**Политико-правовые отношения союза России и Беларуси**

Казакова И.Д.

Белоруссия являлась одним из инициаторов подписания “Беловежских соглашений”. И даже сама встреча по подписанию договора о “роспуске” СССР происходила на земле Белоруссии. Это дало повод сторонникам объединения говорить о неком символизме, о том, что именно в Белоруссии начнется движение единого союзного государства.

Нынешний процесс самым тесным образом связан с усилиями и курсом президента Республики Беларусь А. Лукашенко на воссоединение двух братских народов. С российской стороны эта инициатива нашла самый горячий отклик в сердцах оппозиции, центристских партий и движений. В обеих странах Союз России и Белоруссии поддерживает большинство населения.

А. Лукашенко был единственным депутатом Верховного совета БССР, проголосовавшим в 1991 г. против ратификации “Беловежских соглашений”. Можно сказать, что восстановление единого государства стало делом его жизни. В этом он, безусловно, поддерживается большинством населения РБ и выражает мнение широких слоев белорусского общества, о чем свидетельствуют состоявшийся референдум и провал попыток белорусской оппозиции помешать осуществлению курса на объединение. [c.37]

Цель образования в 1997 г. Союза Белоруссии и России (СБР) – создание необходимых условий для воссоединения двух республик в единое целое. Такая строка Устава СБР не прихоть отдельных политиков и чиновников. Это и выражение воли народов двух стран, неоднократно высказывавшихся в пользу такого Союза, и восстановление исторического статус-кво, и решение многих экономических проблем, которые не могут быть решены в одиночку, как Россией, так и Белоруссией.

Пришла пора сделать некоторые выводы и взглянуть на то, что сделано с 1997 г.:

– создана общая с Белоруссией пограничная зона и таможенная служба на западных границах;

– сформированы первые союзные бюджеты;

– координируются оборонная и внешняя политика;

– заключены договор о военном сотрудничестве и соглашение о совместном обеспечении безопасности в военной сфере;

– начал работу Комитет по вопросам безопасности, утверждена программа борьбы с различными формами организованной преступности;

– реализуется целый ряд российско-белорусских экономических проектов;

– Белоруссия активно заключает двусторонние договоры с российскими регионами; одним из самых главных итогов работы СБР стало существенное возрастание товарооборота между двумя странами.

Политико-правовой аспект взаимоотношений между РФ и РБ в рамках СБР представляется, на наш взгляд, одним из наиболее интересных.

Российская Федерация – правопреемник и юридический продолжатель Союза Советских Социалистических Республик, – и Республика Беларусь с неизбежностью должны были встать на путь восстановления и укрепления политико-правовых, экономических, духовных связей, исходя из объективных интересов двух государств и народов.

Первый шаг к единению – подписание 6 января 1995 г. в Минске Соглашения о Таможенном союзе России и Белоруссии, который стороны определили как экономическое объединение двух государств.

В процессе государственно-правового сближения 2 апреля 1996 г. стороны подписали и впоследствии ратифицировали Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии.

Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России, подписанная президентами РФ и РБ Б.Н.Ельциным и А.Г.Лукашенко 25 декабря 1998 г., констатировала продолжение поэтапного движения к добровольному объединению России и Беларуси в союзное государство при сохранении национального суверенитета государств-участников Союза. Предусматривалось также, формирование единого бюджета, переход к единой валютной системе. В совместном заявлении, сделанном президентами двух государств при подписании Декларации, подчеркивалось, что речь идет о создании Союзного государства и об образовании союзных органов государственной власти и управления, которым обе страны делегируют широкие полномочия в социально-экономической области, в сфере внешней политики, обеспечения обороны и безопасности. [c.38] Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России, предусматривала вынесение до середины 1999 г. на всенародное обсуждение договора об объединении России и Беларуси в Союзное государство. Вместе с Декларацией были подписаны Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан и Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании равных условий субъектам хозяйствования.

2 июля 1999 г. Парламентское Собрание Союза Беларуси и России поддержало проект Договора о создании Союзного государства. 27 июля 1999 г. правительственные делегации России и Беларуси на уровне экспертов одобрили согласованный проект Договора и выработали проект Программы действий РФ и РБ по реализации его положений. Задачей программы является определение конкретного содержания, этапов и сроков работы по передаче союзному государству зафиксированных в Договоре предметов ведения, способов законодательного закрепления такой передачи, включая возможное внесение изменений в Конституции двух государств.

Декларацией и Договором констатируется продолжение поэтапного движения к добровольному объединению РФ и РБ в союзное государство при сохранении национального суверенитета государств-участников Союза, обусловливается необходимость выхода на новый этап интеграции и придания нового качества процессу единения. Предусматривается также создание соответствующих наднациональных органов управления, формирование единого бюджета, переход к единой валютной системе. В совместном заявлении, сделанном президентами двух государств при подписании Декларации о дальнейшем единении Беларуси и России, подчеркивается, что речь идет о создании Союзного государства и об образовании союзных органов государственной власти и управления, которым обе страны делегируют широкие полномочия в социально-экономической области, в сфере внешней политики, обеспечения обороны и безопасности.

Декларация была принята на основе целого комплекса документов, работа по исполнению которых позволила проверить возможности российско-белорусского союза в различных сферах внутренней и внешней политики. Такими документами выступили: Среднесрочная программа мероприятий по развитию Союза Беларуси и России на 1998-2002 гг., Программа согласованных действий в области внешней политики Союза Беларуси и России на 1998-1999 гг., Концепция совместной оборонной политики Беларуси и России, Соглашение о совместном обеспечении региональной безопасности в военной сфере, Программа синхронизации и единой направленности экономических реформ в Республике Беларусь и Российской Федерации и др.

Осуществляемая на государственном уровне среднесрочная программа мероприятий по развитию Союза разбита на 5 основных направлений и включает в себя 82 мероприятия. Эти направления: политическое, экономическое, социальное, правовое и обеспечение безопасности. В настоящее время на основе принятой среднесрочной программы готовится Программа экономического сотрудничества Республики Беларусь и Российской Федерации на 1999-2008 гг., в которую планируется включение таких задач, как заключение Платежного и Валютного союзов двух стран, формирование общей правовой системы Союза [c.39] (естественно, при сохранении правовых систем двух государств), другие вопросы, преследующие цель образования единого экономического комплекса.

Степень взаимозависимости экономик двух государств показывают статистические данные за 1998 г., когда в объеме внешней торговли Беларуси со странами СНГ на Россию пришлось 86,5%, что составило 59,1% от общего товарооборота республики. Справедливости ради следует признать, что в 1998 г. произошло снижение объемов торговли Беларуси с Россией на 2,9 %, а с Украиной на 19,1%.

В региональном аспекте сотрудничества заключен целый ряд соглашений между органами власти Беларуси и субъектов Российской Федерации. При всей факультативности этого процесса он переводит сотрудничество на практический и конкретный уровень. Подобными соглашениями регулируются вопросы взаимопоставок продукции и совместных предприятий, участие в структурировании финансово-промышленных групп и информационное взаимодействие.

Декларация была принята на основе комплекса документов, работа по исполнению которых позволила проверить возможности российско-белорусского союза в различных сферах внутренней и внешней политики.

Вехами процесса воссоединения России и Белоруссии стали:

– 6 января 1995 г. – заключение Соглашения между Россией и Белоруссией о Таможенном союзе;

– 29 марта 1996 г. – подписание Договора между Россией, Беларусью, Казахстаном и Кыргызстаном об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях;

– 2 апреля 1996 г. – подписание Договора об образовании Сообщества Беларуси и России;

– 2 апреля 1997 г. – подписание Договора о Союзе Беларуси и России;

– 23 мая 1997 г. – подписание Устава Союза Беларуси и России;

– 25 декабря 1998 г. – подписание Декларации о дальнейшем единении России и Беларуси, а также Договора о равных правах граждан и Соглашения о создании равных условий субъектам хозяйствования;

– 8 декабря 1999 г. – подписание Договора о создании Союзного государства.

Формирующаяся правовая система Союза Беларуси и России в своем нынешнем состоянии представляет собой комплекс нормативно-правовых актов, который образуют Конституция Российской Федерации и Конституция Республики Беларусь; Договор о создании Союзного государства, иные двусторонние соглашения, в частности, Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России от 25 декабря 1998 г.; решения органов Союза Беларуси и России: Высшего Совета Союза, Исполнительного Комитета, Парламентского Собрания Союза; многосторонние договоры, участниками которых являются Россия и Беларусь, заключенные в рамках Содружества Независимых Государств; международные договоры и соглашения, подписанные и ратифицированные Союзом ССР, Российской Федерацией и Республикой Беларусь; нормативно-правовые акты Российской Федерации и Республики Беларусь. В качестве потенциального источника права Союза [c.40] Беларуси и России можно признать международные соглашения и договоры, которые будут подписаны Союзом Беларуси и России в качестве единого субъекта международного права с иностранными государствами и межгосударственными объединениями.

Формирование единой правовой системы Союза осуществляется на основах, закрепленных Среднесрочной программой мероприятий по развитию Союза Беларуси и России на 1998-2002 гг. Утвержденная решением Исполкома Союза 10 июня 1998 г. эта программа предполагала завершение процесса унификации гражданского и хозяйственно-процессуального законодательств еще к середине 1999 г., доработку принятого в первом чтении Парламентским Собранием Союза закона “О гражданстве Союза”.

Вопрос закрепления системы источников права Союзного государства, определения их иерархии остается одним из самых дискуссионных. В подписанном Договоре подобная иерархия не представлена. Содержится лишь утверждение, что с момента вступления договора в силу прекращают действие Договор об образовании Сообщества России и Беларуси от 2 апреля 1996 г. и Договор о Союзе России и Беларуси от 2 апреля 1997 г. Декларация от 25 декабря 1998 г. при всей своей значимости является документом по большей части политическим и не будучи подкрепленной правовыми механизмами своей реализации может остаться благим пожеланием. Поэтому сегодняшнее внимание к правовой теории при выработке основ будущего союзного государства более чем оправдано.

8 декабря 1999 г., в день 8-й годовщины подписания “беловежских соглашений”, оформивших разрушение Союза ССР, в Кремле был заключен Договор о создании между Российской Федерацией и Республикой Беларусь Союзного государства. Означает ли подписание этого документа преодоление дезинтеграционных процессов на пост советском пространстве, признание исторической ошибочности разобщения, по крайней мере, русского и белорусского народов, или же договор выполняет роль декорации в политической игре правящих элит двух государств – покажет время.

Разработка Договора предусматривалась Декларацией о дальнейшем единении Беларуси и России от 25 декабря 1998 г. К Договору прилагается Программа действий по реализации его положений, которая определяет этапы и сроки работы по передаче Союзному государству зафиксированных в Договоре предметов ведения, а также способы конституционного закрепления подобной передачи.

Декларация от 25 декабря 1998 г. и Договор от 8 декабря 1999 г. рисуют не одну, а множество схем государственного устройства, выбор которых зависит от расстановки сил в данный момент. Также как и различные политические режимы могут функционировать в одних и тех же юридических рамках, так и любое нормативно-правовое закрепление процесса интеграции России и Беларуси в Союзное государство реализуется в конкретной государственно-правовой деятельности. Эта деятельность должна исходить из ответа на основной вопрос: речь идет о создании очередного союза государств или же о создании союзного государства? Декларация и Договор говорят о последнем.

При моделировании Союзного государства, определении его параметров и основ необходим анализ пяти ключевых проблем: форма Союзного государства; правовая система Союза и его субъектов; компетенции Союзного государства и [c.41] его субъектов; система органов Союзного государства (глава государства, правительство, парламент), порядок их формирования и полномочия; международная правосубъектность Союзного государства.

Союзным договором предусматривается следующая структура органов власти и управления: Исполнительную власть осуществляет Высший Государственный Совет Союза, в который входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников Союза (часть 2 статьи 34 Договора). В заседаниях Совета предполагается участие Председателя Совета Министров, председателей Палат Парламента Союза и Председателя Суда Союза (часть 3 статьи 34 Договора). Высший Государственный Совет возглавляет Председатель Высшего Государственного Совета Союза, которым поочередно являются главы государств-участников Союза. Решения Высшего Государственного Совета должны приниматься по формуле “одно государство – один голос”, на основе единогласия государств-участников. В ведение Высшего Государственного Совета входят важнейшие вопросы развития Союзного государства, назначение выборов в Палату Представителей, утверждение бюджета Союзного государства, а также определение местопребывания органов Союзного Государства (Статьи 35 и 36 Договора).

Утверждая Высший Государственный Совет в качестве коллегиального главы государства, уже сегодня надлежит прорабатывать механизмы введения постов Президента и Вице-президента Союзного государства. При разработке Конституционного акта Союзного государства следует рассмотреть вопрос об учреждении постов Президента и Вице-президента. Затем вынести этот вопрос на референдум с тем, чтобы по окончании полномочий Президента РФ летом 2004 г. провести выборы первых Президента и Вице-президента Союзного государства.

Представительным и законодательным органом Союзного Государства, является Парламент (двухпалатный) – состоящий из Палаты Союза и Палаты Представителей (Статья 38 Договора).

Палата Союза состоит из 36 членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, делегированных палатами Федерального Собрания РФ и 36 членов Совета Республики, депутатов Палаты Представителей, делегированных палатами Национального собрания Республики Беларусь. Палата Союза формируется сроком на 4 года. Палата Представителей состоит из 75 депутатов от РФ и 28 от РБ, избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании. Заседают они отдельно. Каждая из Палат избирает из своего состава Председателя и его заместителя, образуют комиссии. Председатель и его заместитель не могут быть граждане одного государства. В компетенцию Парламента Союзного Государства входит принятие законов и бюджета Союзного государства, ратификация международных договоров, утверждение по представлению Высшего Государственного Совета членов Комиссии по правам человека, назначение по представлению Совета Министров членов Счетной палаты, установление символики Союзного Государства (Статьи 39 и 40 Договора).

Исполнительным органом Союзного государства является Совет Министров (Статья 44 Договора). В него входят Председатель Совета министров, Главы правительств, Государственный Секретарь (на правах заместителя Председателя Совета министров), министры – иностранных дел, экономики и финансов государств, [c.42] руководители основных отраслевых и функционирующих органов управления Союзного государства. Председатель Совета министров назначается Высшим Государственным Советом. Им может быть глава правительства одного из государств – участников. Совет министров занимается разработкой основных направлений общей политики по вопросам развития Союзного Государства и внесением их в Высший Государственный Совет на рассмотрение. Также Совет министров вносит в Парламент проекты союзных законов, рассматривает отчеты и доклады Счетной палаты, обеспечивает создание и развитие единого экономического пространства (Статья 46 Договора).

Конечно же, Союзное Государство не может обойтись без судебной власти (Статья 50 Договора). В суд Союзного Государства, судья назначаются сроком на 6 лет. Возможен еще один срок. Суд насчитывает 9 судей, не больше 5-ти от одного государства. Они назначаются Союзным Парламентом по представлению Высшего Государственного Совета. Каждые 2 года происходит обновление трети состава членов суда (Статьи 51, 52 и 53 Договора).

Для осуществления контроля за финансами Союзного Государства создается Счетная палата (часть1 Статьи 55 Договора). Она состоит из 11 членов, назначаемых сроком на 6 лет из числа граждан государств – участников, имеющих опыт работы в контрольно – ревизионных и аудиторских организациях. Назначаются они Парламентом по представлению Совета Министров. В состав не может входить более 7 граждан одного государства. Из своего состава, члены Счетной палаты, избирают председателя и его заместителя сроком на 2 года. В обязанности Счетной палаты входит осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей бюджета (Статья 56 Договора).

Хотелось бы также отметить, что Союзное государство должно обладать своим гербом, флагом, гимном и другими атрибутами государственности (Статья 10 Договора). Союзное государство должно иметь единую денежную единицу (Статья 22 Договора). Государства – участники создают единое экономическое пространство. Действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство (Статья 20 Договора).

И конечно же основным вопросом, который предстоит решить, является определение формы союзного государства.

Вариант конфедерации вполне соответствует уже достигнутому этапу интеграции. Но в будущем, я думаю, будет создано федеративное государство. Однако, закрепленные в Договоре от 8 декабря 1999 г. механизмы обеспечения интересов и позиции Беларуси, не позволяют говорить о новом русском империализме. Беларусь заинтересована в Союзе не менее России. Не менее России она заинтересована и в достижении конечной цели объединительных процессов – создание суверенного единого федеративного государства.

Оптимальное название этого государства – “Российский Союз”. Ответить на принципиальный вопрос, “нужна ли нам очередная федерация “нового” типа?” можно только утвердительно: “Да, несомненно!” Именно этот подход отвечает интересам и традициям российской государственности, а при своей реализации позволит не только преодолеть тенденцию государственного саморазрушения, но и вернуть народам России и Беларуси чувство исторической перспективы. [c.43]

Конечно, для России Беларусь – основной вектор возрождения единой государственности. И хотя процесс реформирования пост советского пространства многовекторен и сложен, он имеет главную составляющую: внутреннюю стабильность Российского государства. Если России удастся стабилизировать свое экономическое положение и выйти из кризиса, к ней потянутся и ее соседи, вспомнив о цивилизационной роли России на евразийском пространстве. Если нет, то мы так и останемся в окружении обиженных на Россию государств, искренне сожалеющих, что оказались с ней по соседству.