

Г.Н.ЧЕБОТАРЕВ,
директор института государства и права,
проректор Тюменского Госуниверситета,
д.ю.н., профессор, действительный член
Академии экономики, финансов и права

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

Подписание первыми президентами России и Беларуси Б.Н. Ельциным и А.Г. Лукашенко российско-белорусского Договора о создании Союзного государства, а затем состоявшаяся ратификация данного договора парламентами обоих государств ознаменовала собой начало нового этапа интеграции двух государств.

По мнению В.Е.Чиркина Союзу Беларуси и России, образованному по договору от 2 апреля 1997 года, присущи элементы федеративных отношений¹. Провозглашенное Союзное государство также является межгосударственным конфедеративным объединением с еще более заметными элементами федерализма.

Если сравнить союзное государство с зарубежными межгосударственными объединениями, среди них наиболее отчетливо элементы федерализма характерны для Европейского союза. В него входят 15 стран Европы. Союз имеет Европарламент, члены которого избираются голосованием избирателей в государствах-членах по избирательным округам. Каждое государство имеет определенное количество избирательных округов в основном в пропорции к численности населения. Среди органов Союза есть Совет министров, другие органы, некоторые из них могут принимать решения, обязательные для государств-членов. По ряду вопросов принимаются "европейские" правовые акты, которые имеют обязательную силу. Некоторые из них действуют непосредственно в государствах-членах. Другие акты обязывают государства-члены привести внутреннее законодательство в соответствие с актами Европейского союза.

В настоящее время, после Маастрихтских (1992 г.), Ам-

стердамских (1994 г.) и др. соглашений, интеграционные процессы в Европейском союзе значительно усилены. Ликвидированы таможенные посты, с 1 января 1999 года введена единая денежная единица (евро), происходит свободное перемещение товаров, капиталов и услуг. Обсуждается даже идея о создании Соединенных Штатов Европы и избрании президента СШЕ.

Союзное государство, создаваемое по договору республики Беларусь и Российской Федерации от 26 ноября 1999 года, базируется на принципе суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств, основывается на разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками.

Данные принципы находятся в полном соответствии с конституционными установлениями Российской Федерации. Согласно ст. 79 Конституции Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничение права и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Передача части властных полномочий – это есть конкретная форма разделения государственной власти между суверенным государством, поступившимся частью своих властных полномочий, и межгосударственным объединением, действующим в рамках делегированных ему государствами-учредителями полномочий. Любое межгосударственное объединение – субъект международного права, и отношения между ним и другими государствами, в том числе и государствами-учредителями, не носят властно-правового характера. Разделение властей в данном случае выступает в форме передачи государством-учредителем части своих полномочий межгосударственному объединению.

В соответствии со ст. 79 Конституции РФ и ст. 8 Конституции Республики Беларусь оба эти государства образовали Союзное государство – межгосударственное объединение. Каждое государство-участник Союзного государства сохраняет государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность, государственное устройство, гражданство, Конституцию, Государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности. В то же время Союз-

ное государство будет иметь свой герб, флаг, гимн, единую денежную единицу (валюту). Будут образованы Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Постоянный Комитет, руководимый Государственным секретарем, суд, Счетная палата.

С образованием данных органов должно произойти разделение властей между Союзным государством и государствами-членами.

Если учесть, что по Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, то возникает вопрос о форме выражения воли народа по передаче Союзному государству части полномочий РФ. Договор предусматривает принятие Конституционного акта, определяющего государственное устройство Союзного государства и его правовую систему. После одобрения Парламентами Союзного государства проект Конституционного Акта передается президентами государств-участников на рассмотрение парламентов государств-участников, а затем выносится на референдумы в государствах-участниках.

Таким образом, в конечном счете, народ определит механизм разделения властей, форму государственного устройства Союзного государства.

В соответствии с Программой действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений о создании Союзного государства в 2000-2005 годах будет осуществляться унификация гражданского, таможенного, налогового, экологического, трудового законодательства, а также в области регулирования рынка ценных бумаг, эмиссии размещения ценных бумаг, совершения сделок с ценными бумагами; ценового регулирования; транспорта и связи; в области социальной защиты населения, деятельности правоохранительных органов и специальных служб по борьбе с преступностью; др. сферах и областях деятельности.

Предусматривается принятие закона о собственности Союзного государства, Налогового, Таможенного кодексов Союзного государства и ряда других законодательных актов.

Межгосударственное право, которое будет формироваться в Союзном государстве, представляет собой новую разновидность права. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, межгосудар-

ственное право, складывающееся в сообществах государств, “ближе по своей природе к международному праву, но обладает и чертами, сближающими его с внутригосударственным правом”. Так, в Европейском союзе приняты правовые акты, “различающиеся не только по содержанию, субъекту и процедуре их принятия, но и степени воздействия и восприятия их в законодательстве государств-членов. Есть акты, которые не являются для них обязательными, есть правила опосредованного воздействия права ЕС на национальные правовые системы, есть нормы права ЕС, заменяющие нормы внутреннего права”².

Видимо, право Союзного государства будет обладать многими из черт, присущих праву ЕС. Перспективным направлением унификации законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь является разработка модельных примерных законодательных актов. По своей природе модельные акты являются рекомендательными, но они содержат правовые стандарты, которые полностью или частично воспринимаются государствами в процессе законодательства и тем самым способствуют сближению национальных законодательств.

В реализации Программы в области унификации законодательства предстоит выполнить огромный объем законопроектных работ. Представляется целесообразным к разработке проектов законодательных актов привлечь специалистов не только из столичных центров, но и из регионов, особенно тех, с которыми у Республики Беларусь сложились тесные экономические, организационно-правовые отношения. В центре регионального нормотворчества института государства и права Тюменского Госуниверситета, отделе правовых проблем нефтегазового комплекса Тюменского научного центра Сибирского отделения РАН немало высококвалифицированных специалистов, хорошо знающих как правовые проблемы нефтегазового комплекса, так и законодательство Республики Беларусь. Их участие в правотворческом процессе, несомненно, принесло бы положительные результаты в сближении законодательства двух государств.

Отдел правовых проблем нефтегазового комплекса Тюменского научного центра СО РАН уже фактически приступил к проведению фундаментальных научно-правовых исследований по определению места законодательных и иных

нормативных правовых актов, регулирующих отношения по геологоразведке, добыче, транспортировке углеводородного сырья, его переработке и реализации продуктов переработки в системе российского права и формированию систематизированной отрасли нефтегазового законодательства. Такая работа могла бы проводиться с учетом запланированных Программой мероприятий по разработке Республикой Беларусь унифицированных с российскими Законов "О естественных монополиях", "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию", "О газоснабжении" и др.

Создание Союзного государства не является конечной стадией интеграции.

Перспективы развития Союзного государства на постсоветском пространстве активно обсуждаются в политических дискуссиях. Предлагается России инициировать рассмотрение проекта создания Евразийского союза, внесенного еще в 1994 году Президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым³. По мнению авторов этой идеи, Евразийский союз мог бы охватить страны, входящие в состав Союзного государства и Интеграционного союза, объединившего Беларусь, Россию, Казахстан, Киргизию, Таджикистан, а затем вобрать в свой состав и не входящие в эти объединения страны Содружества Независимых Государств.

Перспектива увлекательна, однако в достижении этой цели предстоит преодолеть много барьеров. Если народы России и Беларуси, других государств СНГ объединят свои усилия, то цель будет достигнута.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юристъ, 1999.-С.192-193
2. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. - М.: Издательство НОРМА, 1996.
3. Балытников В. От Союзного государства – к Евразийскому союзу.//Независимая газета №13 от 26.01.2000.