

Рашад КУРБАНОВ, Асия БЕЛЯЛОВА

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

Союзное государство Беларуси и России — старейшее из ныне действующих интеграционных объединений на евразийском пространстве. Названное государство, несомненно, является одной из «фундаментальных опор» формирующейся архитектуры евразийской интеграции. За 20 лет своего существования Союзным государством проделана огромная работа на пути единения народов Беларуси и России, и еще больше предстоит сделать. В статье особое внимание уделено правовой сфере сотрудничества двух стран — членов Союзного государства. Проведенный анализ позволил выявить как положительные результаты сотрудничества, так и проблемные вопросы. В статье предлагаются возможные пути преодоления существующих проблем.

Ключевые слова: Беларусь, гармонизация, евразийское право, евразийское пространство, законодательство, интеграция, правовое сотрудничество, Россия, Союзное государство, союзное строительство, унификация

В условиях обострившейся в XXI в. мировой конкуренции Беларусь и Россия, имея за плечами «комплекс» схожих проблем (экономических, демографических, миграционных, проблем рождаемости, смертности трудоспособного населения и т.д.), столкнулись с одинаковыми вызовами. В сложившихся обстоятельствах, как никогда, важным становится поиск направлений сотрудничества в решении стоящих проблем. Успешной реализации взаимовыгодного сотрудничества во многом способствуют такие факторы, как общее историческое прошлое, до недавнего времени существующие единые кооперативные связи, культурная и языковая близость и желание двух народов вместе противостоять современным вызовам и угрозам.

Одним из крупных политических событий стал визит в октябре 2008 г. в Минск предстоятеля Русской православной церкви Патриарха Алексия II для участия в торжествах, посвященных 1020-летию Крещения Руси. Шестой на тот момент его визит в Беларусь и встреча с белорусским Президентом, безусловно, подтверждают духовное единство наших стран и необходимость сохранения общих традиций¹.

¹ Алексей II: «Беларусь и Россия должны сохранить единство православия» / URL: www.postkomsg.com/news/monitoring_smi/176361/.

На заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства 25 февраля 2016 г. Президент РФ В. Путин отметил: «Совместные проекты подтверждают, что 20 лет назад был выбран правильный вектор развития»².

Результаты сотрудничества

Так каких же результатов удалось достичь Беларуси и России на пути единения двух братских народов и в чем заключается успех Союзного государства?

Основная цель создания Союзного государства заключается в повышении уровня жизни в двух странах, укреплении сотрудничества в политической, экономической и социальной сферах, обеспечении социально-экономического развития Беларуси и России. По истечении 20 лет существования Союза во многих сферах общественной жизни *сотрудничество наших стран следует признать успешным.*

Экономическая сфера сотрудничества Беларуси и России представляет собой одно из приоритетных направлений взаимодействия двух стран. И огромная заслуга Союзного государства в этом вопросе заключается в том, что именно на его основе был образован Таможенный союз, а в дальнейшем и Евразийский экономический союз. В рамках Союзного государства развивается торгово-экономическое и таможенное сотрудничество, взаимодействие в сфере макроэкономики, промышленности, рыбного хозяйства, малого и среднего предпринимательства, статистики, сельского хозяйства, энергетики и связи. Функционируют Таможенный комитет Союзного государства, Комиссия по тарифному и нетарифному регулированию, совместные коллегии Министерства промышленности РБ и Министерства промышленности и торговли РФ, Министерства сельского хозяйства РФ и Министерства сельского хозяйства и продовольствия РБ, Совет гражданской авиации Союзного государства, Координационная комиссия по формированию и обеспечению функционирования объединенной транспортной системы Союзного государства и т.д. Важное значение имеет межрегиональное сотрудничество, в т.ч. деятельность Советов делового сотрудничества Беларуси и России³ и ежегодное проведение под эгидой Совета Федерации ФС РФ и Совета Республики Национального Собрания РБ Форума регионов Беларуси и России.

Финансово-бюджетная сфера также является сферой сотрудничества сторон. Функционирует Межбанковский валютный союз, совместные коллегии Министерства по налогам и сборам РБ и Федеральной налоговой службы РФ.

² См.: Кручинин А. В. Путин и А. Лукашенко обсудили вопросы развития Союзного государства России и Белоруссии / URL: www.itv.ru.

³ Республикой Беларусь были установлены прямые торговые связи практически со всеми субъектами РФ, причем около 70 из них связаны соглашениями о сотрудничестве (см. подробнее: Союзное государство Беларуси и России. От Сообщества к Союзному государству: монография / под ред. Г.А. Рапоты, Р.А. Курбанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 228).

Договор о создании Союзного государства содержит целую главу, посвященную вопросам формирования и исполнения союзного бюджета (гл. IV). На совместных коллегиях Комитета государственного контроля РБ и Счетной палаты РФ рассматриваются отчеты Совета Министров Союзного государства об исполнении бюджета СГ, результаты контроля за расходованием средств союзного бюджета на реализацию союзных программ и т.д.

Союзные проекты приносят огромный экономический и социальный эффект. За все время их реализации на территории Беларуси и России были созданы десятки тысяч рабочих мест, внедрены уникальные по мировым стандартам разработки, накоплен ценнейший интеграционный опыт. Идет работа «...над почти двумя десятками программ и концепций программ в области безопасности, высоких технологий, космоса, медицины, здравоохранения и т.д.»⁴.

Особое внимание на пути единения обе страны уделяют одному из ключевых вопросов сотрудничества — обеспечению социального равенства граждан и созданию единого рынка труда. И в данной сфере Беларуси и России удалось достигнуть показательных успехов.

Как отмечает Государственный секретарь Союзного государства Г.А. Рапота: «...по ряду позиций Союзное государство находится на передовом рубеже. Достаточно напомнить, что между Беларусью и Россией нет границы, нет ни таможенного, ни пограничного контроля. Думаю, это самое важное достижение, хотя можно привести много других примеров...»⁵.

В рамках Союзного государства функционирует Межведомственная группа по рассмотрению вопросов обеспечения равных прав граждан Беларуси и России, сторонами была проведена колоссальная работа по принятию нормативных актов в целях обеспечения равных прав граждан Союзного государства. По итогам работы можно констатировать о формировании в рамках Союзного государства единого социального пространства.

Благодаря проделанной работе белорусы и россияне имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда; обеспечивается взаимное признание трудового стажа, создано единое миграционное пространство и общее образовательное пространство, отменен разрешительный порядок найма на работу. Народы двух государств имеют равные права на получение образования на территории Союзного государства (действует межправительственное соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях). В российских вузах в настоящее время учатся около 20 тыс. белорусов, в Беларуси — около 2 тыс. россиян⁶. Функционируют совместные коллегии Министерства образования и науки РФ, Министерства образования РБ и Государственного комитета по технологиям и науке РБ. Подписано соглашение, регулирующее порядок оказания медицинской помощи, закрепляющее равные

⁴ Союзное государство Беларуси и России. От Сообщества к Союзному государству: монография / под ред. Г.А. Рапоты, Р.А. Курбанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 15.

⁵ Там же. С. 12.

⁶ Там же. С. 14.

права граждан на получение медицинской помощи, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения для отдельных категорий граждан обоих государств.

Как отметил Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко 17 октября 2014 г. на пресс-конференции с журналистами российских региональных средств массовой информации, «...Союзное государство — это поистине уникальное интеграционное образование на постсоветском пространстве. Оно позволяет нам обеспечить на деле равенство социальных прав граждан наших стран»⁷.

Стороны сотрудничают в сфере молодежной политики, физической культуры, спорта и туризма, формирования единого культурного пространства и общего информационного пространства Союзного государства. В союзном информационном поле работает ряд средств массовой информации, в т.ч. Телерадиовещательная организация Союзного государства, выходят периодическое издание Парламентского Собрания Беларуси и России — газета «Союзное вече», периодическое издание Совета министров СГ — газета «Союз. Беларусь — Россия», журнал «Союзное государство».

В сфере культуры политика Союзного государства направлена на сохранение общих исторических ценностей, развитие творческой активности и культурного сотрудничества народов Беларуси и России. Регулярно проводятся совместные фестивали, в т.ч. Международный фестиваль искусств «Славянский базар в Витебске», а также гастрольные выступления известных артистов эстрады, кино и театра. Была учреждена премия в области литературы и искусства, которая вручается ежегодно на протяжении уже 14 лет. Особое место занимает взаимодействие в рамках коллегий Министерства культуры РБ и Министерства культуры РФ.

Особо необходимо отметить сотрудничество сторон в области формирования единого научно-технологического пространства, являющегося одной из приоритетных сфер белорусско-российской интеграции. Стороны взаимодействуют в рамках совместных заседаний коллегий Государственного комитета по науке и технологиям РБ и Министерства образования и науки РФ, совместной Российско-Белорусской комиссии по научно-техническому сотрудничеству, совместных заседаний президиумов Российской академии наук и Национальной академии наук Беларуси, Межакадемического совета по проблемам развития Союзного государства.

Следует также отметить уникальный, не имеющий в мировой практике аналога интеграционный опыт Беларуси и России по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС и в реализации союзных программ.

Весьма значимые результаты достигнуты в сфере внешней политики, чему свидетельствует осуществление согласованной позиции по всем вопросам на международной арене. Страны стали верными союзниками на всех уровнях, от региональных контактов до крупнейших международных организаций. Беларусь и Россия по принципу взаимности отстаивают

⁷ Пресс-конференция Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко журналистам российских региональных средств массовой информации / URL: rg.ru/2014/10/23/lukashenko.html.

ключевые внешнеполитические интересы друг друга. С 1999 г. проводятся ежегодные совместные заседания коллегий МИД РФ и МИД РБ.

Одной из сфер, в которых также удалось достигнуть высоких реальных достижений, является сфера военного сотрудничества, в рамках которого Россия и Беларусь взаимодействуют в сфере обороны, безопасности и защиты в сфере информационных ресурсов. Отметим, что аналога белорусско-российского военного сотрудничества нет на всем постсоветском пространстве. В рамках Союзного государства проводятся заседания совместных коллегий министерств обороны РФ и РБ, Объединенного совета транспортных войск РБ и Железнодорожных войск Вооруженных сил РФ, принята Военная доктрина Союзного государства, разработана Концепция совместной оборонной политики, создана и успешно функционирует региональная группировка войск, действует единая региональная система противовоздушной обороны (далее — ЕРС ПВО). Ежегодно проводятся российско-белорусские военные учения, функционирует Белорусско-Российская комиссия по военно-техническому сотрудничеству.

В рамках Союзного государства сформирован Пограничный комитет Союзного государства, разработан механизм осуществления взаимодействия между Пограничной службой ФСБ России и Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь, проводятся различные совместные мероприятия, активно развиваются прямые межведомственные связи между органами юстиции и правоохранительными органами Союзного государства и т.д.

Правовая интеграция

В соответствии с Договором о создании Союзного государства Беларусь и Россия идут *по пути гармонизации и унификации национального законодательства*.

При этом к совместному ведению Союзного государства и государств-участников относится гармонизация и унификация законодательства государств-участников, а к исключительному ведению Союзного государства — единое законодательство об иностранных инвестициях. Ст. 20 Договора о его создании также предусматривает, что в Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в т.ч. гражданское и налоговое законодательство.

В сфере правовой интеграции наибольших успехов удалось достичь в области унификации и гармонизации таможенного законодательства и банковской деятельности. Сближение правовой базы произошло и в социальной сфере. Предусмотрена унификация миграционного и налогового законодательства.

Важной сферой взаимодействия двух стран является межведомственное сотрудничество. В настоящее время действуют более 40 межведомственных комиссий, советов, рабочих групп. Их деятельность в той или иной мере затрагивает вопросы правовой гармонизации и унификации.

Так, на первом заседании совместной коллегии Министерства промышленности Республики Беларусь и Министерства промышленности и торговли Российской Федерации 1 декабря 2015 г. в формате видеоконференции были рассмотрены вопросы синхронизации промышленного законодательства Беларуси и России.

Вопросы гармонизации и унификации законодательства предусмотрены в рамках деятельности Объединенной коллегии министерств юстиции государств — участников Союзного государства⁸, Объединенной коллегии министерств внутренних дел Союзного государства⁹, рабочей группы по подготовке Проекта программы по взаимодействию уголовно-исполнительных систем Беларуси и России, Объединенной коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁰, совместных заседаний коллегий Следственного комитета Российской Федерации и Следственного комитета Республики Беларусь¹¹.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией было подписано 25 декабря 2013 г. в Москве¹². Ст. 9 названного Соглашения предусматривает взаимодействие в целях унификации законодательства, регулирующего вопросы противодействия коррупции, а также введения антикоррупционных стандартов. Иначе говоря, речь идет об установлении для соответствующей сферы правового регулирования единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Это особенно важно в целях формирования единого подхода законодателя. В тот период, когда в России в 2008 г. был принят первый закон «О противодействии коррупции», в Республике Беларусь аналогичный закон принимался уже в третьей редакции¹³. Очевидно, что борьба с коррупцией должна, с одной стороны, предусматривать общие правовые нормы, с другой — основываться на схожем уровне сознания граждан Союзного государства. В условиях существования возможности

⁸ Соглашение о сотрудничестве между Министерством юстиции Республики Беларусь и Министерством юстиции Российской Федерации 2003 г. Министерства юстиции Беларуси и России являются ответственными за унификацию и гармонизацию законодательства Беларуси и России (см.: Положение об Объединенной коллегии министерств юстиции государств — участников Союзного государства от 21 мая 2002 г.) / URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdogov/megd1059.htm>.

⁹ См.: Положение об Объединенной коллегии министерств внутренних дел Союзного государства от 12 марта 1998 г. / URL: https://xn--blaew.xn--plai/upload/site1/folder_page/001/822/808/Polozhenie_Obed_kolleg_Soyuzn_gos.pdf.

¹⁰ Соглашение о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Республики Беларусь и Генеральной прокуратурой Российской Федерации (24 апреля 2009 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 26 мая 2009 г. № 122, 3/2262.

¹¹ Официальный сайт Следственного комитета РФ. Новости от 23.05.2016 г. / URL: <http://sledcom.ru/>.

¹² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией от 25 декабря 2013 г. // Бюллетень международных договоров. 2014. № 11. С. 74—79.

¹³ Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» № 165-З от 20.07.2006 г.

избирательного и неодинакового применения правовых норм построить единое пространство будет весьма сложно.

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о повышении эффективности взаимодействия в борьбе с преступностью, подписанное 15 сентября 2014 г.¹⁴, предусматривает не унификацию, а гармонизацию национального законодательства в области борьбы с преступностью.

Интеграция правового пространства Беларуси и России осуществляется не только на уровне органов государственной власти. Сотрудничество общественных организаций обоих государств обеспечивает своего рода «диффузию» правовых систем Беларуси и России.

Так, в феврале 2009 г. в целях содействия укреплению профессиональных связей между юристами двух стран, осуществления обмена информацией и научными публикациями, организации совместных исследовательских проектов и т.д. было подписано Соглашение о взаимодействии между общественным объединением «Белорусский республиканский союз юристов» и Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России». В рамках указанного Соглашения в 2009 г. была учреждена Комиссия по правовым аспектам Союзного государства¹⁵. Целями ее создания стало сближение законодательства этих государств, унификация и гармонизация его применения¹⁶.

Особого внимания заслуживает деятельность Комиссии Парламентского собрания Союза Беларуси и России по законодательству и Регламенту об активном привлечении к сближению национального законодательства двух стран правовых научных учреждений Беларуси и России¹⁷. Так, например, Комиссия посчитала целесообразным внести в проект бюджета Союзного государства на 2017 г. поправки, предусматривающие финансирование разработки ведущими правовыми научными учреждениями Беларуси и России соответствующих предложений.

Несмотря на достигнутые результаты, в процессе союзной интеграции *сохраняется множество проблем, требующих дальнейшего согласования*. При этом необходимо принимать во внимание наличие и формирование в настоящее время очень объемного и громоздкого по своей конфигурации евразийского регионального права на территории Беларуси и России. Оно включает в себя как право Союзного государства, так и системы права СНГ, ЕАЭС, ОДКБ и других евразийских организаций, созданных с участием Беларуси или России, а также собственные национальные правовые системы этих стран.

¹⁴ Документ был опубликован на сайте правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.06.2015, № 0001201506040002.

¹⁵ Решение Президиума АЮР от 8 апреля 2008 г. В дальнейшем была переименована в Комиссию по правовым аспектам Союзного государства и ЕАЭС.

¹⁶ См.: *Хорошилова Т.* Как граждане одной страны / Российская газета. Союз. Беларусь — Россия. № 394 (0).

¹⁷ Решение Комиссии Парламентского собрания по законодательству и Регламенту от 24.05.2016 г. № 3 (84)-5 «О разработке ведущими правовыми научными учреждениями Беларуси и России предложений по сближению законодательства и проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации».

Также следует учитывать противоречия в понимании правовой природы Союзного государства, отсутствие Конституционного акта, принятие которого было запланировано еще давно, вопросы введения единой валюты и определение правового статуса гражданина Союзного государства и т.д.

Представляется, что все перечисленное, представляя собой факторы, тормозящие интеграционные процессы в рамках Союзного государства, имеет *производный характер*. Главным является то, что органы Союзного государства, по сути, *не обладают свойством органов государственной власти*.

Так, важнейшим признаком государства является публичная власть. И хотя в соответствии с принятым учредительным актом Союзное государство располагает необходимым аппаратом, эти органы лишены суверенного и принудительного характера власти. «Союзное государство в самой безусловной и необходимой форме определяется как государство, объединяющее государства, сохраняющие свой национальный суверенитет»¹⁸.

Наряду с нормами Договора, которые характеризуют Союзное государство как межгосударственное объединение, ему, несомненно, свойственны признаки федеративного образования. По мнению ряда ученых, Союзное государство представляет собой конфедеративную интеграционную модель. Иная позиция может заключаться в сочетании в Союзном государстве черт не только конфедерации, но и федерации.

Многие создаваемые в настоящее время межгосударственные объединения имеют двойственную правовую природу, именно это позволяет определить их как межгосударственные объединения особого рода (*sui generis*), обладающие международной правосубъектностью в пределах, установленных учредительными документами¹⁹.

Союзное государство, по нашему мнению, не подпадает под «классические» интеграционные формы. Безусловно, ему присущи черты конфедерации. Вместе с тем у Союзного государства есть черты, характерные и для федерации. В их числе единое гражданство, единое экономическое пространство, наличие движимого и недвижимого имущества у самого Союзного государства, бюджет, государственная атрибутика и т.д. Принципам федерализма соответствует и приоритет союзных норм перед национальными правовыми нормами стран — его участниц. Поэтому следует согласиться с мнением о создании международного объединения *sui generis, совмещающего черты конфедерации и федерации*. Именно так и позиционируется Союзное государство в согласованном проекте Конституционного акта.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о правовом статусе Союзного государства. В частности, п. 2 ст. 6 Договора о создании Союзного государства государства-участники сохраняют свое членство

¹⁸ Головкин А.А., Судас А.П. Конституционный акт Союзного государства // Юридический журнал. 2006. № 3. С. 8.

¹⁹ См., напр.: Малинин С.А. Правосубъектность международных организаций / С.А. Малинин, Т.М. Ковалева // Правоведение. 1992. № 5. С. 61—62; Лоханская О.С. Объединения государств: общетеоретические и международный вопросы / URL: <http://www.allpravo>.

в ООН и других международных организациях. Вместе с тем предусмотрена возможность единого членства в международных организациях, других международных объединениях, которая определяется государствами-участниками по взаимной договоренности.

Заслуживает внимания и то, что ст. 17 в рамках определения исключительной компетенции Союзного государства предусматривает его право на международную деятельность и международные договоры по вопросам, отнесенным к его исключительному ведению. Договор о создании Союзного государства не предусматривает образования специального ведомства иностранных дел. При этом компетенция его органов не позволяет однозначно определить подведомственность решения подобной категории вопросов. Так, в числе функций председателя Высшего Государственного Совета значится ведение по поручению Совета международных переговоров и подписание от имени Союзного государства международных договоров, представление Союзного государства в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. В то же время эти вопросы Договором не отнесены к компетенции Высшего Государственного Совета (один из вариантов: предполагается, что они входят в число «важнейших вопросов развития Союзного государства» (п. 1 ст. 35 Договора).

Следует принимать во внимание, что в Уставе Организации Объединенных Наций²⁰ довольно четко закреплён институт регистрации международных договоров и соглашений, заключаемых любыми членами ООН. В соответствии со ст. 102 «Всякий договор и всякое международное соглашение, заключенные любым членом Организации после вступления в силу настоящего Устава, должны быть при первой возможности зарегистрированы в Секретариате и им опубликованы». Таким образом, все международные договоры и соглашения, вступившие в силу между двумя или более сторонами, подлежат регистрации. П. 2 ст. 102 предусматривает последствия несоблюдения требования о регистрации, указывая на невозможность ссылаться на незарегистрированный договор в органах ООН. Отметим, что и Россия, и Беларусь являются членами ООН и обязаны соблюдать данные требования.

В этой связи в российской доктрине отмечалось, что в сравнении с регламентацией данного вопроса в Уставе Союза Беларуси и России, в Договоре о создании Союзного государства этого не было предусмотрено²¹.

Так, ст. 4 Устава Союза Беларуси и России прямо закрепляла, что в рамках полномочий, предоставленных Уставом, Союз обладает международной правосубъектностью. Организация Объединенных Наций признала международную правосубъектность Союза, зарегистрировав в сентябре 1997 г. Договор о Союзе Беларуси и России и Устав Союза. При этом можно, конечно, рассуждать о правосубъектности Союзного

²⁰ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М. 1956. С. 14—47.

²¹ См.: Михайлова С.Ю. Некоторые аспекты международной правосубъектности конфедерации // Правовая система и вызовы современности: Сборник материалов международной научной конференции. Уфа: РИО БашГУ, 2006. С. 96—100.

государства исходя из правопреемства Союза Беларуси и России, но с позиции права следует руководствоваться положениями учредительного акта Союзного государства.

Анализ показывает, что институциональная системы Союзного государства и полномочия союзных органов до сих пор отличаются недостаточной проработанностью. Очевидно, что требуется *реформирование системы союзных органов с уточнением и дополнением их полномочий. Прежде всего, на наш взгляд, требуется доработка учредительного документа Союзного государства* — Договора о его создании. Это касается прежде всего вопросов полномочий союзных органов и порядка их формирования. А один из главных и весьма успешных инструментов российско-белорусской интеграции — союзные программы — требуют существенного совершенствования в части механизма их разработки и принятия.

Отдельно следует выделить проблемы институциональной организации Союзного государства. Ряд союзных органов, которые было запланировано создать, так и не были созданы. В первую очередь речь идет о Парламенте Союзного государства, о судебном органе (союзном суде), Счетной палате, а также о Комиссии по правам человека. Создание этих структур — путь к распространению евразийских ценностей, повышению роли евразийского полюса на мировой арене.

Большое значение для успешного выполнения целей, поставленных в Договоре о создании Союзного государства, является формирование эффективной, отвечающей общим интересам *системы исполнительной власти*. И в данном случае особое внимание следует уделить именно полномочиям и составу Совета министров Союзного государства, а также Постоянному комитету. Роль последнего, учитывая, что именно этот орган обеспечивает практическое воссоединение двух стран, нами предлагается усилить, наделив его более обширными полномочиями.

Одновременно следует усилить контроль за исполнением его полномочий со стороны Высшего Государственного Совета. Кроме того, следует четко уточнить круг «важнейших вопросов развития Союзного государства», по которым принимаются решения исключительно Высшим Государственным Советом.

Еще одна проблема, на которую следует обратить внимание, заключается в том, что *нет правовой определенности в разграничении компетенции основных отраслевых и функциональных органов Союзного государства и рабочих органов*, создаваемых институциональными органами Союзного государства.

Проблему можно проиллюстрировать на примере Совета министров и созданной им Группы высокого уровня. В частности, напомним, что в соответствии со ст. 46 Договора о создании Союзного государства Совет министров уполномочен вносить в Высший Государственный Совет предложения по формированию отраслевых и функциональных органов государства, а Высший Государственный Совет, в свою очередь, принимает непосредственное решение об образовании таких органов. Как мы уже отмечали, Совет министров своим Постановлением от 18 июля 2012 г. № 26 принял решение об образовании Группы высокого уровня, которая является постоянно действующим рабочим органом Совета

министров. Однако ни учредительный договор Союзного государства, ни Положение о Совете министров Союзного государства²² не закрепляют полномочий Совета министров по самостоятельному созданию каких-либо органов.

Наиболее серьезной проблемой на пути достижения поставленных целей может стать *отсутствие механизма реализации решений*, принимаемых органами Союзного государства, и как следствие — ограничение возможности воздействовать на национальные органы исполнительной власти двух стран. Решения Высшего Госсовета, Совета министров, Группы высокого уровня не являются решениями прямого действия для большинства исполнительных органов. А вот для Постоянного Комитета Союзного государства решения в валютно-финансовой, бюджетной сферах являются решениями прямого действия. Остальные вопросы требуют подтверждения на национальных уровнях, но де-факто эти решения являются обязательными для исполнения сторонами.

Касательно взаимодействия на ведомственном уровне, несмотря на наличие большого количества совместных коллегий и рабочих групп, следует отметить, что в деятельности некоторых из них *полностью отсутствуют указания на взаимодействие в рамках Союзного государства*.

Эффективность взаимодействия государств в рамках региональных объединений во многом обусловлена также наличием механизма принуждения и в первую очередь посредством применения мер централизованного воздействия, т.е. санкций. При этом одним из наиболее действенных механизмов воздействия на правонарушителя является лишение его возможности пользоваться теми привилегиями, которые ему были предоставлены уставными документами регионального объединения и нормами его вторичного права. Также распространенными мерами ответственности за неисполнение обязательных предписаний права регионального образования являются штрафные санкции и временное приостановление членства в организации.

Например, Европейская Комиссия в качестве дополнительной меры воздействия на «провинившееся» государство за неисполнение директив ЕС может инициировать наложение на него штрафа (контроль за их реализацией также осуществляет Суд Европейского союза, который может отменить соответствующее решение или снизить размер штрафных санкций).

Весьма разнообразные меры ответственности государств действовали также в рамках ЕврАзЭС. В отношении страны — члена ЕврАзЭС компетентным органом могло быть принято решение о публичном выражении осуждения его поведения, наложении штрафа, а также о временном приостановлении членства в организации.

Следует отметить, что полномочием налагать штрафные санкции на государства-нарушители наделены судебные органы интеграционных организаций и иных регионов.

Приоритет ряда норм союзного законодательства над национальным правом Беларуси и России прямо предусмотрен в Договоре

²² Положение о Совете министров Союзного государства, утв. Постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27.06.2000 г. № 12.

о создании Союзного государства. В соответствии с п. 2 ст. 60 акта в случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника первые имеют преимущественную силу. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств-участников. Вместе с тем, учитывая, что положения законов и иных национальных актов не должны противоречить конституциям, данное положение теряет свое правовое значение.

В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации прямо включены в ее правовую систему. Если правила международных договоров Российской Федерации в какой-либо части противоречат действующим российским законам, то применению подлежат правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). В российской доктрине нет единства в толковании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Одни авторы говорят о приоритете норм международного права над правом национальным, включая и нормы Конституции²³. Другие — утверждают о верховенстве конституционных положений в системе российского права, отрицая приоритет норм международных актов над основным законом²⁴.

Относительно Основного закона Республики Беларусь следует отметить отсутствие какого-либо указания на соотношение норм международного права и национального законодательства. Все ее органы и должностные лица должны действовать в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ст. 7 Конституции Беларуси). Правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы.

В соответствии со ст. 8 Основного закона Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства; в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. При этом белорусская Конституция прямо запрещает заключение международных договоров, которые противоречат ее положениям.

Таким образом, отсутствие единых подходов к конституционному закреплению вопросов соотношения норм международного права и ре-

²³ См., напр.: *Муромцев Г.И.* Соотношение международного и внутригосударственного права в свете Конституции Российской Федерации // *Право и политика современной России*. М. 1996. С. 135—137; *Тиунов О.И.* Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам применения международно-правовых норм о защите прав человека в свете участия России в Совете Европы // *Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека*. Екатеринбург. 1997. С. 8—9; *Черниченко С.В.* Международные договоры и практика Конституционного Суда Российской Федерации // *Вестник Конституционного Суда*. 1997. № 2. С. 72 и др.

²⁴ См., напр.: *Лукашук И.И.* Нормы международного права в правовой системе России. М. 1997. С. 36—37; *Усенко Е.Т.* Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // *Московский журнал международного права*. 1995. № 2. С. 23.

гионального права с национальным правом на практике может привести к неисполнению норм международного или регионального права, что, в свою очередь, *затрудняет и тормозит интеграционные процессы*.

Многие государства — члены ЕС — реформировали свои основные законы, большинство европейских конституций содержат если не отдельные главы, посвященные европейской интеграции и, в частности, Европейскому союзу, то отдельные статьи. Подобные конституционные изменения были внесены в Основные законы Германии, Австрии, Бельгии, Хорватии, Португалии, Италии, Болгарии, Франции и т.д.

Учитывая, что Союзное государство «выросло» из Сообщества, а затем Союза Беларуси и России, в процессе реформирования созданных на том этапе органов следует исходить из принципа преемственности. В связи с этим видится правильным преобразовать Парламентское собрание Союза Беларуси и России в Парламент Союзного государства, для чего необходимо принятие специального акта.

Следует также наделить Парламент Союзного государства дополнительными полномочиями по вынесению доверия или вотума недоверия Совету министров. Кроме того, Палате Союза наряду с правом одобрения принятых Палатой представителей законопроектов следует предоставить право по отклонению проектов законов. Следует также предусмотреть механизм осуществления парламентского контроля. В данном случае можно использовать опыт Европейского союза, где функционирует комитет по расследованию.

При формировании органов Союзного государства необходимо учитывать *принцип паритетности*, согласно которому каждый участник взаимодействия сохраняет свою самостоятельность, а при решении всех вопросов совместной деятельности имеет равные права с иными участниками. Данный принцип служит одной из гарантий суверенитета интегрирующихся государств. В определенной мере он уже реализуется в рамках Союзного государства: голосование в работе Высшего Государственного Совета осуществляется по принципу «одно государство — один голос». Иным образом принимаются, например, решения Парламентского собрания: для их принятия необходимо большинство голосов от общего числа депутатов, при этом заседания считаются правомочными, если на них присутствовало не менее двух третей от общего числа представителей парламента каждого государства-участника.

В связи с этим представляется целесообразным, во-первых, изменить порядок определения правомочности проведения заседаний Парламентского собрания, а во-вторых, внести в Регламент Парламентского собрания Союза Беларуси и России положение, в соответствии с которым решение не может считаться принятым, если за него проголосовали представители только одной страны.

Нарушением принципа паритетности является и неравное количество депутатов, избираемых от каждой страны в Палату представителей Парламента: в соответствии с п. 3 ст. 39 Договора о создании Союзного государства она состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь. Такой перевес опять же гипоте-

тически позволяет влиять на принятие или блокировку принятия того или иного нормативного акта.

Все еще не определен *механизм взаимодействия союзного Парламента и парламентов двух стран*, однако решение этого вопроса напрямую зависит от определения правовой природы Союзного государства и принятия Конституционного акта.

Учредительный акт Союзного государства не позволяет однозначно определить *иерархию норм*, а также их предметное соотношение, за исключением актов Совета министров к принимаемым документам Высшего Государственного Совета, что прямо установлено в ст. 46. Более того, последний наделен правом приостановки или отмены актов Совета министров. Можно только предположить, что законы, принимаемые Парламентом, будут приниматься по вопросам исключительного ведения Союзного государства и иметь прямое действие на территории двух стран.

Парламентское Собрание Союза Беларуси и России имеет право принимать нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации Союза, подлежащие первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств-участников в целях унификации их законодательства. Так, Парламентским Собранием было рассмотрено и принято порядка 11 нормативных правовых актов по различным сферам деятельности²⁵.

В октябре 2008 г. статус постоянных наблюдателей при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России получили Парламенты Южной Осетии и Абхазии. Вместе с тем следует отметить, что в учредительном договоре Союзного государства отсутствует определение правового статуса стран-наблюдателей. В Регламенте Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, принятом 13 июня 1997 г. (в редакции от 9 декабря 2010 г.), установлено право представителей парламентов и правительств государств-участников и других государств, межгосударственных и межпарламентских исполнительных и координационных органов, а также представителей средств массовой информации присутствовать на заседаниях комиссий Парламентского Собрания в качестве наблюдателей (п. 6 ст. 17). Очевидно, что правовой статус наблюдателя регламентирован недостаточно. Нет ответа на вопросы о финансировании делегаций наблюдателей, о наделении (или не наделении) их правом подписания принимаемых на заседаниях документов и т.д. Эти и иные вопросы, безусловно, должны получить соответствующую регламентацию в актах Союзного государства. Более того, видится целесообразным на уровне уч-

²⁵ См., к примеру, проекты актов как принятых Парламентским Собранием в первом чтении, так и рекомендованных к принятию: законы Союза Беларуси и России «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России», «О финансово-промышленных группах», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О единых подходах в пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей — граждан государств — участников Союза Беларуси и России», «О порядке разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета Союза», «О порядке рассмотрения, принятия и вступления в силу законов Союза Беларуси и России», «О гражданстве Союза», нормативно-правовые акты «О гидрометеорологической деятельности», «О союзной собственности», «Об инвестиционной деятельности».

редительного акта предусмотреть возможность присоединения государств к Союзному государству не только в качестве полноправного участника, но и в качестве его постоянного наблюдателя. Это даст возможность странам (в первую очередь евразийского региона), которые в настоящее время еще не готовы к вхождению в число участников Союзного государства, проявить интерес к обсуждаемым вопросам. Помимо повышения статуса Союзного государства на международной арене это потенциально будет способствовать расширению числа его участников.

Серьезную проблему в деятельности союзного государства представляет собой определенный информационный вакуум. Основная часть белорусских и российских граждан не знают своих союзных прав и возможностей, а белорусские и российские чиновники в своей деятельности часто не учитывают достигнутых союзных договоренностей. Информационная составляющая белорусско-российской интеграции имеет огромное значение в процессе строительства Союзного государства, особенно учитывая активную «антисоюзную» деятельность ряда зарубежных стран, пытающихся в т.ч. посредством средств массовой информации дискредитировать саму идею союзной интеграции.

Необходима активизация работы по дальнейшему сближению законодательства в важнейших сферах правового регулирования, таких как:

- гражданское и налоговое законодательство;
- регулирование рынка ценных бумаг; сферы транспорта, связи, стандартизации, метрологии;
- социально-трудовая сфера;
- оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- разработка соответствующей единой нормативной базы;
- формирование единого правового пространства.

Необходимо сосредоточиться на совершенствовании законодательной и правоприменительной деятельности в рамках Союзного государства, разработке основных направлений совершенствования правовой системы Союзного государства, подготовке рекомендаций по унификации и гармонизации законодательств России и Беларуси. Необходимо дальнейшее отлаживание механизмов реализации международных договоров Российской Федерации и Республики Беларусь и порядка выполнения внутригосударственных процедур, обеспечении единых стандартов юридической защищенности граждан на его территории, а также на комплексном развитии союзной системы правового образования и просвещения.

* * *

Отношение к созданию Союзного государства может быть неоднозначным. Но союзные проекты приносят огромный экономический и социальный эффект. За все время их реализации на территории Беларуси и России были созданы десятки тысяч рабочих мест, внедрены уникальные по мировым стандартам разработки, накоплен ценнейший интеграционный опыт.

Союзное государство выступает в роли пилотного евразийского интеграционного проекта как в экономической, так и в социальной и военно-политической сферах.

Ко дню единения народов в апреле 2016 г. в Москве открылась выставка «Вместе на века». Название символичное, однако, как отметил Государственный секретарь Союзного государства Г. Рапота, это «... хороший лозунг. Но он осуществим только при одном условии: если мы все на это будем работать. Если мы будем прикладывать огромные усилия. Мы все должны над этим трудиться и вносить свой вклад. Я считаю, это один из шагов на пути сближения, на пути взаимного понимания. На пути того, чтобы мы с оптимизмом смотрели в будущее»²⁶.

Все это позволяет говорить о том, что Союзное государство было, есть и останется на всем постсоветском пространстве наиболее перспективным и значимым евразийским региональным объединением, интеграционный опыт которого позволил перейти нашим странам к иным форматам взаимодействия с участием иных стран евразийского пространства.

Более того, дальнейшее развитие взаимодействия Беларуси и России и союзное строительство будет выступать «как мощная платформа для развития всего спектра взаимного сотрудничества, а также оказать действенную поддержку становлению Евразийского экономического союза»²⁷ и иных евразийских организаций.

²⁶ *Рапота Г.А.* Союзное государство остается в авангарде интеграционных процессов / URL: <http://www.postkomsg.com>.

²⁷ Заявление Президента Беларуси А. Лукашенко на заседании Высшего Государственного Совета 25 февраля 2016 г. / URL: president.gov.by/ru/news_ru/view/vgs-minsk-13169/.