

## НЕТИПИЧНАЯ ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА: КОНФЕДЕРАЦИЯ РОССИИ И БЕЛАРУСИ

© 2012 г. Юрий Альбертович Дмитриев<sup>1</sup>, Василий Олегович Миронов<sup>2</sup>

Проблема идентификации конфедерации неразрывно связана с необходимостью формирования целостного представления о ней. Термин “конфедерация” достаточно широко используется в юриспруденции для обозначения одной из форм государственного устройства. При этом конфедерация как правовая категория изучается в рамках форм государства с оговоркой о том, что она таковой не является. Соответственно, закономерен вопрос о целесообразности рассмотрения конфедерации в числе явлений, к которым она якобы не относится.

Русские дореволюционные правоведы определяли конфедерацию как союз государств. Современные государствоведы рассматривают ее как объединение государств для решения политических, экономических, социальных и военных задач. Такие определения основаны на том, что практика создания конфедераций ограничивается незначительным количеством конфедеративных союзов и сравнительно коротким периодом их существования, по истечении которого они распались или были преобразованы в федеративные государства.

Традиционно считается, что субъекты конфедеративного союза обладают правом сепарации и сохраняют суверенитет, которого нет у самой конфедерации. Отсутствуют также единое конфедеративное гражданство, бюджет и денежная единица, конституция и законодательство. Имеется лишь договор о создании конфедерации. Органы конфедерации обладают правом издания нормативных правовых актов, но при этом действует правило нуллификации.

В последнее время в юридической науке намечились определенные изменения применительно к категории “конфедерация”. Проблемность си-

туации прежде всего заключается в несоответствии существующего уровня научных знаний о конфедерации современным потребностям, в их недостаточности для решения новых задач познания. Устаревшие характеристики конфедерации более всего обнаруживают свою несостоятельность в вопросе о ее правовых основах, поскольку решение этого вопроса обуславливает изучение конфедерации конкретной отраслью юридической науки.

Промедление с его решением может привести к тому, что конфедерация перестанет быть предметом изучения как в общей теории государства и права, так и в теории конституционного и международного права. Важно создать достаточную теоретическую основу для дальнейших исследований конфедерации путем отнесения данного феномена к конкретной области правовых знаний, а также получения результатов о ее базовом признаке – правовой основе.

В большинстве научных работ, посвященных конфедерации, указывается на международно-правовой характер союзного договора. Однако высказывались и мнения об эволюционирующей двойственной или возможной внутрифедеральной правовой природе такого договора. Обе позиции верны, так как союзный договор, являясь источником конституционного права, может быть применен и как источник международного права. Учредительный акт конфедерации является межгосударственным соглашением и, следовательно, международно-правовым актом.

Однако только по особенностям субъектного содержания невозможно определить правовую форму договора, так как конкретное содержание способно принимать разные формы. Например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.<sup>3</sup> (далее – Договор) не укладывается в рамки международного права. Такой договор заключается, как правило, с целью

<sup>1</sup> Профессор кафедры конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент РАН (E-mail: info@yudmitriev).

<sup>2</sup> Профессор кафедры теории и истории государства и права Сыктывкарского государственного университета, доктор юридических наук (E-mail: mironov-vo@yandex.ru).

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

урегулирования вопросов создания нового государства – первичного субъекта международного права. Но подобные вопросы не могут регулироваться международным правом, поскольку это противоречит принципу первичности государств как субъектов международного права.

Конфедерация, основывающаяся только на союзном договоре, не может считаться окончательной, так как принятие решения и его осуществление суть два различных юридических факта. Единое государственно-правовое пространство в конфедерации возникает не в силу заключения договора, а в результате его исполнения.

В этой связи наличие высокоинтегрированных межгосударственных союзов, в которых интеграционные процессы не прекращаются, сложных квазигосударств с рядом динамических признаков государства не позволяет рассматривать конфедерацию как исторический анахронизм или отклонение в государственном развитии.

Наряду с классическими возможны и постклассические конфедерации – межгосударственные союзы, создаваемые на постоянной основе и характеризующиеся значительной интегрированностью экономической основы, солидарным суверенитетом при сохранении суверенитетов субъектов конфедерации, совместно осуществляющих ряд внешних функций и некоторые внутренние функции, институтом двойного гражданства и др.

Поэтому один из вариантов развития союзной российско-белорусской государственности – постклассическая конфедерация. Ее организационные и правовые контуры можно предварительно определить на теоретическом уровне в рамках междисциплинарного исследования с участием российских и белорусских специалистов в различных отраслях юридической науки и других отраслей научного знания.

В качестве одного из основных факторов белорусско-российского сближения выступают исторические предпосылки. С конца XVIII в. по 1991 г. они имели общую государственность сначала в рамках Российской Империи, а затем в составе Советского Союза. Их совместное существование в рамках единого государства обусловило культурную близость русского и белорусского народов.

Союзное государство – это прежде всего региональное экономическое сообщество. Согласно ст. 2 Договора целями Союзного государства являются: создание единого экономического пространства для обеспечения социально-эко-

номического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики, проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и др.

Сравнительный анализ положений этого Договора и принципов Европейского Союза приводит к выводу о том, что Евросоюз – это модель, взятая за основу при образовании Союзного государства: провозглашено создание единого экономического пространства, единого валютного союза, органов власти, в том числе парламента, и др.

В целом построение Союзного государства вписывается в современные мировые процессы, характеризующиеся повышением роли региональных экономических сообществ, опыт существования которых свидетельствует о возможности объединения разных по территории, количеству населения, уровню экономического и социального развития государств. Следует учитывать и то, что интеграция выгодна России и Беларуси с геополитической точки зрения.

Анализ юридической природы интеграционного объединения Российской Федерации и Республики Беларусь вызывает неоднозначную трактовку. Чтобы понять и определить его конституционно-правовой статус, необходимо провести системный анализ основных элементов российско-белорусского объединения не только в нормативно-текстуальном контексте, но и с учетом фактически сложившихся отношений сторон. Для этого нужно подвергнуть анализу следующие институты этого объединения и основные вопросы, имеющие наиболее важное значение.

1. Территориальность Союзного государства:
  - его внешние границы;
  - внутреннее единство территории;
  - право граждан на свободное перемещение по территории Союзного государства;
  - создание единого экономического пространства;
  - формирование единого правового пространства (унификация законодательства субъектов и формирование собственного законодательства Союзного государства).
2. Гражданство Союзного государства.
3. Разграничение предметов ведения Союзного государства и его субъектов, суверенитет.

4. Система органов власти Союзного государства.

5. Международная правосубъектность Союзного государства.

6. Вопрос о наличии у Союзного государства фискальной функции.

Результаты анализа свидетельствуют, что Союзное государство можно рассматривать в качестве субъекта международного права только в отдельных случаях, связанных с заключением международных договоров по вопросам его исключительной компетенции.

При уяснении конституционно-правовой природы Союзного государства важно отметить отсутствие фискальных функций у его органов. Согласно ст. 32 Договора его бюджет формируется за счет ежегодных согласованных отчислений государств-участников, что характерно для международных организаций, а также конфедераций.

Вместе с тем предусмотренные Договором и подготовленным на его основе проектом Конституционного акта Союзного государства институты российско-белорусского объединения схожи с институтами, свойственными федеративному государству: разграничение предметов ведения на вопросы исключительной компетенции Союзного государства и вопросы совместного ведения союза и его субъектов, единое гражданство, наличие центрального государственного аппарата, общая государственная граница, единое экономическое пространство, включая монетарный союз, и др.

Поскольку указанным Договором провозглашено создание единого государства, актуален вопрос о правовом статусе граждан российско-белорусского интеграционного объединения. Пунктом 1 ст. 14 установлено, что граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. Тем самым учрежден институт союзного гражданства, которое не заменяет аналогичных национальных институтов, а существует параллельно с ними. На уровне союзного законодательства планируется осуществлять регулирование иных (кроме приобретения и прекращения) вопросов гражданства, таких как покровительство и защита граждан, находящихся за пределами Союзного государства, о едином документе, удостоверяющем личность союзного гражданина, и др.

Учредительные документы Союзного государства предусматривают введение института конфедеративного гражданства, аналогичного существующему в Евросоюзе, гражданином которого является каждый гражданин государства-члена.

При этом Договор о Европейском Союзе, как и Договор о создании Союзного государства, не затронул вопросов регулирования приобретения и прекращения гражданства, оставив их в национальной компетенции каждого государства. Указанное обстоятельство отличает конфедеративное гражданство от гражданства в тех федеративных государствах, которые допускают существование гражданства субъектов федерации.

Рассмотрение национальных институтов гражданства России и Беларуси приводит к выводу о необходимости преодоления различий в их законодательстве о гражданстве путем установления в Законе о гражданстве Союзного государства норм, регулирующих вопросы союзного гражданства, и базовых норм, определяющих основания и порядок приобретения и прекращения гражданства государств-участников.

При рассмотрении института союзного гражданства возникает вопрос о соотношении понятий “гражданин Союзного государства” и “иностранный гражданин”. Законы, регулирующие правовое положение иностранцев в Российской Федерации и Республике Беларусь, позволяют сделать вывод о том, что институт союзного гражданства не является полноценным правовым механизмом, с помощью которого определяется статус граждан интеграционного объединения. В качестве такового он выступает лишь при наделении граждан России и Беларуси правами избирать и быть избранными в парламент Союзного государства, назначаться на должности в органы Союзного государства, а также на создание союзных общественных объединений.

Анализ законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь, заключенных ими международных договоров приводит к следующим выводам:

механизм определения правового статуса граждан России и Беларуси на территории друг друга сводится к предоставлению им правового режима иностранных граждан;

в основу определения правового статуса иностранцев в России и Беларуси положен национальный режим, означающий уравнивание их с правами собственных граждан государства пребывания;

национальный режим в России и Беларуси установлен с тем условием, что иностранным гражданам предоставляются равные с собственными гражданами права и обязанности, если иное не установлено правовым актом. Это является основой для формирования специального режима

иностранцев, который сводится к изъятию из их правоспособности прав, для обладания которыми необходимо наличие гражданства данного государства, а также к возложению на иностранных граждан дополнительных обязанностей.

Составляющие правового статуса граждан Союзного государства (в частности, их политические права) дают возможность выделить три уровня их избирательных прав:

избирательное право союзного уровня;

право избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов Союзного государства;

право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Исследование политических прав граждан России и Беларуси выявляет неполноту национально-го и союзного законодательства в их регулировании. Так, законодательство этих государств едино в запрете на участие иностранцев в политических партиях. Однако, учитывая необходимость предоставления гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим в Российской Федерации, и гражданам России, постоянно проживающим в Беларуси, избирательных прав на выборах в органы местной власти, а в перспективе – в органы государственной власти субъектов Союзного государства, следует предоставить им право на участие в политических партиях, так как оно является важным условием реализации пассивного избирательного права.

При рассмотрении вопроса о личных правах и свободах интерес представляет прежде всего право на свободу передвижения и выбор места жительства. Оно имеет особую значимость в условиях конфедеративного объединения. В Договоре упоминается право граждан на свободное передвижение по территории Союзного государства, но лишь с принятием конституционного акта предполагается гарантировать право граждан свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Союзного государства.

Существующие между двумя государствами договорные нормы упрощают перемещение граждан Союзного государства по его территории, но не могут быть признаны достаточными. Сохранение института вида на жительство противоречит принципам Союзного государства. Поэтому, с нашей точки зрения, для реализации права граждан на свободу передвижения необходимо упразднение этого института и введение на территории Союзного государства единой системы регистрационного учета.

Некоторое охлаждение в последнее время отношений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь вызвало споры о будущем союза двух государств, о возможности их дальнейшего сближения. Разногласия на официальном уровне наблюдаются и в отношении приемлемой модели интеграции. В связи с этим является актуальным обращение к анализу этапов развития и оценке перспектив российско-белорусской интеграции.

В процессе построения Союзного государства выделяют два периода:

время активного сотрудничества Российской Федерации и Республики Беларусь в его построении (2000–2003 гг.);

период, характеризующийся замедлением интеграционных процессов (2004 г. – настоящее время).

При оценке перспектив развития российско-белорусской интеграции следует учитывать:

имеющиеся результаты реализации положений Договора о создании Союзного государства;

общественное мнение в России и Беларуси об интеграционных процессах;

опыт создания и функционирования Европейского Союза;

внутриполитическую ситуацию в России и Беларуси;

геополитические факторы.

Каких-либо серьезных препятствий для дальнейшего строительства Союзного государства не существует, если при наличии политической воли к этому действительно обоюдно стремиться. Однако на процесс его построения существенно влияют внутри- и внешнеполитические факторы, что делает возможным развитие российско-белорусской интеграции по одному из двух направлений.

Первое – реальное создание Союзного государства на основе реализации положений Договора от 8 декабря 1999 г. Этот процесс должен пройти следующие основные этапы:

в экономической сфере – формирование таможенного и валютного союзов, единого экономического пространства;

в политико-правовой сфере – принятие конституционного акта, выборы в парламент Союзного государства, формирование правовой системы и принятие Конституции.

Необходимо иметь в виду, что в Союзном договоре предусмотрено построение государства

конфедеративного типа. История свидетельствует, что конфедерация – переходное, непостоянное интеграционное объединение, которому свойственно либо преобразование в федерацию, либо распад. Учитывая различия в экономическом потенциале России и Беларуси, различные формы их государственного устройства, а также разницу в размерах территории и численности населения, проблематично создание в ближайшее время федерации двух равных субъектов.

На наш взгляд, альтернативой распаду Союзного государства может быть включение Республики Беларусь в Российскую Федерацию в качестве республики с особым статусом либо нескольких субъектов (шести областей). В этой связи перспективы Союзного государства в немалой степени зависят от того, каким в процессе его построения сформируется мнение белорусского общества и его политических элит по данному вопросу.

Второе направление – сворачивание российско-белорусской интеграции, которое может выразиться в отказе от принятия конституционного акта, проведения выборов в парламент Союзного государства, введения единой валюты и т.д. Этот вариант развития межгосударственных отношений не будет означать полного прекращения российско-белорусского сотрудничества. Существующие органы Союзного государства сохранятся и будут выполнять некоторые координирующие функции.

Нельзя исключить и такой вариант, при котором субъекты российско-белорусского союза изъявят желание войти в состав Европейского Союза. Подобное развитие событий, естественно, маловероятно и зависит от множества факторов, среди которых возможное желание России и Беларуси стать участниками Евросоюза не является основным.

В обобщенном виде варианты дальнейшего построения Союзного государства выглядят следующим образом:

стабильное развитие и последовательное преобразование в конфедерацию нового типа, характеризующуюся значительной интегрированностью экономической основы, солидарным суверенитетом при сохранении суверенитетов субъектов конфедерации, институтом двойного гражданства и др.;

сворачивание фактической интеграции при формальном сохранении Союзного государства;

прекращение существования Союзного государства в связи с:

а) преобразованием в квазифедеративное государство по типу Европейского Союза;

б) вхождением Республики Беларусь в состав Российской Федерации;

в) возвращением на исходные позиции и дальнейшим межгосударственным сотрудничеством в рамках существующих на постсоветском пространстве региональных организаций;

г) вхождением одного или обоих субъектов в Европейский Союз.

Создание Союзного государства ознаменовало новый этап в процессе единения народов России и Беларуси в демократическое правовое государство. Один из основных факторов российско-белорусского сближения – исторический. Однако не только причины исторического свойства способствуют сближению этих государств. Важнейшей тенденцией современного мира является международная экономическая интеграция, получившая наибольшее распространение в форме региональных экономических сообществ. В конце XX в. они стали важным инструментом развития региональной экономики и повышения конкурентоспособности на мировом рынке стран – членов интеграционных группировок.

Наиболее тесной интеграции государства достигли в рамках Европейского Союза, в основу организации которого положен коммунитарный метод, заключающийся в создании надгосударственных политических институтов, наделенных реальными властными полномочиями. В настоящее время Евросоюз из регионального экономического сообщества превратился в государственное образование со следующими федеративными признаками:

собственная правовая система;

гражданство;

единое экономическое пространство;

единая денежная единица;

законодательные, административные, судебные институты, включая орган народного представительства, избираемый напрямую гражданами<sup>4</sup>, и т.д.

Сравнительный анализ положений российско-белорусского Договора с принципами организации Евросоюза свидетельствует, что последний – это модель, принятая за основу при построении

<sup>4</sup> Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комм.) / Отв. ред. С.Ю. Кашкин; пер. А.О. Четвериков. М., 2005. С. 8, 9.

Союзного государства: единое экономическое пространство, валютный союз, властные органы, в том числе парламент, и др. Создание Союзного государства вписывается в современные мировые процессы, характеризующиеся повышением роли региональных экономических сообществ. Опыт их существования указывает на возможность объединения разных по масштабу территорий, количеству населения, уровню экономического развития государств.

Союз России и Беларуси возник как альтернатива сотрудничеству этих государств в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), в котором они не могли динамично развиваться: “Исходя из концепции разноскоростной и разноразмерной интеграции в рамках Содружества Независимых Государств, Россия будет определять параметры и характер своего взаимодействия с государствами – участниками Содружества Независимых Государств как в целом в Содружестве Независимых Государств, так и в более узких объединениях, в первую очередь в Таможенном союзе, Договоре о коллективной безопасности. Первостепенной задачей является укрепление Союза Беларуси и России как высшей на данном этапе формы интеграции двух суверенных государств”<sup>5</sup>.

Интеграция выгодна нашим странам и геополитически. В частности, для России это – возможность противодействия существующему на Западе плану отделения ее от Европы путем создания “санитарного кордона” вдоль западных границ Российской Федерации<sup>6</sup>.

В Договоре о создании Союзного государства российско-белорусский интеграционный союз назван государством, но при этом не определена форма его государственного устройства. В проекте конституционного акта указано, что по своей правовой природе Союзное государство является межгосударственным образованием нового типа<sup>7</sup>.

Среди конституционалистов анализ юридической природы данного интеграционного объединения трактуется неоднозначно. Так, К.В. Арановский отмечает, что Россия и Республика Беларусь образовали внутри СНГ свой союз – фактически

конфедерацию внутри конфедерации<sup>8</sup>. Г.В. Мальцев и И.Н. Барциц также указывают на то, что достигнутый этап российско-белорусской интеграции соответствует варианту конфедерации<sup>9</sup>. Аналогичной точки зрения придерживается и И.П. Блищенко<sup>10</sup>. Н.А. Михалева считает, что модель Союзного государства несет в себе черты не только конфедеративного, но и федеративного союза<sup>11</sup>. С характеристиками создаваемого Союзного государства как конфедерации не согласен Ю.А. Тихомиров, по мнению которого, оно является новой разновидностью государства<sup>12</sup>. Другие авторы подвергают сомнению государственный статус Союзного государства<sup>13</sup>.

Один из признаков государственного образования – его территориальность: наличие пространства, на которое распространяется верховная государственная власть. Согласно ст. 7 Договора его территория состоит из территорий государств-участников. Внешней границей Союзного государства являются границы государств-участников с другими государствами, или пространственный предел действия суверенитетов государств-участников.

Союзное государство имеет конкретные пространственно-территориальные очертания, делающие возможным использование термина “страна”, который в одном из своих значений представляет собой политико-географический синоним термина “государство”. Вместе с тем в настоящее время понятия “государственная граница Союзного государства” и “территория Союзного государства” имеют достаточно условный характер. Это проявляется в том, что государства – участники Союза самостоятельно решают вопросы о своих государственных границах. Без согласования с другим участником либо союзными органами они решают и проблемы государственной границы Союзного государства.

<sup>5</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации // Росс. газ. 2000. 8 июня.

<sup>6</sup> См.: Степанов Е.И. Белоруссия и Россия: внутренние и внешние проблемы интеграции // Вестник фонда развития политического центра. 2001. № 12.

<sup>7</sup> См.: Принципы Конституционного акта Союзного государства. Проект документа // [http:// www.sinfo.ru](http://www.sinfo.ru)

<sup>8</sup> См.: Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. С. 212.

<sup>9</sup> См.: Мальцев Г.В., Барциц И.Н. Политический смысл реинтеграции России. Форма Союзного государства // К единому государству: о создании российско-белорусского Союзного государства. М., 2001. С. 226.

<sup>10</sup> См.: Блищенко И.П. Конфедерация // Информационный бюллетень Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. 1999. № 1. С. 43.

<sup>11</sup> См.: Михалева Н.А. Правовые проблемы создания Союзного государства России и Беларуси // Гос. и право. 2002. № 6. С. 15.

<sup>12</sup> См.: Тихомиров Ю. Не надо бояться мнения народа // Росс. газ. 1999. 16 окт.

<sup>13</sup> См.: Калачян К.К. Союзное государство Белоруссии и России (Международно-правовые проблемы создания) // Право и государство: теория и практика. 2003. № 11.

Таким образом, в вопросе определения государственных границ Союзного государства абсолютизирован принцип суверенитета государств-участников. Однако территориальность – это качественный признак государственного образования, в связи с чем вопрос об установлении и изменении границ Союзного государства должен им контролироваться.

В Договоре не упоминается о праве граждан свободно передвигаться по его территории. Не затрагивает этого вопроса и Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 г.<sup>14</sup> Только при принятии конституционного акта предполагается гарантировать права его граждан свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства в пределах Союзного государства. Порядок пересечения российско-белорусской границы гражданами этих государств дополнительно урегулирован Соглашением об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств – участников Таможенного союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты от 24 ноября 1998 г.<sup>15</sup>

Указанного Соглашения недостаточно для обеспечения права граждан России и Беларуси свободно передвигаться по территории Союзного государства. Соглашение не освобождает граждан Беларуси от заполнения миграционной карты при въезде в Россию, соблюдения миграционного режима, получения разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации. В связи с этим постановлением Совета Министров Союзного государства “О плане мероприятий по обеспечению равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации” от 10 марта 2004 г.<sup>16</sup> была предусмотрена подготовка Соглашения о свободе передвижения, выборе места пребывания и жительства на территориях участников Договора о создании Союзного государства от 24 января 2006 г.<sup>17</sup> Указанное Соглашение подписано президентами Российской Федерации и Республики Беларусь. Статьей 2 Соглашения гарантировано право граждан одной стороны независимо от места пребывания (проживания) свободно въез-

жать, выезжать, пребывать, следовать транзитом, передвигаться и выбирать место жительства на территории другой стороны по паспорту или иным действительным документам, указанным в приложениях к Соглашению, без миграционной карты.

В ст. 4 установлено, что факт принадлежности лица к гражданству одной из сторон является основанием для получения разрешения на постоянное жительство без учета срока временного пребывания и получения разрешения на временное проживание на территории другой стороны. Указанные договорные положения упрощают получение вида на жительство гражданами России и Беларуси на территории этих государств и способствуют углублению интеграции.

Упразднение в дальнейшем института вида на жительство будет способствовать сближению правовых статусов граждан двух стран и более эффективной реализации их права на свободу передвижения по территории Союзного государства. Институт регистрации для контроля за перемещением граждан по территории Союзного государства будет вполне достаточен.

Единство территории государства проявляется также в единстве экономического пространства. В Договоре от 8 декабря 1999 г. формирование единого экономического пространства указано как одна из его целей (ст. 1). Раздел III Союзного договора определяет основные принципы формирования такого пространства:

унификация законодательства в социально-экономической сфере;

поэтапное сближение основных социальных и макроэкономических показателей развития и единая структурная политика;

единая валюта и единый эмиссионный центр;

единая политика ценообразования;

общий рынок ценных бумаг;

единство законодательства в части обслуживания и погашения внешнего и внутреннего долга, порядка осуществления внешних заимствований и иностранных инвестиций;

единство принципов взимания налогов;

единая торговая политика в отношении третьих стран, международных экономических организаций и экономических объединений;

единое таможенное пространство;

единая таможенная политика в отношении третьих государств;

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 47. Ст. 5625.

<sup>15</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. С. 16–19.

<sup>16</sup> См.: Документы, принятые и одобренные на заседании Совета Министров Союзного государства. М., 2004. С. 14–18.

<sup>17</sup> См.: <http://www.embassybel.ru>

объединение энергетической, транспортной систем, систем связи и телекоммуникаций.

Важным показателем единства экономического пространства, рассматриваемого как элемент единства государственной территории, является валюта. В соответствии со ст. 13 указанного Договора Союзное государство должно иметь единую денежную единицу. Денежная эмиссия осуществляется единым эмиссионным центром. Введение и эмиссия другой валюты в Союзном государстве помимо единой денежной единицы не допускаются. В ходе формирования единого экономического пространства осуществляется валютная интеграция на основе введения единой валюты. Полное завершение процесса валютной интеграции намечалось закончить к концу 2005 г. Соглашением о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра<sup>18</sup> от 30 ноября 2000 г. установлено, что роль денежной единицы Союзного государства с 1 января 2005 г. выполняет рубль Российской Федерации, а с 1 января 2008 г. вводится единая денежная единица Союзного государства.

Однако валютная интеграция не была завершена, а межгосударственные соглашения остаются нереализованными. Причины этого имеют не только объективный, но и субъективный характер. Валютная интеграция является завершающим этапом формирования общего экономического пространства, когда устранены все барьеры для движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы, созданы равные условия для субъектов хозяйствования, достигнуто сближение важнейших макроэкономических показателей, проведена унификация бюджетно-налоговой, ценовой, денежно-кредитной и валютной политики.

В условиях незавершенности российско-белорусского сближения по этим показателям их валютная интеграция проблематична. В части создания валютного союза существуют противоречия и политического характера. Современный уровень этих отношений не позволяет говорить о наличии единого экономического пространства на территории Союзного государства. В то же время для экономической интеграции созданы необходимые правовые условия.

Единая правовая система Союзного государства означает действие на всей его территории единых правовых норм и институтов. Согласно ст. 1 рассматриваемого Договора формирование такой системы провозглашено одной из целей его образования. Договор предполагает форми-

рование единой правовой системы в основном в сфере экономики. Общее правовое пространство формируется также в области обороны, военной службы, защиты территорий от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды и др.

Предусматриваются два способа формирования единого правового пространства: унификация внутреннего законодательства России и Беларуси и создание единого законодательства Союзного государства. Унификация предполагает принятие единообразных нормативных актов каждым из государств – участников Союза либо принятие нормативного акта одним из участников по аналогии с нормативно-правовым актом другого участника.

Определенные результаты в унификации законодательства имеются: приведение в соответствии с ранее принятым Гражданским кодексом РФ Гражданского кодекса РБ, унификация законодательства о налогообложении доходов граждан, пенсионного законодательства, утверждение единых подходов к определению мер социальной защиты граждан, принципов совместной оборонной политики и охраны общественного порядка<sup>19</sup> и др.

В Беларуси и России действуют сходные по своим положениям трудовые кодексы, унифицировано таможенное законодательство. Приняты аналогичные с российскими законы Республики Беларусь “О естественных монополиях” от 16 декабря 2002 г.<sup>20</sup>, “О газоснабжении” от 4 января 2003 г.<sup>21</sup> Осуществлены иные меры по приведению в соответствие законодательства сторон.

На сегодняшний день унификация является недостаточной для формирования единого правового пространства Союзного государства, которое требует наличия единых нормативно-правовых актов, распространяющих свое действие на всю его территорию. Унификация внутреннего законодательства России и Беларуси – этап на пути к принятию общесоюзных нормативно-правовых актов.

В соответствии со ст. 58, 59 указанного Договора его органы в пределах своей компетенции принимают следующие нормативно-правовые акты: законы, основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. Органы Союзного государства также могут принимать

<sup>19</sup> См.: *Пастухова Н.Б.* Союз России и Белоруссии: этапы, особенности, перспективы (Конституционно-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 125.

<sup>20</sup> См.: Народная газ. 2003. 28 янв.

<sup>21</sup> См.: Звезда. 2003. 29 янв.

<sup>18</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 32. Ст. 3320.



рекомендации и заключения. Договор заложил основы формирования законодательства Союзного государства, как составляющей его единой правовой системы. Среди актов союзного законодательства выделяют акты прямого действия и акты, требующие для своей реализации имплементации в национальном законодательстве участников союза.

К первой группе относят законы и декреты, которые принимаются по вопросам исключительной компетенции Союзного государства, предназначены для общего применения, являются обязательными и после их официального опубликования подлежат прямому применению на территории каждого государства-участника, а также постановления, обязательные для того государства, физического или юридического лица, которому они адресованы.

Во вторую группу включены основы законодательства и директивы, принимаемые по вопросам совместного ведения российско-белорусского союза и его субъектов. К ним предъявляется непереносимое требование имплементации союзных правовых норм в национальные правовые системы: согласно п. 3 ст. 59 Договора нормативно-правовые акты Союзного государства по предметам совместного с его субъектами ведения реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов по соответствующим вопросам.

В п. 4 ст. 60 установлено, что директивы обязательны для государства, которому они адресованы, при сохранении за ним свободы выбора форм и методов действий. При этом не требуется обязательной имплементации положений директивы в законодательство государства – субъекта союза. Национальное законодательство должно лишь определить формы и методы действий, предусмотренных в директиве.

Учитывая, что п. 5 ст. 60 Договора определяет резолюции как акты, посредством которых обеспечивается текущая деятельность его органов, имплементации их положений в национальное законодательство не требуется.

Договор не решает вопросы о соотношении юридической силы актов Союзного государства между собой, а также с национальным законодательством государств-участников. Только в п. 2 указанной статьи содержится положение, согласно которому в случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника преимущественную силу имеет норма Союзного государства.

Большинство директив, постановлений и резолюций Высшего Государственного Совета и Совета Министров Союзного государства носят рекомендательный или декларативный характер либо касаются организации деятельности его органов. Поэтому правовая система Союзного государства, как таковая, отсутствует. Ее подменяют нормативные правовые акты той или иной степени унифицированности, а также международные договоры.

Ключевым положением данного Договора являются сохранение суверенитета государств – участников Союза и разграничение предметов ведения и полномочий между Союзным государством и его субъектами. К исключительной компетенции Союзного государства отнесены три группы вопросов. Основная – это базисные экономические вопросы. Вторая группа – вопросы совместной деятельности в области обороны. Третья составляющая – установление системы органов Союзного государства и их формирование, определение порядка организации и деятельности.

К совместному ведению Союзного государства и государств-участников отнесены: взаимодействие в области оборонной политики, принятие в его состав других государств, координация и взаимодействие во внешней политике, социальная сфера, развитие науки, культуры, образования, гармонизация и унификация законодательства государств-участников, охрана окружающей среды, борьба с терроризмом и иной преступностью.

Согласно ст. 19 Договора вне указанных пределов государства – участники Союзного государства сохраняют всю полноту государственной власти. Сохранение суверенитета за государствами-участниками, дополненное правом сессии, свидетельствует о несоответствии Союзного государства рамкам федеративных отношений, для которых такие принципы взаимоотношений частей и целого не свойственны.

К компетенции Высшего Государственного Совета отнесено решение важнейших вопросов развития Союзного государства, образование его органов, включая отраслевые и функциональные. Высший Государственный Совет назначает выборы в Палату Представителей парламента Союзного государства, утверждает союзный бюджет и международные договоры, ратифицированные парламентом. В пределах своих полномочий издает декреты, постановления, директивы, выполняет другие функции, отнесенные к

его ведению или переданные ему государствами-участниками<sup>22</sup>.

Законодательным органом должен стать парламент Союзного государства в составе выборной Палаты Представителей и Палаты Союза, формируемой из членов парламентов России и Беларуси. К полномочиям парламента отнесены принятие законов и основ законодательства Союза, бюджета, ратификация международных договоров, заключаемых от имени Союзного государства, назначение судей Суда Союзного государства, членов Счетной палаты, утверждение членов Комиссии по правам человека и некоторые другие.

Согласно ст. 70 указанного Договора до выборов парламента его функции выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, которое состоит из депутатий, делегируемых Федеральным Собранием Российской Федерации и Национальным Собранием Республики Беларусь. На практике Парламентское Собрание не заменило парламент Союзного государства. Его функции сведены к рассмотрению союзного бюджета и обмену мнениями среди депутатов по вопросам союзного строительства.

Исполнительным органом Союзного государства является Совет Министров, в который входят главы правительств России и Беларуси, ключевые министры и некоторые руководители союзных органов отраслевого и функционального характера. Председателем Совета Министров по решению Высшего Государственного Совета назначается глава правительства одного из государств-участников.

Совет Министров разрабатывает основные направления общей политики по вопросам развития Союзного государства, вносит в Высший Государственный Совет предложения по формированию органов управления, представляет в союзный парламент проекты законов, обеспечивает контроль за выполнением положений Договора о создании Союзного государства. Широкими полномочиями располагает Совет Министров в экономической сфере. Кроме того, он формирует Постоянный комитет, основная функция которого заключается в координации работы отраслевых и функциональных органов Союзного государства

<sup>22</sup> См., например: постановление Высшего Государственного Совета "О военной доктрине Союзного государства" от 26 декабря 2001 г. // Документы, принятые и одобренные на заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства. М., 2002. С. 40–58.

и их взаимодействия с национальными органами государств-участников.

В систему органов Союзного государства должны также войти Счетная палата, создание которой связано с необходимостью контроля за финансами Союза, и Комиссия по правам человека, призванная содействовать реализации и защите основных прав и свобод граждан Союза.

Предусматривается создание Суда Союзного государства, который должен обеспечить единообразное толкование и применение указанного Договора и нормативно-правовых актов Союза. В ст. 54 установлено, что государства-участники, органы Союзного государства могут передавать на рассмотрение Суда любые вопросы, связанные с толкованием и применением Договора, нормативно-правовых актов Союзного государства.

Существующая система союзных органов не обладает свойством органов государственной власти. Их деятельность носит координирующий и консультативный характер или связана с решением вопросов организации и функционирования этих органов. Фактически по всем вопросам российско-белорусских отношений решения принимаются на основе двусторонних межгосударственных соглашений. На международной арене Россия и Беларусь осуществляют координацию своих внешнеполитических действий и выступают с единых позиций по большинству вопросов международной политики. С этой целью Высшим Государственным Советом принимаются программы согласованных действий в области внешней политики<sup>23</sup>.

Вместе с тем Договор о создании Союзного государства содержит некоторые правовые положения, предполагающие функционирование этого государства как субъекта международного права. Предусматривается возможность единого членства государств-участников в международных организациях, других международных объединениях. В ст. 17 предусмотрено право Союзного государства на международную деятельность и международные договоры по вопросам, отнесенным к его исключительному ведению, т.е. при учреждении Союзного государства была определена его ограниченная международная правосубъектность.

<sup>23</sup> См.: Документы, принятые и одобренные на заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства. С. 91.