и в рамках сложной структуры<sup>20</sup>. В особенности я имею в виду право установления законодательства для государств-членов органами Европейского Союза. Не нужно, по всей вероятности, добавлять, что атрибуты государственной суверенности, переходящие к Союзу, не ограничиваются экономикой (т. н. вторая и третья опоры Союза).

Государство, которое так, как Польша, в течение 50 лет подвергалось действию вредных, ущербных или неэффективных экономических механизмов, особенно заинтересовано в сотрудничестве со странами преимущественно высокоразвитыми. Нам нужно использовать их опыт и помощь.

Примеры государств, вступавших до сих пор в Сообщество (ныне в Союз), показывают, что как сотрудничество (или другой переходный период), так и членство повлияли, независимо от многих трудностей, на значительное ускорение экономического развития этих государств; именно это нам и нужно.

Опыт последних трех веков заставляет нас защищать нашу суверенность, «с благодарностью вспоминая (как подчеркивает

---

<sup>20</sup> Я имею в виду всю систему правовых норм разного ранга, регулирующих интеграцию государств в Содружестве и Союзе. В другом значении эта систематизация имеет свои границы, и не всегда можно о них говорить. Ибо разделение властных функций между Содружеством и Союзом с одной стороны и государствами-членами с другой не свободно от определенной случайности или безапелляционности. На последнюю обращает внимание S. Hoffmann, *La France et l'Europe*, „Revue des sciences morales et politiques”, 2000, nr 3, p. 68.

красивое вступление к Мартовской Конституции 1921 г.) мужество и выдержку жертвенной борьбы поколений, которые лучшие свои силы неустанно посвящали делу независимости». Но угроза нашей суверенности из Брюсселя не происходит. Рамки Европейского Союза настолько широки, что позволяют отдельным государствам двигаться к окончательной цели, которой является единство Европы, с различной скоростью. Европейскому Союзу чужда всякая гегемония, поэтому такое единство оказывается в наших интересах. Ведь национальные государства, несмотря на европеизацию их населения и его стремлений, не исчезнут. Нет и не будет европейского народа. Нет причины пугаться европейской интеграции и видеть в ней угрозу для нашей с трудом завоеванной независимости.

В Сообществах и в Союзе, наряду с действиями правящих органов и институтов, происходит спонтанная интеграция, прежде всего человеческая<sup>21</sup>. Подозрительность, враждебность и догматические перегибы уступают место доброжелательности, сотрудничеству и дружеской толерантности. Интеграционные процессы, как инспирируемые правительственными и союзными институтами, так и спонтанные, не угрожают национальной и культурной специфике государств-членов<sup>22</sup>. Политический и экономический Союз является не угрозой, а защитой национальной и культурной самобытности государств-членов.

\* Замечанные опечатки исправлены

---

<sup>21</sup> На спонтанный аспект интеграции указывает цитируемый в примечании 19 Е. Лукашевский.

<sup>22</sup> Совершенно ложным является взгляд (которого придерживаются также в Польше противники европейской интеграции), что интеграция приводит к увяданию национальной культуры. Наблюдение за культурной жизнью отдельных государств – членов Союза показывает, что они развиваются превосходно. Возможная угроза национальной культуре происходит не из интеграции, а из распространения т. н. массовой культуры, которая в определенной мере является импортом культуры американской. Польша (подобно другим государствам) подвержена влиянию массовой культуры независимо от того, войдет она в Европейский Союз или нет.