

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ И КОНТЕКСТЫ ПРАВОПРЕЕМСТВА ОБЩЕГО ИСТОРИЧЕСКОГО ПРОШЛОГО

И. В. Иванов

*доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
sarmat212@yandex.ru*

В статье рассматриваются актуальные вопросы государственного строительства Союзного государства России и Республики Беларусь на современном этапе. Определяется правовая природа Союзного государства, основные проблемы в его формировании и формулируются предложения по их разрешению.

Ключевые слова: Союзное государство; Российская Федерация; Республика Беларусь; органы публичной власти; Конституционный Акт; государствовподобное образование; суверенитет.

Союзное государство Беларуси и России образовано на основе Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 2 апреля 1997 г. «О Союзе Беларуси и России», Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. Продолжение развития Союзного государства связано с принятием Договора от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства», который вступил в силу 26 января 2000 г. До этого объединение России и Беларуси именовалось Союзом (1997–1999 гг.), хотя и предполагало единое гражданство, но государством не именовалось.

Конституционно-правовая природа Союзного государства лежит в плоскости международного публичного права и конституционного права двух государств – России и Беларуси. Единого мнения относительно его природы не имеется. Отдельные ученые видят в нем «конфедеративный союз» [3, с. 6] другие говорят, что оно обладает конкретным набором признаков, свойственных любому государству [8, с. 28–30]. Союзное государство рассматривают в качестве субъекта международного права и обладателя международной правосубъектности [7, с. 84–90]. С. А. Авакьян отмечает, что Союзное государство специфический союз государств, при котором степень единства пошла дальше конфедерации [4, с. 5–10]. А. А. Гваришвили рассматривает Союзное государство как самостоятельную структуру в рамках СНГ [5, с. 75]. Таким образом, Союзное государство надгосударственное образование.

В этом контексте возникает вопрос о наличии государственного (конституционного) права Союзного государства. Необходимо определить основные характеристики Союзного государства, направления его развития. Существование этого государства в течение более 25 лет позволяет определять тенденции его развития, а также отметить нерешенные до настоящего времени вопросы его государственного строительства.

При рассмотрении правовой системы Союзного государства отмечается, что такая система не сформировалась, как таковое право Союза не сложилось [6, с. 14–26]. В этом

случае, подобное государство является в большей степени международной организацией. С этим сложно согласиться. Союзное государство имеет государственный аппарат, который представлен рядом органов, из которых некоторые не сформированы.

Исследование системы органов власти Союзного государства («органы Союзного государства») позволяет проследить консенсус в его образовании, выраженный в специфике конструкции высшего органа – Высшего Государственного Совета. Для сохранения баланса интересов двух государств в этот орган по «номенклатуре» входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов России и Беларуси (ч. 2 ст. 34 Договора о создании Союзного государства). Возглавляют этот орган поочередно главы государств – участников Союзного государства. Полагаем, что Высший Государственный Совет – это коллективный президент Союзного государства, который оперативно принимает решения по всем важным вопросам государственной и общественной жизни, при соблюдении интересов его государств-участников.

Многие технические вопросы Союзного государства решает Государственный секретарь Постоянной Комиссии, который назначается и освобождается от должности Высшим Государственным Советом по представлению Председателя Совета Министров Союзного государства (ст. 45 Договора). Эта должность является координационной, с учетом, что Высший Государственный Совет является коллегиальным органом, то должно быть ответственное должностное лицо за управление делами в области исполнительно-распорядительной деятельности Союза.

В ходе практической деятельности Союзного государства постановлением Совета Министров Союзного государства от 18 июля 2012 г. № 26 была образована Группа высокого уровня Совета Министров Союзного государства. В полномочия этой Группы входит обсуждение актуальных вопросов союзного строительства, предварительное рассмотрение повесток заседания Совета Министров и Высшего Государственного Совета, исполнение иных задач. В Группу высокого уровня в настоящее время входят два сопредседателя и два члена, от каждого из государств-участников Союзного государства. Этот рабочий орган ведет подготовку основных вопросов заседаний органов власти Союзного государства, принимает нормативные правовые акты в форме протокольных решений.

Существует проблема параллелизма в принятии решений органами власти Союзного государства, отсутствия унифицированного наименования нормативных правовых актов, издаваемых этими органами. Так Высший Государственный Совет принимает постановления, декреты, которые предметно могут регулировать однородные общественные отношения. Совет Министров принимает директивы, постановления, декреты, резолюции, которые также не всегда имеют своей «специализации» и распространяются на неограниченный круг лиц. Принимаемые Высшим Государственным Советом и Советом Министров решения позволяют говорить о том, что зачастую эти органы осуществляют одинаковые полномочия в области исполнительно-распорядительной деятельности [10, с. 1–312; 9, с. 1–224]. Подобная проблема определяется отсутствием единого конституционного закона, который регулировал бы полномочия и сферы деятельности этих органов.

В этих условиях вопрос о наличии государственного права Союзного государства можно разрешать положительно, т.к. на основании Договора о создании Союзного государства можно дать его основные характеристики, с учетом наличия реально действующих его органов. Союзное государство имеет систему разделения властей, является

демократическим правовым государством с республиканской формой правления президентского типа, т.к. Парламент не является высшим государственным органом, а Высший Государственный Совет в большей степени является прототипом, как мы отмечали выше, президента, сформированного на коллегиальной основе.

Государства-участники Союзного государства сохраняют государственный суверенитет, что предполагает формирование этого Союза как договорной федерации. В полном смысле отсутствие понимания Союзного государства как классической формы государства связано с отсутствием у него суверенитета, точнее с отсутствием его провозглашения в Договоре. В советском государственном праве применялся термин «государствозподобное образование», которое отражало правовой статус советской автономной республики в составе Союзной Республики как национально-политической формы советского государства без суверенитета [1, с. 210–222]. Признавалась конструкция советского государства со всеми свойственными ему атрибутами без государственного суверенитета. Подобные достижения советского государственного права, объясняющие особенности государства без суверенитета, могут быть применены к современной государственно-правовой природе Союзного государства.

Кроме того, Союзное государство имеет декларативные (единое гражданство; единая валюта) и реально существующие признаки государства (бюджет, территория). До настоящего времени вопросы единой денежной эмиссии, денежной единицы (валюты), единого гражданства не решены. В то же время о реальном осуществлении этим государством своей деятельности, выполнении им своих функций свидетельствует ежегодное утверждение бюджета Союзного государства. Бюджет Союзного государства на 2024 г. установлен Декретом Высшего Государственного Совета Союзного государства от 29 декабря 2023 г. № 7, принят постановлением от 18 декабря 2023 г. № LXV-5.2 Парламентским Собранием Союза Беларуси и России, в размере 6 970 105,1 тыс. российских рублей. При этом бюджет Союзного государства является профицитным.

В настоящее время происходит образование отраслей права Союзного государства, формирующихся в экономической плоскости его деятельности и опосредующих товарооборот государств-участников этого Союза. Одной из таких отраслей можно назвать таможенное право.

Важность политико-экономической консолидации России и Беларуси признают в обеих странах. Подобное союзническое единство, по мнению В. А. Мельника, определяется несколькими факторами: общностью этнического происхождения белорусского и русского народов; их цивилизационной идентичностью; высоким уровнем производственно-экономических, военно-политических, духовно-культурных связей; волей белорусского народа, заявленной на референдуме о сохранении Союза СССР 17 марта 1991 г. (82,7 %), и референдуме об экономической интеграции с Россией 14 мая 1995 г. (83,3 %) [2, с. 287–298]. Стоит признать, что это объективные предпосылки укрепления Союзного государства и превращения его в федеративное государство. К подобным фактам консолидации народов Беларуси и России можно добавить само существование Союзного государства, т.к. государства его участники не имеют аналогичных государственных образований. Объединение двух народов России и Беларуси в одно Союзное государство основано и на исторической памяти многовекового единства этих народов, олицетворением которого являлась защита Отечества во время Великой Отечественной войны.

Органы власти Союзного государства имеют исторические наименования, отправляющие их к СССР и Российской империи. Среди них Совет Министров, Высший Государственный Совет. Само название государства – «Союзное», использование в его документообороте «Союз», также созвучно с Советским Союзом. Это является историческим правопреемством в государственном строительстве Союзного государства. Критически можно относиться к наименованию законодательного и представительного органа Союзного государства – «Парламент». Этот термин не является традиционным для конституционного права обоих государств, а заимствованным из зарубежного права. Полагаем, что при принятии Конституционного Акта законодательный и представительный орган Союзного государства может именоваться – Федеральным Советом, а его палаты – Совет Союза и Совет Представителей. В качестве федеративного государства Союзное государство может основываться на принципах неделимости территории; праве народов на самоопределение; единстве системы органов публичной власти.

Стоит отметить динамику Союзного государства в последние годы по количеству принимаемых его органами нормативных правовых актов. Одними из самых значимых решений являются: Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 29 января 2024 г. № 2 «Об Основных направлениях реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2024–2026 годы»; Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 29 января 2024 г. № 2 «О Стратегии научно-технологического развития Союзного государства на период до 2035 года».

Согласно официальному portalу Союзного государства только за 2023–2024 гг. было принято 57 решений Высшим Государственным Советом и иными органами этого Союза, имеющих значение для военной, экономической, научно-технической, образовательной, культурной интеграции России и Беларуси. В то же время за 2016–2022 гг. было только 4 таких решения. Подобные тенденции создают реальные предпосылки к выполнению всех положений Договора и переходу к принятию Конституционного Акта Союзного государства.

В последнее время вводится практика сотрудничества регионов России и Беларуси. К примеру, между Гродненской областью Республики Беларусь и Алтайским краем Российской Федерации 29 мая 2024 г. утвержден План мероприятий по сотрудничеству на 2024–2026 гг. Вводится практика Форумов регионов России и Республики Беларусь.

На основании вышеизложенного, перспективами развития Союзного государства должно стать формирование всех его органов, принятие Конституционного Акта путем проведения референдума, закрепление в Конституциях России и Беларуси конституционного статуса этого Союза, формирование многонационального народа Союзного государства с единым гражданством. Провозглашение суверенного Союзного государства возможно только на демократических принципах.

Только на этих основах возможно полноценное функционирование всех отраслей народного хозяйства России и Беларуси с исключением каких-либо национальных преференций, созданием условий полного равноправия граждан России и Беларуси в Союзном государстве.

Россия и Беларусь имеют общее историческое прошлое. Оба государства входили в состав Союза ССР на правах союзных республик, до этого эти государства составляли Российскую империю. Подобные аспекты показывает «родство» системы права обоих государств, их близкие исторические связи. Подобные обстоятельства влияют на эффективное и гармоничное развитие Союзного государства.

Библиографический список

1. Лепешкин, А. И. Советский федерализм /А. И. Лепешкин. – М. : Юридическая литература, 1977. – 319 с.
2. Мельник, В. А. Основы идеологии белорусского государства: учеб. Пособие / В. А. Мельник. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск : Выш. шк., 2011. – 343 с.
3. Ботнев, В. К. Становление Союзного государства Беларуси и России: конституционно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. К. Ботнев ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2002. – 24 с.
4. Авакьян, С. А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства: конституционно-правовой анализ / С. А. Авакьян // Вестн. Моск. ун-та. Серия 11 «Право». – 2001. – № 1. – С. 5–10.
5. Гваришвили, А. А. К вопросу о природе Союзного государства Беларуси и России / А. А. Гваришвили // Вестн. РУДН. Серия Международные отношения. – 2011. – № 3. – С. 74–81.
6. Егоров, А. В. К вопросу о формировании правовой системы Союзного государства Беларуси и России / А. В. Егоров // Журн. рос. права. – 2021. – № 6. – С. 14–26.
7. Каширкина, А. А., Морозов, А. Н. Международная правосубъектность Союзного государства: от научной концепции к международно-правовой модели / А. А. Каширкина, А. Н. Морозов // Право.by. – 2019. – № 2. – С. 84–90.
8. Сергиенко, Ю. П. Правовая система Союзного государства / Ю. П. Сергиенко // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 28–30.
9. Сборник нормативных правовых документов Союзного государства за II полугодие 2020 г. и I полугодие 2021 г. Официальное издание. – М. : Постоянный Комитет Союзного государства; Вече, 2021. – 224 с.
10. Сборник основных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Союзного государства (2000–2022 гг.). Часть 1. – изд. 2-е, дополн. и перераб. – М. : Постоянный Комитет Союзного государства; Вече, 2023. – 312 с.