Содержание

Введение 3

Глава 1. Договор о создании союзного государства – основа Союза России и Беларуси 4

§ 1. Общая характеристика Договора 4

§ 2. Органы и акты союзного государства 9

§ 3. Создание единого экономического пространства 12

Глава 2. Проблемы соотношения конституции РФ и союзных документов России и Беларуси 17

§ 1. Проблема учреждения союзного государства 20

§ 2. Потенциал Конституции и повышение эффективности Союза 26

Заключение 29

Список используемой литературы 30

# Введение

Тема данной работы – конституционно-правовые основы отношений России и Беларуси. Прошло уже более 5 лет с момента подписания союзного договора, а видимых сдвигов в процессе интеграции двух государств не наблюдается. В чем причина такого застоя? Безусловно, значительную роль в таком «замораживании» играет политическая ситуация. Но не только. Представляется, что подобное положении дел вызвано отсутствием сколько-нибудь значительной конституционно-правовой основы взаимоотношений двух стран.

Конечно, есть договор, но это – далеко не конституция, в чем мы с вами и убедимся при анализе правовой природы этого союзного акта. Цель данной работы, таким образом, выяснить истинную сущность союзного договора и иных нормативно-правовых актов Союза, выявить юридические причины, по которым объединение государств растянулось на долгие годы, и вряд ли свершится в ближайшее время.

Средство достижения данной цели – сопоставление норм договора с нормами конституционного законодательства двух стран, в первую очередь, конечно, России.

Помимо главной цели автор все-таки ставит перед собой задачу рассмотрения некоторых положений данного договора, поскольку он все-таки является составной частью правовой системы РФ, и его нормы имеют приоритет перед внутренним законодательством нашей страны, о чем говорит ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

# Глава 1. Договор о создании союзного государства – основа Союза России и Беларуси

## § 1. Общая характеристика Договора

Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного Государства» (далее – Договор) закрепил, что Российская Федерация и Республика Беларусь (далее – государства – участники) создают Союзное государство (далее по тексту – Союз, Содружество), которое знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство.

Согласно ст. 2 Договора целями Союзного государства являются:

– обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств – участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни;

– создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств – участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики;

– неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

– проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны;

– формирование единой правовой системы демократического государства;

– проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

– обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью;

– укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

Достижение целей Союзного государства осуществляется поэтапно с учетом приоритета решения экономических и социальных задач. Конкретные мероприятия и сроки их выполнения определяются решениями органов Союзного государства или договорами государств – участников. По мере становления Союзного государства будет рассмотрен вопрос о принятии его Конституции.

«Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств – участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств. Союзное государство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами – участниками».[[1]](#footnote-1)Союзное государство является светским, демократическим, социальным, правовым государством, в котором признаются политическое и идеологическое многообразие.

Каждое государство – участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности. Государства – участники сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях. Возможность единого членства в международных организациях, других международных объединениях определяется государствами – участниками по взаимной договоренности.

Территория Союзного государства состоит из государственных территорий государств – участников. Государства – участники обеспечивают целостность и неприкосновенность территории Союзного государства. Союзное государство имеет свой герб, флаг, гимн и другие атрибуты государственности. Государственная символика Союзного государства устанавливается Парламентом Союзного государства и подлежит утверждению Высшим Государственным Советом.

Официальными языками Союзного государства являются государственные языки государств – участников без ущерба для конституционного статуса их государственных языков. В качестве рабочего языка в органах Союзного государства используется русский язык. Союзное государство имеет единую денежную единицу (валюту). Денежная эмиссия осуществляется исключительно единым эмиссионным центром. Введение и эмиссия другой валюты в Союзном государстве, помимо единой денежной единицы, не допускается.

К исключительному ведению Союзного государства относятся:

– создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы в пределах территорий государств - участников, равные условия и гарантии для деятельности хозяйствующих субъектов;

– единая денежно – кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика;

– единые правила конкуренции и защиты прав потребителей;

– объединенные транспортная и энергетическая системы;

– разработка и размещение совместного оборонного заказа, обеспечение на его основе поставок и реализации вооружений и военной техники, объединенная система технического обеспечения вооруженных сил государств – участников;

– единая торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран, международных организаций и объединений;

– единое законодательство об иностранных инвестициях;

– разработка, утверждение и исполнение бюджета Союзного государства;

– управление собственностью Союзного государства;

– международная деятельность и международные договоры Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства;

– функционирование региональной группировки войск;

– пограничная политика Союзного государства;

– стандарты, эталоны, гидрометеорологическая служба, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография;

– статистический и бухгалтерский учет, единые банки данных;

– установление системы органов Союзного государства, порядка их организации и деятельности, формирование органов Союзного государства.

К совместному ведению Союзного государства и государств – участников относятся:

– принятие в состав Союзного государства других государств;

– координация и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением настоящего Договора;

– проведение согласованного курса на укрепление Содружества Независимых Государств;

– совместная оборонная политика, координация деятельности в области военного строительства, развитие вооруженных сил государств – участников, совместное использование военной инфраструктуры и принятие других мер для поддержания обороноспособности Союзного государства;

– взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам, включая реализацию заключенных государствами - участниками международных договоров по вопросам сокращения вооруженных сил и ограничения вооружений;

– взаимодействие в области осуществления демократических преобразований, реализация и защита основных прав и свобод граждан Союзного государства;

– гармонизация и унификация законодательства государств – участников;

– осуществление инвестиционной политики в интересах рационального разделения труда;

– охрана окружающей среды;

– совместные действия в области экологической безопасности, предупреждения природных и техногенных катастроф и ликвидации их последствий, в том числе последствий аварии на Чернобыльской АЭС;

– развитие науки, образования, культуры, создание равных условий сохранения и развития этнической, культурной и языковой самобытности народов;

– формирование общего научного, технологического и информационного пространства;

– согласованная социальная политика, включая вопросы занятости, миграции, условий труда и его охраны, социального обеспечения и страхования;

– обеспечение равных прав граждан в трудоустройстве и оплате труда, в получении образования, медицинской помощи, предоставлении других социальных гарантий;

– борьба с терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и другими видами преступлений.

«Вне пределов исключительного ведения Союзного государства и предметов совместного ведения Союзного государства и государств – участников последние сохраняют всю полноту государственной власти».[[2]](#footnote-2)

##

## § 2. Органы и акты союзного государства

Для реализации целей Союзного государства создаются Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Суд, Счетная палата Союзного государства.

Высший Государственный Совет является высшим органом Союзного государства. В состав Высшего Государственного Совета входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств – участников. В заседаниях Высшего Государственного Совета участвуют Председатель Совета Министров, Председатели Палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства.[[3]](#footnote-3)

Высший Государственный Совет:

– решает важнейшие вопросы развития Союзного государства;

– образует в пределах своей компетенции органы Союзного государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера;

– назначает выборы в Палату Представителей Парламента Союзного государства;

– утверждает бюджет Союзного государства, принятый Парламентом Союзного государства, и годовые отчеты о его исполнении;

– утверждает международные договоры Союзного государства, ратифицированные Парламентом;

– утверждает государственную символику Союзного государства;

– определяет местопребывание органов Союзного государства;

– заслушивает ежегодный отчет Председателя Совета Министров о реализации принятых решений.

Высший Государственный Совет выполняет иные функции, отнесенные к его ведению Договором либо переданные на его рассмотрение государствами – участниками. Высший Государственный Совет в пределах своих полномочий издает декреты, постановления и директивы.

Председателем Высшего Государственного Совета является один из глав государств – участников на основе ротации, если государства – участники не договорились об ином. Председатель Высшего Государственного Совета:

– организует работу Высшего Государственного Совета, председательствует на его заседаниях и подписывает принятые Высшим Государственным Советом акты, а также законы Союзного государства;

– обращается к Парламенту с ежегодными посланиями о положении в Союзном государстве и основных направлениях его развития;

– по поручению Высшего Государственного Совета ведет международные переговоры и подписывает от имени Союзного государства международные договоры, представляет Союзное государство в отношениях с иностранными государствами и международными организациями;

– организует контроль за ходом реализации настоящего Договора и принимаемых Высшим Государственным Советом решений;

– в пределах своих полномочий дает поручения Совету Министров Союзного государства;

– по поручению Высшего Государственного Совета выполняет иные функции.

«Акты Высшего Государственного Совета принимаются на основе единогласия государств – участников. Акт не является принятым, если одно из государств – участников высказалось против его принятия. Голосование на заседаниях Высшего Государственного Совета от имени государства – участника осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное».[[4]](#footnote-4)

Новой ступенью правовой интеграции является раздел VI «Акты Союзного государства» Договора о Союзном государстве России и Белоруссии.

Установлено, что для осуществления целей и принципов Союзного государства его органы в пределах своей компетенции принимают нормативно-правовые акты, предусмотренные настоящим Договором, а именно: законы, основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. Органы Союзного государства также могут принимать рекомендации и заключения.

По предметам исключительного ведения Союзного государства принимаются законы, декреты, постановления и резолюции. Декреты и постановления принимаются органами Союзного государства на основании настоящего Договора и законов Союзного государства. По предметам совместного ведения Союзного государства и государств – участников принимаются Основы законодательства, директивы и резолюции. Нормативно-правовые акты Союзного государства по предметам совместного ведения Союзного государства реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов государств – участников по соответствующим вопросам.

Законы и декреты предназначены для общего применения, являются обязательными во всех частях и после их официального опубликования подлежат прямому применению на территории каждого государства – участника.

В случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства – участника преимущественную силу имеет норма закона или декрета Союзного государства. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств – участников.

Постановления являются обязательными во всех своих частях для того государства, физического или юридического лица, которому они адресованы. Директивы являются обязательными для каждого государства, которому они адресованы, при сохранении за органами соответствующего государства свободы выбора форм и методов действий. Резолюция – акт, посредством которого обеспечивается текущая деятельность органов Союзного государства.

## § 3. Создание единого экономического пространства

В настоящее время на первый план выдвигаются экономические аспекты интеграции государств – членов Содружества.

Договор о создании Союзного государства ставит целью необходимость формирования единого экономического пространства (ст. 2, 17, 20 - 31 Договора). При этом должны обеспечиваться равные права, обязанности и гарантии субъектам хозяйственной деятельности (ст. 8). В соответствии с концепцией Договора единое экономическое пространство, в частности, предполагает: унифицированное, а затем единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, социальную сферу; единые принципы взимания налогов, единое таможенное пространство.

При создании единого экономического пространства первостепенное значение имеют вопросы, связанные с собственностью. Статья 8 (ч. 2) Конституции Российской Федерации устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. В статье 13 Конституции Республики Беларусь указано, что собственность в Республике может быть государственной и частной.[[5]](#footnote-5) Эти положения соответствующим образом отражены в гражданских кодексах Российской Федерации (ст. 212) и Республики Беларусь (ст. 213) и других законодательных актах. Таким образом, перечень форм собственности, закрепленный в законодательных актах Республики Беларусь, носит более жесткий характер и может вызвать затруднения при решении вопросов в отношении различных форм коллективной собственности, признаваемых в Российской Федерации.

Различны и темпы приватизации государственного имущества в Российской Федерации и Республике Беларусь. Если в Российской Федерации приватизировано более 50 процентов государственного имущества, то в Республике Беларусь этот процент весьма незначителен. Данное обстоятельство также имеет существенное значение при создании единого экономического пространства в Союзном государстве.

Подтверждением этой тенденции являются процессы, происходящие в рамках не только союза, но и СНГ в настоящее время. В сентябре 2003 г. президентами Белоруссии, Казахстана, России и Украины было подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства. Суть его заключается в том, чтобы выработать единые параметры взаимодействия с Европейским Союзом и Всемирной торговой организацией с целью создания единого мирового и европейского экономического пространства.

Создана рабочая группа по гармонизации законодательства всех четырех стран. Достигнута договоренность о том, чтобы выносить на обсуждение и решение парламентов этих стран проблемы, лежащие в сфере экономики. Поставлена задача по максимальной либерализации торгово-экономических связей между государствами СНГ и «четверки» и выработке единых позиций при вынесении их «на внешний экономических контур»; согласованию действий по вступлению в ВТО; идет совместная разработка с ЕС и ВТО условий вхождения Единого экономического пространства (ЕЭП) в эти организации.

Концепция формирования ЕЭП ставит задачу добиться нового качества интеграционного взаимодействия. Зафиксирован принцип разноуровневой и разноскоростной интеграции. Утверждены Организационные основы и принципы построения интеграционного валютного рынка,[[6]](#footnote-6) включая положения об организационной структуре рынка, системе расходов юридического оформления и управления рынками.

В рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) утверждены приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003 – 2006 гг.[[7]](#footnote-7) Главное внимание в документах обращено на активное сотрудничество участников организации в реальном секторе экономики - энергетике, транспорте, аграрно-промышленном комплексе; утверждены основные принципы разработки и реализации межгосударственных целевых программ; приняты меры по повышению эффективности взаимодействия государств - участников ЕврАзЭС на переговорах по присоединению к ВТО; утвержден статут Суда ЕврАзЭС.

Сделан принципиально важный шаг в отношении передачи части полномочий государств ЕЭП единому регулирующему органу с предоставлением ему права принимать обязательные для исполнения всеми сторонами решения. В рамках ЕврАзЭС также изучается вопрос о возможности передачи органам интеграции части национальных полномочий государств - участников ЕврАзЭС по вопросам формирования и регулирования внешнеторговой политики. Активизируется работа по гармонизации законодательства с целью устранения разбалансированности в таможенной и экономической сферах.

Таким образом, перед перспективой вхождения стран Содружества в ЕС и ВТО происходит усиление взаимодействия этих стран в рамках СНГ прежде всего в экономической сфере. Эти тенденции усиливают позиции СНГ в целом перед европейскими межгосударственными объединениями. Межгосударственные объединения в рамках СНГ все больше приобретают черты этих объединений в части развития наднациональных полномочий.

То, что делается в процессе взаимодействия с ЕС и ВТО и другими межгосударственными объединениями, не должно отрываться от целей и задач каждого государства – члена СНГ, от населения конкретного государства. И правовые гарантии должны обеспечивать осуществление их решений, принятых большинством голосов, на уровне конкретной страны. Разумеется, решение, принятое большинством, должно обеспечивать разумное сочетание интересов сторон.

Статья 20 Договора особо подчеркивает, что в Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство. Едва ли нужно доказывать, что унификация - важнейшее средство совершенствования законодательства. Этот процесс имеет ряд положительных сторон.

Во-первых, унификация ведет к сокращению числа действующих нормативных актов, что существенно упрощает законодательство.

Во-вторых, унификация способствует правильному применению законодательства, поскольку гораздо проще применить единообразную норму, нежели ряд правил, принятых ранее.

В-третьих, унификация законодательства (особенно гражданского) содействует еще более тесному экономическому и иному общению между сторонами Союзного государства.[[8]](#footnote-8)

Принятая в развитие положений Договора о создании Союзного государства Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства в разделе 2 устанавливает, что в 2001 – 2002 гг. должна быть завершена работа по унификации гражданского законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность в Союзном государстве.

Акцент на унификацию гражданского законодательства как на одно из направлений формирования единообразных норм либо единых правовых актов в интересах государств, стремящихся к созданию Союзного государства, сделан не случайно. Гражданское законодательство и особенно Гражданские кодексы являются теми основополагающими, стержневыми актами при построении единого экономического пространства, которым должны соответствовать все другие законы и иные правовые акты, содержащие нормы гражданского права. В основе Гражданских кодексов Российской Федерации и Республики Беларусь лежит проект модельного гражданского кодекса, согласованного государствами Содружества Независимых Государств в 1994 г. Российская Федерация приняла две части Гражданского кодекса в 1994 – 1995 гг., а Республика Беларусь в конце 1998 г. (после двухлетнего обсуждения) приняла три части Гражданского кодекса, который вступил в силу в 1999 г.

Оба законодательных акта в основном идентичны по структуре, одинаково регулируют положения гражданско-правовых договоров и т.д. Принятие Республикой Беларусь нового Гражданского кодекса, безусловно, следует рассматривать как стремление этого государства к совершенствованию рыночных отношений, но в первую очередь – к созданию единого экономического пространства с Российской Федерацией.

«Эффективность законодательства определяется степенью его активного применения (правоприменения) в деятельности государства. Особенно это относится к гражданскому законодательству, так как оно является основополагающим при построении единого экономического пространства».[[9]](#footnote-9)

Принимая во внимание значимость унификации законодательства для создания единого экономического пространства, прежде всего следует проанализировать действующее гражданское законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь, с тем чтобы определить направление дальнейшей его унификации. В первую очередь необходимо рассмотреть положения гражданского законодательства, связанные с юридическими лицами, собственностью, приватизацией, предпринимательской деятельностью, возможностью объединения транспортной системы.

# Глава 2. Проблемы соотношения конституции РФ и союзных документов России и Беларуси

Статья 79 Конституции России гласит: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Формулировка достаточно четкая, и тем не менее она вызвала расхождения в толковании текста. Выявились по крайней мере две позиции. Одна из них выражена в Комментарии к Конституции Института государства и права РАН и заключается, в частности, в следующем: речь в статье идет о создании специальных межгосударственных органов, наделяемых «политико-правовыми обязательствами особого характера, выходящими за рамки обычных международных договоров»; этим органам передается часть суверенных полномочий, и они приобретают определенные наднациональные черты и функции; Конституция не предусматривает обязательной ратификации подобных международных договоров Федеральным Собранием; передача суверенных прав межгосударственным объединениям влечет за собой «возможные существенные ограничения суверенитета России».[[10]](#footnote-10)

Подобные выводы не вытекают из текста статьи. Более того, комментаторы использовали неверный подход. «Составители Конституции, очевидно, имели в виду, – полагают они, – прежде всего Содружество Независимых Государств».[[11]](#footnote-11)

Надуманности этих предположений легко можно было бы избежать, заглянув в текст Беловежских соглашений и принятый в январе 1993 г. Устав СНГ, в которых говорится, что Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями.[[12]](#footnote-12)

Иная позиция содержится в Комментарии к Конституции Российской Федерации, подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В нем говорится, что заключение международного договора требует соблюдения установленных в Конституции РФ правил, включая ратификацию международных договоров.[[13]](#footnote-13) Такой подход носит более взвешенный и профессиональный характер.

Все комментаторы не отметили, однако, главного положения ст. 79 Конституции РФ. Оно заключается в том, что передача межгосударственным объединениям части полномочий Российской Федерации осуществляется в соответствии с обычным, а не учредительным международным договором. Согласно пункту 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы. При заключении международных договоров соблюдаются требования, закрепленные в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», в регламентах палат Федерального Собрания. Одним из таких требований является приведение международного договора в соответствии с законодательством России. Работу в этом направлении ведут палаты Федерального Собрания, Правительство, Администрация Президента РФ, МИД, Минюст России и другие органы. Это важно с точки зрения защиты национальных интересов страны, поскольку требования, например, таких организаций, как МВФ и МБРР, об изменении налогового законодательства, усилении роли рыночных регуляторов, отказе от поддержки отечественных производителей наносят ущерб экономике страны.

Все международно-правовые акты становятся частью правовой системы России только после их ратификации.

Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы: 1) международный договор не может противоречить главе 1 Конституции России – основам конституционного строя, закрепляющим принципы суверенитета, неприкосновенности ее территории и др.; 2) международный договор не может быть учредительным; 3) учредительными могут быть только конституционные нормы.

Вместе с тем развитие законодательства и правовой практики ставит ряд вопросов, которые могут быть сгруппированы таким образом.

1. Почему в многочисленных международных договорах и соглашениях по созданию в рамках СНГ новых межгосударственных объединений не делается ссылок на ст. 79 Конституции РФ? Не ведет ли их принятие на одной и той же территории, в частности в России, к противоречивости правовых требований, к различным вариациям налоговых, таможенных, финансовых и других норм, к нарушению ст. 79, в которой говорится, что часть своих полномочий Российская Федерация может передавать, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации?

2. Что понимать под Российской Федерацией как участницей межгосударственных объединений? Под всеми договорами об их создании стоит подпись Президента России. Означает ли это, что Президент обладает первичной учредительной властью, подписывая международные договоры о создании содружеств, сообществ, союзов и даже государств? И почему, когда ссылаются на п. 3 ст. 80 Конституции России, согласно которому Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, не указывают, что делается это в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами? Что имеется в виду под передачей Российской Федерацией части «своих полномочий», и означает ли это «существенные ограничения суверенитета России»?

Вопросы можно продолжить, но попытка ответить хотя бы на уже поставленные позволит, на мой взгляд, приблизиться к выяснению роли Конституции в создании и развитии межгосударственных объединений на примере прежде всего Союза России и Беларуси.

## § 1. Проблема учреждения союзного государства

Для более четкого выяснения роли Конституции России в учреждении межгосударственных объединений решающее значение имеет уточнение понятия учредительной власти, ее отграничение от власти президентской и законодательной.

Учредительная власть – особая сфера власти, власть народа, стоящая над законодательной и президентской уже в силу того, что последние являются учрежденными, выборными властями и тем самым – вторичными, производными. Соответственно следует различать первичную учредительную власть и вторичную.

Первичная учредительная власть закреплена в ст. 3, 12, 18, 32, 130, 135 Конституции, вторичная учредительная – законодательная власть – в ст. 4, 5, 10, 11, 15, 66, 71, 72, 76, 94, 104, 105, 132, 136.

Президент России не наделен по Конституции ни первичной учредительной, ни законодательной властями. В то же время Президент и Федеральное Собрание Российской Федерации являются субъектами международного права. В этой связи важно проводить четкие различия между первичной учредительной и законодательной властями, а также между ними и вторичной учредительной властью Президента Российской Федерации.

Возникает вопрос: кто, и на каких основаниях, и в каких случаях осуществляет учредительную власть, кто является ее субъектом, каким образом происходит организационное и функциональное отграничение учреждаемой власти от учрежденной, вторичной, производной (законодательной, президентской, исполнительной)?

Анализ конституций различных стран показывает, что такое обособление осуществляется по-разному. Можно указать на три вида учредительной власти:

1) учредительная власть целиком принадлежит народу либо избранному учредительному собранию. В случае необходимости проводится референдум или избирается учредительное собрание, на которых утверждается новая конституция либо вносятся изменения в основной закон;

2) учредительная власть делится между народом и действующими учрежденными органами законодательной власти. Последние наделяются народом учредительными функциями по внесению изменений в конституцию;

3) функции учредительной власти берет на себя действующий учрежденный орган государственной власти в случаях, предусмотренных конституциями.

Учредительная власть имеет, таким образом, немало организационных форм. Среди них: референдум, свободные выборы, учредительное собрание, органы государственной власти.

Согласно конституциям зарубежных стран учредительный договор не может быть договором международного права, поскольку решает принципиально иные задачи, нежели международный договор. Международный договор может предусматривать создание лишь органа, наделенного полномочиями по организации взаимодействия государств, подписавших договор. Но такой орган не может выступать субъектом государственно-правовых отношений.

Межгосударственные организации не обладают, как правило, надгосударственной властью. Их задача – регулирование сотрудничества государств – членов этих организаций без использования властных функций. Однако часть этих организаций наделяется надгосударственными полномочиями, им могут быть переданы даже некоторые суверенные права государств-членов, и по определенным вопросам межгосударственные объединения получают право принимать решения, непосредственно обязывающие национальные органы власти и управления. Однако эти «наднациональные» полномочия носят временный характер; они охватывают лишь определенную сферу отношений и не меняют в целом сущностные свойства суверенитета государств - членов организации, характера отношений между органом этой организации и ее членами, которые остаются международно-правовыми.

Чем более полно выражается воля народа, тем весомее и совершеннее учредительная власть. Нередко формы сочетания учредительной и действующей власти становятся настолько усложненными, что трудно провести грань между ними. Договор о создании Союзного государства начинается словами: «Российская Федерация и Республика Беларусь, руководствуясь волей народов России и Белоруссии...», а заканчивается тем, что «за» Российскую Федерацию и «за» Республику Беларусь подписываются президенты этих республик. Для придания Договору значения первичного учредительного акта в нем предусматривается принятие Конституционного Акта. Приоритет отдается воле народов России и Белоруссии.

Таким образом, международные договоры не обладают учредительной силой по созданию государств, они не могут определять форму правления, государственное устройство, правовую систему государства.

Между учредительной, законодательной и президентской властями всегда должна проходить ясная и четкая грань, в противном случае возникает опасность узурпации учредительной власти со стороны власти законодательной или президентской. Недопустимо, чтобы конституционные нормы трансформировались в нормы, в результате чего возникает подмена: учредительная власть регулируется нормами международного права, а законодательная или президентская власть становится выше власти учредительной.

Появление целого ряда межгосударственных объединений «в рамках СНГ» на основе международных договоров стало результатом ослабления действия учредительной власти во всех странах-участницах. Процесс создания объединений вышел из-под контроля демократических институтов, предусмотренных основами конституционного строя (референдумы, прямые свободные выборы, контроль парламентов и т.д.). Создание каждого межгосударственного объединения сопровождалось образованием многочисленных органов (межпарламентских ассамблей, парламента, Высшего государственного Совета и Совета Министров Союзного государства, исполнительных комитетов), при которых, в свою очередь, стали бесконтрольно развиваться различные советы, комиссии, комитеты.

Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г., если судить по его содержанию, является учредительным документом. Он устанавливает принципы Союзного государства, основы разграничения предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками, закрепляет основные элементы федеративного государства: территорию, границы, гражданство, систему органов и др. Все эти государственно-правовые институты могут определяться только конституционным путем, включая референдумы. Международные договоры здесь не применяются: у них другие цели и функции.

К сожалению, в Договоре о создании Союзного государства тема референдума занимает далеко не первое место. Сам Договор вступил в силу с использованием процедур международного права. Чтобы придать ему видимость учредительного акта, было предусмотрено принятие (с соблюдением всех норм Союзного Договора) Конституционного Акта Союзного государства. Но и он не наделялся учредительной силой, поскольку должен быть одобрен лишь на референдумах государств-участников.

Вместо того чтобы занять позицию укрепления в проекте Конституционного Акта государственно-правовых, конституционных механизмов, с помощью которых только и возможно создание Союзного государства, обе стороны стали выдвигать на первый план в многочисленных вариантах Конституционного Акта принципы международного права. В частности, Союзное государство трансформировалось в «межгосударственное образование нового типа»; для принятия решения органами Союзного государства предусматривалось использование «права блокирования» принятия решения представителями одного государства, а также права вето на законы Союзного государства и т.д.

Парадокс ситуации состоял в том, что для создания «межгосударственного образования нового типа» Союзный Договор вообще не нужен. Не нужен и Конституционный Акт. Достаточно использовать для этих целей ст. 79 Конституции Российской Федерации и ст. 8 Конституции Республики Беларусь, что не потребует изменений в Конституциях обоих государств.

Среди специалистов наметились два разных подхода. Одни призывают не торопиться с образованием Союзного государства, предварительно создать экономические и другие условия, но для этого достаточно межгосударственных форм сотрудничества, чему были посвящены предшествующие договоры тех же государств о Сообществе и Союзе.

Другие полагают, что следует двигаться дальше и формировать федеральное государство, чему и посвящен Договор о создании Союзного государства, а также подготовленный на его основе проект Конституционного Акта. Именно Союзное государство обладает более эффективными властными механизмами и рычагами, позволяющими, как утверждают сторонники такого подхода, быстрее решать геополитические, макроэкономические и интеграционные задачи.

Какой путь будет избран – вопрос высокой политики. И только после того как тот или иной выбор будет сделан, станет возможным создание единой организационно-правовой базы. Время для этого давно пришло. «Пора прекратить, – считает Президент России,ы – жевать жвачку десять лет».[[14]](#footnote-14)

Соответственно и юристы должны будут заниматься либо «трансформацией», «унификацией», «имплементацией» норм международного права в национальное законодательство, либо созданием единой правовой системы Союза.

Опыт западных стран показывает, что формирование организационно-правовых механизмов по разработке и принятию для органов Союзного государства многочисленных проектов нормативных актов в соответствующих сферах, анализ всех вариантов последствий принимаемых решений, экономические расчеты и подсчеты являются важнейшим условием, облегчающим принятие политических и экономических решений на уровне президентов России и Белоруссии.

Исходя из интересов развития двух государств, предстоит, очевидно, снова осмысливать и конкретизировать Программу действий по реализации Договора. При этом следует учесть огромный теоретический задел и практический опыт развития таких программ как у нас, так и на Западе.

Поэтапное воссоединение двух государств в последнее время приостановилось. Во многом из-за противоречий, заложенных в самом Договоре, которые и завели этот процесс в неизбежный юридический тупик. На стадии обсуждения проекта Конституционного Акта эти противоречия затруднили и саму работу над этим актом. Вместо того чтобы представить на подпись президентам новый, на этот раз профессионально составленный, вариант договора, его авторы все надежды на выход из тупика стали возлагать на политическую волю президентов.

Договор о создании Союзного государства вступил в силу после подписания его главами двух государств, ратификации и обмена ратификационными грамотами. Об общенародном голосовании за принятие Договора речи в нем не идет. Реальное создание Союзного государства определяется Конституционным Актом, который предусматривает вынесение его на референдумы в государствах-участниках. Таким образом, основной документ - Договор - на референдум не выносится, а выносится производный от него проект Конституционного Акта Союзного государства, разработанный в его развитие и продолжение.

Если учредительной власти нет и под Договором стоят подписи двух президентов, которые лишь руководствуются, как сказано в преамбуле Союзного Договора, волей народов России и Белоруссии к «единению», то по своей форме учредительный договор становится международным и для придания ему юридической силы достаточно его ратификации парламентами двух государств. Для придания же Договору юридической силы учредительного акта необходим референдум, что и предусмотрено Конституционным Актом Союзного государства.

## § 2. Потенциал Конституции и повышение эффективности Союза

Магистральной тенденцией развития Содружества является наполнение форм многостороннего сотрудничества реальным содержанием, их адаптация к масштабным разноплановым задачам, стоящим перед государствами – участниками, как во взаимодействии друг с другом, так и с межгосударственными объединениями вовне (Европейским Союзом, Всемирной торговой организацией и др.). В этих условиях ст. 79 Конституции России приобретает актуальное звучание.

Укрепление демократической основы организации и деятельности различных форм межгосударственного объединения в рамках Союза есть важнейший путь повышения их эффективности. Для достижения этой цели существует только один способ – укрепление конституционных основ деятельности институтов Содружества. Политические игры, амбициозность, разжигание национализма ни к чему, кроме потерь и дезорганизации, не приводят.

Опыт европейских союзов и сообществ убедительно показал, что межгосударственные соглашения и договоры оказывались неэффективными, если проводились в отрыве от демократических институтов – референдумов, парламентов, общественных организаций – и одновременно не сопровождались созданием «бюрократических» правовых механизмов и процедур, обеспечивающих принятие и реализацию необходимых решений.

Оба этих начала – демократическое и «бюрократическое» – формируются непосредственно на основе конституций, в которых нередко содержится подробное описание процедур взаимодействия в рамках Европейского Союза, что обеспечивает устойчивость и прочность организационного механизма. Для отношений государств – членов этого Союза с его органами характерно, что передача государством – членом объединения своих суверенных прав межгосударственным объединениям (учреждениям) происходит законодательным путем, в порядке, установленном конституцией государства. Приоритет отдается учредительной власти, а не международному договору; например, п. 2 ст. 9 Конституции Австрии гласит, что на основании закона или государственного договора, одобряемого Национальным Советом, отдельные суверенные права Федерации могут быть переданы межгосударственным учреждениям и их органам.[[15]](#footnote-15)

Европейский парламент в настоящее время усиливает демократическую составляющую Европейского Союза и, образуя довольно сложную систему организующих, консультативных и контрольных органов, соподчиненную как Парламенту, так и национальным органам, обеспечивает эффективность принимаемых решений в процессе совместной деятельности представителей государств Союза. Практика показала, что существовавшая до этого система межгосударственных соглашений оказалась неэффективной и неизменно приводила к провалу.

Эффективность совместной деятельности заключается в установлении так называемого баланса правовых институтов, основанного на полномочиях комиссий Парламента разрабатывать и вносить на его рассмотрение законодательные нормы, в принятии совместных решений в законодательной и бюджетной сферах, контроле Европейского суда с целью обеспечения деятельности каждого института в соответствии с законодательством. К слову сказать, полномочия и процедуры Суда прописаны с завидной тщательностью и профессионализмом. Чиновники на Западе не любят пустых деклараций, призывов, безответственности.

Ничто не мешает повышать эффективность организации и деятельности межгосударственных объединений и на просторах так называемого постсоветского пространства. Служащие аппаратов многочисленных межгосударственных (межправительственных) органов в рамках Союза являются «международными должностными лицами». От них во многом зависит налаживание системы взаимодействия с национальными органами государств – членов Содружества и других межгосударственных объединений, глубокое осмысление конституционных норм, лежащих в основе системы этих взаимоотношений.

Важно постоянно изучать опыт парламентов стран Европейского Союза, которые проводят в настоящее время очередные институционные реформы: 1) сокращаются процедуры прохождения законодательных актов; усиливается демократический подход при установлении принципов выборности членов Европейского парламента; облегчаются условия принятия общего законодательства для членов Европейского парламента; усиливается контроль парламентов за распределением ресурсов их стран при решении бюджетных вопросов; 2) усиливается защита гражданских прав и повышается эффективность социальной политики Европейского Союза в сфере здравоохранения, защиты окружающей среды, защиты прав потребителей и борьбы против мошенничества; 3) укрепляется внешняя значимость Союза, в частности путем наделения его качествами единого юридического лица; Парламенту предоставлено право давать свое согласие на важные международные соглашения; 4) укрепляется принцип свободы и справедливости в результате включения в сферу деятельности Сообщества изучения и решения проблем, касающихся правосудия и внутренних вопросов в рамках отдельной страны; усиливается роль Парламента в сфере деятельности, подпадающей под межправительственное сотрудничество в этой сфере, включая деятельность Европола; 5) объединяются и упрощаются договоры.

# Заключение

Таким образом, можно отметить следующее:

Во-первых, договор о союзе, на мой взгляд, воспринимается и обществом, и государственным аппаратом как некая декларация о намерениях, не более (по крайней мере, такое ощущение очень сильно). Вызвано это тем, что он не имеет конституционно-правовой, учредительной природы.

Во-вторых, опыт зарубежных стран показал, что реальное объединение государств в союз происходит всегда после референдума по вопросу об объединении. Только прямое волеизъявление народа способно расшевелить неповоротливую бюрократическую машину.

И наконец, из двух предыдущих выводов следует главный: чем скорее будет создан проект конституционной основы Союза (Конституции или Конституционного акта), а затем вынесен на голосование, тем больше шансов на то, что реальное объединение все-таки произойдет. А шансы эти с каждым годом уменьшаются.

Прошедшее десятилетие показало, что развитие сотрудничества в рамках Союза все больше отражает две общие тенденции: расширение участия государств – членов Содружества в различных межгосударственных объединениях и стремление защитить национальные интересы. Противоречивость этих тенденций придает процессу развития длительный и сложный характер. Использование конституционных механизмов членами Содружества позволит эффективнее решать многие региональные и глобальные проблемы.

# Список используемой литературы

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 25.07.2003) // Российская газета от 25.12.1993 № 237, СЗ РФ от 28.07.2003, № 30, ст. 3051.
2. Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного Государства» // СЗ РФ от 14.02.2000, № 7, ст. 786.
3. Конституция Республики Беларусь // Конституции государств Европы: В 3 т. – М.: Норма, 2001. – Т. 1.
4. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ // СЗ РФ от 17.07.1995, № 29, ст. 2757.
5. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1.
6. Устав Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 1.
7. Заседание Совета глав правительств – участников СНГ // Дипломатический вестник. – 2003. – № 5.
8. Егиазаров В.А. Унификация гражданского законодательства участников Договора о создании Союзного Государства // Право и экономика. – 2000. – № 9.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Бек, 1994.
10. Конституции государств Европы: В 3 т. – М.: Норма, 2001. – Т. 1.
11. Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994.
12. Союз Беларусь – Россия // Приложение к «Российской газете». – 2002. – № 24.
1. Ст. 3 Договора между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного Государства» // СЗ РФ от 14.02.2000, № 7, ст. 786. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ст. 19 Договора между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного Государства» // СЗ РФ от 14.02.2000, № 7, ст. 786. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст. 34 Договора между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного Государства» // СЗ РФ от 14.02.2000, № 7, ст. 786. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ст. 37 Договора между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного Государства» // СЗ РФ от 14.02.2000, № 7, ст. 786. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Конституция Республики Беларусь // Конституции государств Европы: В 3 т. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – С. 300. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Заседание Совета глав правительств – участников СНГ // Дипломатический вестник. – 2003. – № 5. – С. 56. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Егиазаров В.А. Унификация гражданского законодательства участников Договора о создании Союзного Государства // Право и экономика. – 2000. – № 9. – С. 24. [↑](#footnote-ref-8)
9. Егиазаров В.А. Унификация гражданского законодательства участников Договора о создании Союзного Государства // Право и экономика. – 2000. – № 9. – С. 24. [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 395. [↑](#footnote-ref-10)
11. Там же. С. 396. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1. – С. 6; Устав Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 1. – С. 4. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Бек, 1994. – С. 254. [↑](#footnote-ref-13)
14. Союз Беларусь – Россия // Приложение к «Российской газете». – 2002. – № 24. – С. 1. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Конституции государств Европы: В 3 т. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – С. 28. [↑](#footnote-ref-15)