

КОНСТИТУЦИОННЫЙ АКТ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА*

*А.А. ГОЛОВКО, доктор юридических наук, профессор,
А.П. СУДАС, аспирант БГУ*

Союзное государство Беларуси и России является наиболее реальным объединением из всех интеграционных структур на постсоветском пространстве. В политической области строительства Союзного государства наиболее актуальными остаются вопросы институционального характера. Особое значение отводится подготовке Конституционного акта.

В статье особое внимание уделено описанию структуры Конституционного акта, его правовой природе и процедуре принятия. Также высказаны идеи по усовершенствованию содержания проекта Конституционного акта: включение в его текст в максимально широком виде общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, расширение компетенции органов Союзного государства.

Реализация принципа равноправного партнерства при подготовке и принятии Конституционного акта Союзного государства обеспечит выполнение главного ориентира межгосударственного объединения – содействие экономическому росту и повышение уровня благосостояния двух стран.

Республика Беларусь и Российская Федерация, подписав 8 декабря 1999 года Договор о создании Союзного государства и Программу действий по его реализации, договорились поэтапно создавать светское, демократическое, социальное, правовое государство. По мере становления Союзного государства стороны пришли к соглашению рассматривать вопрос о принятии его Конституции (ст. 2 Договора). Это положение позволяет утверждать о развитости и углубленности интеграционных отношений между Беларусью и Россией.

На наш взгляд, вопрос о Конституции возникает тогда, когда назревает необходимость регламентировать порядок взаимоотношений в следующих направлениях: единая таможенная; единое платежное средство; единая нормативно-правовая база, передвижение людей, капиталов; единое военно-техническое сотрудничество и другие. В настоящее время сотрудничество двух государств осуществляется в различных сферах деятельности и направлено на повышение эффективности строительства Союза. В этой связи одной из первоочередных задач на данном этапе является решение проблем, связанных с созданием нормативной базы, устанавливающей правовые основы взаимоотношений двух государств.

В Договоре о создании Союзного государства определен порядок принятия проекта Конституционного акта. Этот нормативный правовой документ является, по сути, своеобразной «предконституцией». Так, в статье 62 Договора установлено, что после его вступления в силу по предложению Высшего Государственного Совета Парламент Союзного государства рассмотрит проект Конституционного акта. Одобренный

Парламентом Союзного государства документ передается президентами государств-участников на рассмотрение парламентов государств-участников, а затем в соответствии с их национальным законодательством выносятся на референдумы. После одобрения Конституционного акта на референдумах Республики Беларусь и Российской Федерации необходимо будет внести соответствующие изменения и дополнения в свои конституции.

Принятие Конституционного акта – поистине основополагающий вопрос. Его разработка началась в 2001 году, когда постановлением Совета Министров Союзного государства была создана совместная рабочая группа, в состав которой вошли представители органов государственного управления, а также привлечены к сотрудничеству ведущие ученые и специалисты двух стран. В 2005 году была активизирована деятельность белорусско-российской совместной комиссии по подготовке проекта Конституционного акта. Однако ни один из проектов так и не был вынесен на широкое обсуждение. Кроме того, без союзного документа высшей юридической силы невозможно создать единую нормативную правовую систему, а, значит, возникает проблема несогласованности нормативно-правовой базы самой интеграции Беларуси и России. Поэтому в Конституционном акте, по нашему мнению, должна быть четко отражена правовая составляющая интеграции в целом.

Договор о создании Союзного государства, на наш взгляд, является основой сегодняшнего проекта Конституционного акта Союзного государства, поскольку содержит в себе ряд конституционных норм. Это подтверждается статьей 62 Договора, в которой прямо установлено, что Конституционный

* Статья поступила в редакцию 4 апреля 2006 года.

акт определяет государственное устройство Союзного государства и его правовую систему на основе Договора о создании Союзного государства. Так, в проекте Конституционного акта содержатся конституционные принципы, на которых базируется Союзное государство: принцип суверенного равенства, независимости, территориальной целостности, международной правосубъектности и правоспособности государств-участников; принцип добровольности; принцип добросовестного выполнения взаимных обязательств, а также принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками; положения, определяющие в целом основы конституционного строя.

В настоящее время проект Конституционного акта Союзного государства содержит в себе главы, определяющие основы государственного строя, закрепляющие права и свободы человека и гражданина, принципы приобретения и утраты гражданства, а также создание Комиссии Союзного государства по правам человека, устанавливающие принцип разграничения компетенции Союзного государства и его субъектов на исключительную и совместную, определяющие перечень государственных органов Союзного государства и их компетенцию, закрепляющие право союзных органов издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, а также их перечень. Проект Конституционного акта также содержит в себе заключительные и переходные положения.

В проекте Конституционного акта заложен основной принцип построения отношений двух государств, направленных на интеграцию, – Республика Беларусь и Российская Федерация являются равноправными субъектами Союзного государства, каждый из которых сохраняет свой конституционный строй. Но для того, чтобы Союзное государство не оставалось государством без полномочий, национальным государствам необходимо, на наш взгляд, делегировать Союзу часть своих полномочий во внутренней и внешней политике. В этой связи в проекте предусмотрено положение, согласно которому Союзное государство обладает суверенитетом в объеме добровольно переданных ему полномочий субъектами интеграции в соответствии с Конституционным актом и Договором о создании Союзного государства. Для реализации указанных положений необходима, в первую очередь, политическая воля президентов Беларуси и России.

Одной из основных задач Союзного государства должно стать подключение к интеграции новых государств, разделяющих цели и принципы Союза, принимающих на себя в полном объеме обязательства, вытекающие из Договора о создании Союзного государства. Следовательно, не менее важным положением проекта Конституционного акта является то обстоятельство,

согласно которому Союзное государство открыто для присоединения к нему других государств, обладающих международной правосубъектностью.

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную также нашел свое отражение в проекте союзного документа высшей юридической силы. Органы государственной власти Союзного государства должны функционировать в согласованном взаимодействии, балансировать друг друга. Добровольная передача субъектами Союзного государства части своих полномочий органам власти Союзного государства, а также четкое разграничение компетенции между Союзным государством и субъектами интеграции на исключительную и совместную позволит, по нашему мнению, обеспечить эффективную реализацию государственной политики в Союзе.

Особенностью проекта Конституционного акта Союзного государства является положение, устанавливающее, что настоящий документ является нормативным правовым актом высшей юридической силы на всей территории Союзного государства и применяется непосредственно в отношении всех граждан Союзного государства и иных лиц, находящихся на его территории до принятия Конституции Союзного государства. Нормативные правовые акты Союзного государства и нормативные правовые акты его субъектов не должны противоречить Конституционному акту. Следовательно, он будет являться «переходным» правовым документом, но обладающим юридической силой Основного Закона – Конституции. Что касается юридической силы, то, пожалуй, принципиальных отличий между Конституцией и Конституционным актом может и не быть. Другой аспект – это содержательная сторона. По своему объему и содержанию Конституция, полагаем, должна быть более детально проработанным юридическим документом.

Проект Конституционного акта закрепляет положение о том, что Союзное государство обладает международной правосубъектностью. Субъекты Союзного государства сохраняют свое членство в Организации Объединенных Наций и в других международных организациях. Закреплен также принцип приоритета норм заключенных международных договоров Союзного государства над законодательством Союзного государства, но установлено, что международные договоры не должны противоречить Конституционному акту.

Территория Союзного государства, согласно проекту Конституционного акта, будет состоять из государственных территорий его субъектов. Государства-участники должны обеспечивать целостность и неприкосновенность территории Союзного государства. По Договору о создании Союзного государства его внешней границей будут выступать границы государств-участников с другими государствами или пространственный

предел действия государственных суверенитетов государств-участников. В связи с указанным положением необходимо ответить на вопрос о форме государства.

Уже достигнутому этапу интеграции вполне соответствует вариант конфедерации. Во-первых, именно для конфедераций характерно безоговорочное сохранение национального (государственного) суверенитета каждого государства-участника. Во-вторых, государства-члены конфедеративного союза государств остаются после создания конфедерации суверенными и полноправными членами международного сообщества, а также сохраняют все права и обязательства по международным договорам, участниками которых они являются. Делегирование создаваемому союзному центру полномочий в социально-экономической области, в сфере обеспечения обороны и безопасности, по сути, – это создание конфедерации с широкими полномочиями на уровне разумной достаточности.

Права граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом закреплены в проекте Конституционного акта. В Союзном государстве признаются и защищаются равным образом все формы собственности, а также формы предпринимательства.

Проект Конституционного акта устанавливает, что Союзное государство будет иметь единую денежную единицу. Денежная эмиссия будет осуществляться исключительно единым эмиссионным центром. Введение и эмиссия другой валюты в Союзном государстве не допускается.

Союзное государство будет иметь свои атрибуты государственности – государственный герб, государственный флаг, государственный гимн и другие. Государственными языками Союзного государства будут государственные языки субъектов Союза. Согласно Закону Республики Беларусь от 26 января 1990 года №3094 «О языке» (в редакции законов Республики Беларусь от 13 июля 1998 г. №187, от 22 декабря 2005 г. №76) государственными языками в Республике Беларусь являются русский и белорусский языки. Следовательно, можно утверждать, что делопроизводство в государственных органах Союзного государства будет осуществляться на общем, имеющим статус государственного как для Республики Беларусь, так и для Российской Федерации, русском языке.

Республика Беларусь и Российская Федерация активно используют в своей правоприменительной практике основополагающий документ в области обеспечения и защиты прав человека – Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года. Беларусь и Россия также подписали Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Международный пакт об экономических,

социальных и культурных правах. Поэтому в проекте Конституционного акта определено, что Союзное государство признает, соблюдает, гарантирует и защищает права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других оснований. В Союзном государстве запрещаются любые формы дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, партийной, религиозной или иной принадлежности.

Граждане Республики Беларусь и Российской Федерации будут являться и гражданами Союзного государства. Прекращение гражданства Союзного государства возможно лишь при условии прекращения гражданства Республики Беларусь или гражданства Российской Федерации. Правовых последствий для гражданства Союзного государства не возникает в случае изменения гражданства Республики Беларусь на гражданство Российской Федерации или наоборот. Граждане Союзного государства будут пользоваться равными правами и нести равные обязанности на территории любого субъекта Союзного государства, если иное не предусмотрено Договорами между ними.

Союзный документ высшей юридической силы закрепляет за гражданами Союзного государства и право пользования своим активным избирательным правом – право избирать и пассивным избирательным правом – право быть избранными в органы Союзного государства. Граждане Союза будут иметь равный доступ к государственной службе на условиях, которые будут определены отдельным законом Союзного государства.

В проекте Конституционного акта закреплено право каждого на объединение и вступление в члены общесоюзного общественного объединения, а также право только граждан Союзного государства на вступление в члены общесоюзной политической партии. Также предусматривается создание специально уполномоченного органа по правам человека – Комиссии Союзного государства по правам человека.

Таким образом, изучив текст проекта Конституционного акта, можно утверждать, что права гражданина и человека, изложенные в документе высшей юридической силы, отражены лишь в самом общем виде. По нашему мнению, чтобы придать правам и свободам гражданина и человека статус конституционных во вновь создаваемом едином государстве, а также с целью повышения роли Конституционного акта Союзного государства в регулировании общественно важных отношений, в нем необходимо детально определить весь перечень общепризнанных социальных,

экономических, политических и культурных прав и свобод человека и гражданина.

Проект Конституционного акта относит к исключительному ведению Союзного государства ряд важнейших функций как во внутренней, так и внешней политике. Исключительной компетенцией Союза является решение вопросов о создании единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, единого законодательства об иностранных инвестициях, ведении единой финансово-кредитной, таможенно-тарифной и пограничной политики, разработке единых правил конкуренции, управлении собственностью Союзного государства, а также осуществлении международной деятельности по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства.

К совместной компетенции Союзного государства и его субъектов относятся принятие в состав Союзного государства других государств; проведение согласованного курса на укрепление Содружества Независимых Государств; совместная оборонная политика, гармонизация и унификация законодательства субъектов Союзного государства; охрана окружающей среды; согласованная социальная политика; борьба с терроризмом.

Вне пределов исключительного ведения Союзного государства и предметов совместного ведения Союзного государства и его субъектов, последние сохраняют всю полноту государственной власти. На наш взгляд, это положение проекта Конституционного акта является подтверждением того, что каждый субъект Союзного государства с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий сохранит суверенитет, территориальную целостность, Конституцию и другие атрибуты государственности и самостоятельно будет решать вопросы своего государственного устройства.

Государственную власть в Союзном государстве, согласно проекту Конституционного акта, будут осуществлять Высший Государственный Совет – высший орган Союзного государства; Парламент Союзного государства – высший представительный и законодательный орган; Совет Министров Союзного государства – исполнительный орган; Суд Союзного государства, который призван обеспечивать единообразное толкование и применение нормативных правовых актов Союза; Счетная Палата Союзного государства, осуществляющая контроль за финансами и эффективностью использования имущества Союзного государства.

Проект Конституционного акта допускает также создание иных государственных органов Союзного государства, в том числе отраслевых и функциональных государственных органов управления. Тем не менее, необходимо отметить, что полномочия указанных органов государственного

управления в случае их создания будут ограничены пределами предметов исключительного ведения Союзного государства и предметов совместного ведения Союзного государства и его субъектов.

При формировании высших органов Союзного государства принимается во внимание принцип паритетности, в соответствии с которым предусматривается равное представительство каждого из государств-участников. В результате решение органа не может быть принято, если за него проголосовали представители только одного государства. Этот принцип, на наш взгляд, служит еще одной гарантией суверенитета государств, поскольку его следствием является то, что все решения органов Союзного государства принимаются только тогда, когда государство-участник в лице своих представителей высказало согласие на обязательность для себя данного решения.

Представляется, что компетенция и задачи, стоящие перед органами Союзного государства и изложенные в проекте Конституционного акта, довольно сужены. Дальнейшее развитие интеграционных процессов Беларуси и России, по нашему мнению, позволит привести к предоставлению Парламенту Союзного государства дополнительных полномочий, в частности, рассмотрение вопроса о доверии, а также выражение вотума недоверия Совету Министров Союзного государства. Палате Союза необходимо предоставить полномочия не только по одобрению, но и по отклонению принятых Палатой представителей проектов законов.

Поскольку в проекте Конституционного акта и Договоре о создании Союзного государства установлено определить компетенцию, порядок создания и деятельности Суда Союзного государства в отдельном законе Союзного государства, Уставе и Регламенте Суда, то, считаем, что в Уставе Суда Союзного государства должны быть детально определены вопросы, входящие в компетенцию Суда, статус судей, иные вопросы деятельности, а в Регламенте – вопросы судопроизводства, порядок принятия решений и вступление их в силу, особенности делопроизводства. Право на обращение в Суд Союзного государства, в соответствии с его компетенцией, будет принадлежать только высшим органам власти субъектов интеграции, то есть первым лицам – президентам государств-участников. На наш взгляд, это ограничивает право на обращение в Суд органов, представляющих исполнительную, законодательную и судебную власти в государствах-участниках, в частности, правительств, парламентов и высших судебных инстанций субъектов Союзного государства. Кроме того, предоставление Суду Союзного государства полномочий по рассмотрению дел в области нарушений прав человека в Союзном государстве в том случае, если гражданин Союзного государства исчерпал национальные средства защиты своих

прав и решение Комиссии по правам человека Союзного государства его не удовлетворило, повысило бы степень правовой защищенности личности в государствах-участниках и укрепило бы авторитет Суда как международного судебного учреждения.

Союзное государство в самой безусловной и необходимой форме определяется как государство, объединяющее государства, сохраняющие свой национальный суверенитет.

Необходимо отметить, что в настоящее время создана общая пограничная зона и таможенная служба на западных границах, сформированы первые союзные бюджеты, координируется оборонная и внешняя политика, реализуется целый ряд совместных экономических проектов. Беларусь активно заключает двусторонние договоры с субъектами Российской Федерации и это стало результатом существенного возрастания товарооборота между двумя странами.

Сегодня чрезвычайно важно выработать стратегию и тактику дальнейших действий по созданию Союзного государства, уйти от крайних суждений, перевести дискуссии в практическое русло. Формирующаяся правовая система Союзного государства в нынешнем состоянии представляет собой целый комплекс нормативных правовых актов различной юридической силы. Однако, до сих пор отсутствует юридический документ высшей юридической силы Союзного государства.

Варианты Конституционного акта могут быть различными. На наш взгляд, необходимо отчетливо понимать: чтобы избежать «однобокого» развития, достичь высокого уровня экономики на постсоветском пространстве, в первую очередь необходимы согласованность действий и политическая воля лидеров двух стран по выработке основополагающего нормативного правового документа.

Что должен представлять собой Конституционный акт, каким целям он должен служить, какой должна быть структура Союзного государства,

каковы его функции, что нужно предпринять для ускорения и повышения эффективности работы над проектом – это все те вопросы, которые являются весьма актуальными для Республики Беларусь и Российской Федерации, требующие скорейшего разрешения.

Считаем необходимым закрепить в проекте Конституционного акта за Союзным государством широкие полномочия. Для реализации указанного положения, а также для обеспечения целей создания единого государства, изложенных в статье 2 Договора о создании Союзного государства, государства должны делегировать часть своих полномочий Союзному государству.

Развитие политических и экономических связей между Беларусью и Россией настоятельно требует формирования единого информационного пространства. Его отсутствие тормозит развитие предпринимательства, инвестиционных проектов, политических инициатив. Необходимо создать механизмы формирования такого информационного пространства, которые также должны быть закреплены в Конституционном акте.

Важнейшей задачей союзного строительства, которая уже поэтапно реализуется, является интеграция в социальной сфере. Она предполагает создание экономических, политических, культурных, организационных и иных условий для комфортной и достойной жизни граждан.

В настоящее время проект Конституционного акта во многом дублирует нормы Договора о создании Союзного государства. По нашему мнению, можно расширить положения, которые зафиксированы в Договоре. Закрепление в Конституционном акте в максимально широком виде прав и свобод человека и гражданина, положений об избирательной и финансово-кредитной системах, органах союзного государства и их компетенции, а также отражение других важнейших вопросов общественной жизни позволит Союзному государству стать демократическим авангардом творческого государственного управления.

SUMMARY

The Union State of Belarus and Russia is the most realistic union of all the integrated structures in the post-soviet space. The institutional character problems remain the most urgent ones in the political field of constructing a union state. The preparation of a constitutional act is given particular importance.

Particular attention is given in the article to the description of the structure of a constitutional act, to its legal nature and to the procedure of its adoption. Some ideas on improving the contents of the project of a constitutional act are expressed, such as including the widest range of human and citizen generally acknowledged rights and liberties into its text and the broadening of the competence of the union state organs.

Realizing the equal partnership principle while preparing and adopting the constitutional act of a union state will guarantee the fulfillment of the main interstate union landmark, i.e. assisting economic growth and increasing the welfare level of both countries.