

КУРАКИНА СВЕТЛАНА ИВАНОВНА

**Союзное государство Беларуси и России:
конституционно-правовое исследование**

Специальность: 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск — 2007

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Республики Мордовия
Дудко Игорь Геннадьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кравец Игорь Александрович
кандидат юридических наук, доцент
Фартыгин Алексей Леонидович

Ведущая организация: **ГОУВПО «Самарский государственный университет»**

Защита состоится «28» мая 2007 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета К.212.296.03 в ГОУВПО «Челябинский государственный университет» по адресу: 454021, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУВПО «Челябинский государственный университет»

Автореферат разослан «___» апреля 2007г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Е.В. Кунц

«...Замаячившее воссоединение Белоруссии с Россией стало бы счастливым продолжением исторической восточно-славянской традиции. Но ощутимые международные силы будут резко мешать этому – и государственным и пропагандистским давлением, и денежными потоками...»

Александр Солженицын

«Образование единого государства стратегически необходимо как для России, так и для Белоруссии»

В. В. Путин

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования.

Распад СССР стал одним из самых трагичных политических событий 20-го века, оказавший значительное влияние на расстановку политических сил на мировой арене.

Результаты референдума 1991 года о судьбе СССР и периодические опросы общественного мнения в России и Беларуси со всей основательностью подтверждают, что преимущественное большинство россиян и белорусов не хотели распада Советского Союза, и желают восстановить утраченное единство.

В середине 90-х годов Беларусь и Россия, первыми из бывших республик СССР, осознали необходимость тесной двусторонней интеграции, восстановления духовных, экономических, политических и государственно-правовых уз, которые связывали их на протяжении веков.

Одним из факторов, способствовавших закономерному формированию Союза Беларуси и России, стал ускоряющийся и всеобъемлющий процесс глобализации, поиск баланса политических сил в целях обеспечения национальной безопасности и прогрессивного экономического и политического развития государств. Создание Россией и Беларусью Союза с последующей его трансформацией в Союзное государство имело и имеет

важное мировое и политическое значение в условиях реального расширения НАТО на восток.

Последние события в экономической сфере (в частности, кризис с соглашением по транспортировке нефти и газа) показали, что нерешенность правовых вопросов негативно сказывается на двусторонней интеграции, дестабилизирует политическую обстановку.

Точкой отсчета нового этапа единения народов Беларуси и России принято считать 2 апреля 1996 года (День единения народов Беларуси и России), когда президентами двух стран был подписан Договор об образовании Сообщества Белоруссии и России¹.

Подписание 8 декабря 1999 года Договора о создании Союзного государства² и Программы действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации его положений ознаменовало выход двух стран на новый уровень союзных отношений. Вместе с тем актуальным на сегодняшний день остается исследование концептуальных основ Союзного государства, поскольку в силу своеобразия модели Союзного государства предложения в части его государственного устройства и правовой системы, а также фундаментальная оценка его правовой природы не нашли должного отражения в научных и прикладных трудах. Разграничение международных и конституционно-правовых основ в процессе сотрудничества Беларуси и России имеют важнейшее методологическое значение.

Необходимость совершенствования юридической базы создания Союзного государства обусловила ст. 62 учредительного Договора, в соответствии с которой предстоит разработать Конституционный Акт, который по сути призван окончательно решить вопрос государственного устройства Союзного государства и его правовой системы. Следует подчеркнуть, что разработка Конституционного Акта представляет собой сложный процесс в силу различия подходов экспертов как к трактовке статей Договора, так и к форме и содержанию Конституционного Акта. Между тем

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - 18 ноября. - №47. - ст.5300.

² Российская газета. - 2000. - 29 января.

и в Республике Беларусь и в Российской Федерации необходимо активизировать разработку и принятие Конституционного Акта Союзного государства, которая диктуется, с одной стороны, обязательствами по исполнению Договора о создании Союзного государства, с другой стороны – потребностью в придании всем институтам Союзного государства легитимного характера.

В связи с этим представляется актуальным и своевременным исследовать доктрины, концепции, идеи, программные документы, а также теоретические и прикладные труды по проблемам юридической природы и правосубъектности Союзного государства, рассмотреть вопросы формирования и взаимодействия органов власти Союзного государства, более четко определить их статус и полномочия, разработать правовой механизм обеспечения действий организационно-правовой системы.

Проблема интеграции государств Беларуси и России требует объединения интеллектуальных усилий российских и белорусских ученых-юристов, активной разработки научных тем, связанных со становлением новой союзной государственности.

Полагаем, что положения, изложенные в диссертации, могут быть полезны для достижения указанных целей.

Научная разработанность темы исследования. Современные российско-белорусские отношения нельзя рассматривать и исследовать без учета глубоких исторических взаимоотношений, поэтому в работе современный этап российско-белорусской интеграции был изучен через призму исторического опыта существования российского и белорусского народов в рамках единого государства.

После трагического распада СССР был определен новый этап исторического сближения Беларуси и России. Подписание Договора о

создании Союзного государства 8 декабря 1999 года дало качественно новый импульс в исследовании вопросов становления Союзного государства, его государственно-правового устройства. Однако во многом эти исследования ограничивались политическим и международным аспектами. В определенной мере пробелы в конституционно-правовом исследовании Союзного государства восполнялись ежегодно организуемыми Парламентским Собранием Союзного государства «круглыми столами» при участии белорусских и российских ученых, а также периодически проводимыми международными научно-практическими конференциями (например, «Проблемы унификации законодательства Беларуси и законодательства России в процессе интеграции», «Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства» и другие).

Вопросы государственного устройства Союза Беларуси и России на переходном этапе от Сообщества к Союзному государству рассматривались в кандидатской диссертации Н. Б. Пастуховой «Союз России и Белоруссии: этапы, особенности, перспективы (конституционно-правовой аспект)» (Москва, 2000 г.). Организационно – правовые основы формирования Союзного государства затрагивались в кандидатской диссертации белорусской ученой О. И. Долгополовой «Организационно-правовые основы создания Союзного государства» (Минск, 2003 г.).

Таким образом, в конституционном праве отсутствует комплексное исследование уникального по своей правовой природе интеграционного образования – Союзного государства Беларуси и России. Представленная работа призвана восполнить указанный пробел, раскрыть конституционно-правовой статус Союзного государства, внести ряд практических предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы его создания и функционирования, раскрыть особенности и проблемы формирования правовой системы Союзного государства, определить перспективы ее развития.

Объектом исследования являются государственно-правовые отношения Республики Беларусь и Российской Федерации, складывающиеся в ходе развития интеграции.

Предметом диссертационного исследования выступают учредительные и нормативные акты, программные документы, концепции, идеи и соглашения, определяющие каждый из этапов объединения двух государств, раскрывающие конституционно-правовой аспект, историческую и правовую природу Союзного государства России и Беларуси.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель настоящего исследования состоит в комплексном, конституционно-правовом исследовании проблемы объединения России и Беларуси, в обосновании и разработке концептуальных основ Союзного государства, а также предложений, которые способствовали бы совершенствованию организации и деятельности органов Союзного государства.

Указанная цель обусловила постановку следующих задач диссертационного исследования:

- анализ в историческом аспекте взаимоотношений и государственных связей Беларуси и России;
- общая характеристика этапов сближения двух стран, которые привели к подписанию Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года;
- оценка правовой природы Договора от 8 декабря 1999 года о создании Союзного государства;
- исследование правовой природы и правосубъектности Союзного государства с учетом сложившейся мировой практики в определении видов объединений государств;
- рассмотрение вопросов формирования институциональной системы Союзного государства;

- исследование основных элементов правовой системы Союзного государства, вопросов ее внутренней структуры, иерархии системы законодательства Союзного государства;

- выявление недостатков и пробелов в правовом регулировании органов власти Союзного государства; внесение предложений по совершенствованию положений проекта Конституционного Акта.

Методологическая основа исследования. При написании диссертации для достижения цели и решения поставленных задач применялись общие принципы познания (принципы диалектики), общенаучные и специальные юридические методы исследования: системный, функциональный; методы анализа и синтеза; формально – юридический, статистический и другие.

При исследовании этапов становления Союзного государства применялись исторический, социологический методы. Для оценки конституционно-правового статуса Союзного государства, использовался системно-структурный подход. Для анализа сходства и различия конкретных видов объединений государств использовался компаративистский метод познания. На эмпирическом уровне исследования применялось наблюдение современных интеграционных процессов в различных странах. Данные, полученные в результате применения этих методов, имеют не только теоретическое, но и практическое значение.

Теоретическая основа проведенного исследования. В процессе подготовки диссертации были изучены труды дореволюционных ученых, внесших особый вклад в становление и развитие учения о государстве и союзах государств: Г. Еллинек, Н. Н. Алексеев, Ф. Ф. Кокошкин.

Особо следует подчеркнуть, что исторический аспект взаимоотношений России и Беларуси рассматривался с учетом положений и выводов как российских, так и белорусских ученых: Абашева Г.В., Абецдарского Л. С., Барановой М. П., Бровки Ю. П., Власовой Л. В., Губогло М. Н., Златопольного Д. Л., Ковкель И. И., Козловского П. Г.,

Круталевича В. А., Кузнецова И. Н., Мальцева А. Н., Моисеева Е. Г., Орлова А.С., Павловой Н. Г., Самсонова А. М., Чепко В. В., Якубовской С. И.

В современной науке конституционного права проблема статуса Союзного государства и его институционально-правовой системы остается малоизученной. Работы в рассматриваемом аспекте имеются у Авакьяна С. А., Вишнякова В. Г., Миронова В. О., Михалевой Н. А. и Пастуховой Н. Б.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили также труды ученых и политиков, которые в разной степени полноты затрагивали вопросы белорусско-российской интеграции, а именно: С. Н. Бабурин, И. Н. Барциц, П. Бородин, Ю. П. Бровка, А. В. Венгеров, Б. Н. Габричадзе, В. Голованов, И. Д. Казакова, К. К. Калачян, Л. М. Карапетян, В. В. Качалов, И. И. Климин, С. Князев, Л. П. Козик, И. А. Кравца, В. В. Красинский, А. В. Малько, Н. И. Матузов, О. Е. Меньшова, Г. В. Осипов, К. Ц. Саврушева, Ю. Тихомиров, А. Фадеев, В. Е. Чиркин, Г. Г. Шинкарецкая, С. С. Шухно и многие другие.

Нормативную базу исследования составили учредительные акты Союзного государства (Договор о создании Союзного государства, Конституционный Акт), двусторонние соглашения и нормативные правовые акты союзных органов.

В работе использовались материалы российско-белорусских семинаров и конференций, информация с официальных Интернет сайтов Союзного государства.

Научная новизна диссертации. Настоящая диссертация представляет собой одно из первых в юридической науке комплексных исследований правовой природы Союзного государства Беларуси и России.

Было рассмотрено и проанализировано такое новое теоретико-прикладное явление как Союзное государство. Автор рассматривает указанное объединение как конституционно-правовой феномен (государство переходного периода), сочетающее в себе специфические черты федерации и конфедерации.

Были сформулированы концептуальные подходы к изучению развития интеграционных процессов; исследованы правовая природа и правосубъектность Союзного государства; рассмотрены вопросы формирования органов власти Союзного государства и его правовой системы.

На основе предлагаемых в работе концептуальных подходов и практических рекомендаций автором сделаны предложения по организации системы органов Союзного государства, обеспечивающие эффективность функционирования Союза России и Беларуси, и способствующие дальнейшему усилению интеграционных процессов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В основе Договора о создании Сообщества Беларуси и России³ 1996 года лежали преимущественно нормы международного права. Создание Сообщества имело важное значение как государственно-правовое начало процесса воссоединения двух государств. В Договоре о Союзе Беларуси и России⁴, от 2 апреля 1997 года, увеличен удельный вес конституционных норм. Договор о создании Союзного государства⁵ от 8 декабря 1999 года по своей правовой природе является учредительным актом, определяя основы государственности Беларуси и России и устанавливая систему конститутивных принципов и норм.

2. Мировая практика 90-х годов свидетельствует о возможности определения наряду с классическими видами объединений государств еще одного вида объединения государств – союзного государства. Это особый вид объединения государств, при котором степень интеграции выше, чем в конфедерации, однако государства-члены не обрели подобие статуса субъектов федерации. Анализ Договора о создании Союзного государства

³ Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - 18 ноября. - №47. - ст.5300.

⁴ Российская газета. - 1997. - 3 апреля.

⁵ Российская газета. - 2000. - 29 января.

позволяет сделать вывод о схожести его институтов с правовыми институтами, свойственными федеративному государству. Таким образом, Союзное государство как специфический вид объединения государств сохраняет определенные элементы международно-правового объединения, но одновременно приобретает многие признаки, характерные для федеративного государства.

3. В ходе проведенного исследования правовой природы Союзного государства сделаны определенные предложения по совершенствованию российско-белорусского государственного строительства. В Конституционном Акте следует решить вопрос международного статуса и международной правосубъектности Союзного государства так, чтобы Союзное государство могло обоснованно и в полном объеме действовать как субъект международного права. Представляется необходимым закрепить в Конституционном Акте механизм присоединения других государств к Союзному государству.

4. Анализ актов Союзного государства свидетельствует о необходимости совершенствования института союзного гражданства. В этих целях необходимо:

- внести изменения в Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 г. закрепив за гражданами России и Беларуси, постоянно проживающими на территории каждого субъекта Союзного государства, право выбирать и быть избранными в органы местного самоуправления данного субъекта (а в перспективе и в органы государственной власти);

- российский гражданин в Республике Беларусь и гражданин Беларуси в России по своему правовому статусу должен быть наиболее приближен к статусу гражданина страны пребывания. Возможным вариантом урегулирования данного вопроса на современном этапе может стать принятие Соглашения об исключении из числа иностранцев белорусских

граждан в Российской Федерации и российских граждан в Республике Беларусь;

- в случае исключения из числа иностранцев белорусских граждан в Российской Федерации и российских граждан в Республике Беларусь необходимо заменить процедуру получения вида на жительство институтом регистрации по месту жительства;

- в целях унификации гражданства Союзного государства целесообразно принятие Закона о гражданстве Союзного государства.

5. Синтез элементов внутригосударственной организации с элементами классической международной организации обусловил осуществление функций союзными органами на следующих правовых принципах: конституционном принципе разделения властей, принципе распределения предметной компетенции между органами международной организации и государственными органами и др. Проведенный анализ норм Договора о создании Союзного государства, касающихся организации органов власти Союзного государства, выявил значительные пробелы в их регулировании.

6. Представляется, что новый судебный орган конституционного контроля — Суд Союзного государства - необходимо создавать на основе процессуального и организационно-кадрового правопреемства существующих органов конституционного правосудия государств-участников. В целях формирования эффективной деятельности судебного органа считаем необходимым четко определить его предметную компетенцию, опираясь на опыт государств – участников в сфере национального конституционализма.

7. Считаем необходимым создание в системе органов Союзного государства Высшего Экономического Суда Союзного государства, который смог бы разрешать споры по обязательствам между хозяйствующими субъектами государств-участников, если эти споры не могут быть урегулированы национальными арбитражными судами или, если в соответствующих договорах между хозяйствующими субъектами

допускается передача спора на рассмотрение Высшего Экономического Суда Союзного государства.

8. Заключение Договора о создании Союзного государства ознаменовало начало формирования в ходе белорусско-российской интеграции самостоятельной правовой системы, юридическая сущность которой не совпадает с традиционными схемами. В связи с этим актуальным остается формирование концепции правовой политики в сфере интеграции права стран союза, которая способствовала бы дальнейшей унификации российской и белорусской правовых систем.

Практическая значимость диссертации определяется сделанными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями, направленными на углубление интеграционных процессов в рамках Союзного государства, совершенствование его правовой и институциональной составляющих.

Результаты исследования могут использоваться органами законодательной и исполнительной власти при реализации положений Договора о создании Союзного государства, при обсуждении и доработке положений проекта Конституционного Акта, других программных интеграционных документов, а также при принятии решений по вопросам союзного строительства.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в общетеоретических и отраслевых научных исследованиях, связанных с изучением проблем объединения государств и интеграционных процессов, а также в учебном процессе при преподавании курса «Конституционное право России» и стран СНГ, специальных курсов, а также при подготовке учебных пособий.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре государственного и административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», где

проведено ее обсуждение и рецензирование. Отдельные положения диссертации освещались на межрегиональных и вузовских научных конференциях, на заседаниях кафедры государственного и административного права МГУ им. Н.П. Огарева, а также отражены в опубликованных автором работах.

Структура диссертационного исследования построена в соответствии с кругом вопросов, раскрывающих тему и обеспечивающих последовательное освещение анализируемых материалов и источников. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка нормативно-правовых актов и библиографии.

II. Содержание диссертации.

Во введении обосновывается актуальность темы, степень ее разработанности, определяется объект и предмет исследования, его цели и задачи, научная новизна и практическая значимость, характеризуется степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе, сформулированы теоретические и практические выводы и основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава диссертационного исследования **«Становление и развитие российско-белорусских государственно-правовых отношений»** раскрывает исторический аспект присоединения Белоруссии к России, особенности государственного строительства на территории Белоруссии в советский период, основные этапы интеграции двух государств после 1991 года.

В первом параграфе **«Возникновение и развитие государственно-правовых связей России и Белоруссии до 1991 года»** - исследуются три основных этапа в развитии государственных связей России и Белоруссии.

Проанализированный исторический опыт имеет прямое отношение к решению задач, которые возникают в связи с реализацией нового союза России и Беларуси.

Первый этап возникновения государственных связей Белоруссии и России условно можно обозначить как дореволюционный. В работе особо подчеркивается общность происхождения народов Белоруссии и России. В IX было образовано Древнерусское государство, в его состав вошли земли, населенные предками нынешних русских, украинцев и белорусов. Наши восточнославянские народы создали богатую культуру, всегда жили как народы-братья⁶. В диссертации подробно исследуется исторический аспект присоединения Белоруссии к России, который неоднозначно воспринимается учеными-историками. Так, после распада Древней Руси в XII веке на отдельные феодальные княжества значительная их часть перешла под власть польских и литовских феодалов. Было образовано государство Речь Посполитая, в рамках которого усилилось феодальное, национальное и религиозное угнетение белорусского народа. В конце 18 века произошел окончательный раздел Речи Посполитой между Россией, Пруссией и Австрией, в результате которого в едином государстве с Россией воссоединилась территория Белоруссии. Исторические свидетельства подтверждают положительное влияние воссоединения двух братских народов на дальнейшем их совместном существовании в рамках единого государства.

Начало второго этапа развития отношений условно можно обозначить распадом единого российского государства, после которого народы бывшей Российской Империи, на основе Декларации прав народов России, опубликованной 2 ноября 1917 г., провозгласили создание самостоятельных республик, в том числе - Белорусской.

Основные события второго этапа, условно отграниченного нами рамками 1917-1922 года, показывают, что отношения России и Белоруссии

⁶ Научное подтверждение этому можно найти в работах российских и белорусских ученых-историков: Ковкель И. И., Козловский П. Г., Чепко В. В. и др.

постепенно стали приобретать федеративный характер. В этот период силами России территория Белоруссии была освобождена от немецких оккупантов. Состоявшийся 2—4 февраля 1919 г. I Всебелорусский съезд Советов принял Декларацию, провозгласившую Белоруссию Советской Социалистической Республикой. На съезде было особо подчеркнуто, что Белоруссия признает необходимость установления тесных экономических и политических связей с Россией. Съезд принял Конституцию БССР, прообразом которой была Конституция РСФСР 1918 г.

Необходимость дальнейшего развития государственно-правовых отношений между Россией и Белоруссией стала еще более актуальной с переходом к восстановлению разрушенных империалистической, гражданской войнами и иностранной интервенцией экономических связей. 16 января 1921 года Российская Федерация и Белорусская Республика заключили между собой Союзный договор⁷, в рамках которого федеративные государственно-правовые отношения между Белоруссией и Россией продолжали развиваться по многим направлениям и поднялись на качественно новый уровень.

События третьего этапа взаимоотношений России и Белоруссии условно можно обозначить как историко-правовой аспект нахождения Белоруссии в составе Союза ССР.

Добровольное объединение России и Белоруссии в единое союзное многонациональное государство диктовалось ходом их политического, экономического и культурного развития, исторической общностью.

Однако в процессе принятия Основного закона Союза ССР обнаружились различные подходы к определению статуса будущего государства. При разработке Конституции были сторонники и федеративных, и конфедеративных отношений. Одни предлагали создать «конфедерацию республик», другие выступали за «автономизацию», спорным оказался вопрос союзного гражданства. Изложенный опыт имеет прямое отношение к

⁷ Известия ВЦИК. - 1921. - 6 апр.

решению задач, которые возникают в связи с реализацией нового единения России и Белоруссии.

Вхождение Белорусской Республики в декабре 1922 года в состав Советского Союза серьезно отразилось на дальнейшем государственном развитии Белоруссии (территория Белорусской Республики значительно укрупнилась, население увеличилось почти в три раза)⁸. В 1939 году в результате освобождения Западной Белоруссии от польской оккупации произошло полное воссоединение белорусских земель в едином государстве.

После Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг. восстановление разрушенного хозяйства осуществлялось из союзного бюджета, помощь Белоруссии оказали все республики СССР. К началу пятидесятых годов промышленность и сельское хозяйство были восстановлены полностью, а по некоторым показателям превзошли довоенный уровень⁹. В апреле 1945 года БССР стала членом Организации Объединенных Наций, рос авторитет Белоруссии на международной арене. В целом период пребывания Белоруссии в составе СССР характеризуется большинством исследователей как бесконфликтный, взаимовыгодный и полезный как для России, так и для Белоруссии. Оба государства извлекли из своего партнерства огромную пользу: высокий уровень промышленного развития, экономической стабильности, национальный подъем и территориальную целостность¹⁰.

Проведенное в данном параграфе исследование показало, что возникновение и развитие взаимоотношений России и Белоруссии на протяжении IX – XX проходило преимущественно в рамках единого государства (Киевская Русь, Российская Империя, Союз ССР), отдельные этапы раздельного существования наших государств были обусловлены силовым вмешательством третьих стран.

Второй параграф **«Правовые основы становления союза Беларуси и России»** посвящен исследованию предпосылок интеграции, анализу

⁸ Круталевич, В. А. Рождение Белорусской Советской Республики. - Минск, 1975. - с. 134.

⁹ Бровка, Ю. П. Белорусская ССР и прогрессивное развитие международного права. - Минск, 1979. - с. 182.

¹⁰ Пастухова, Н. Б. Союз России и Белоруссии. История, настоящее, перспективы. - М.: Кн. и бизнес, 2000.

основных этапов становления союза, правовой оценке документов данного периода.

Определяющей предпосылкой начала двусторонней интеграции России и Белоруссии стало естественное желание двух братских народов восстановить утраченное единство. Результаты референдума 1991 года о судьбе Союза ССР и периодические опросы общественного мнения со всей основательностью подтверждают, что большинство россиян и белорусов не хотели распада СССР и высказываются за единое государство.

Одним из факторов, способствовавших закономерному формированию Союза России и Белоруссии, стал ускоряющийся и всеобъемлющий процесс глобализации, поиск баланса политических сил в целях обеспечения национальной безопасности и прогрессивного экономического и политического развития государств.

В процессе государственно-правового сближения двух стран можно выделить три главных этапа: 1) 2 апреля 1996 года в Москве был подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии; 2) 2 апреля 1997 года – Сообщество преобразовывалось в Союз России и Белоруссии, соответственно был подписан Договор о Союзе Беларуси и России, а 23 мая 1997 года Устав Союза Белоруссии и России; 3) 8 декабря 1999 года – был подписан Договор о создании Союзного государства.

Правовой анализ Договора об образовании Сообщества приводит к выводу о его международном характере. Сообщество получилось аморфным, но имело важное значение как государственно-правовое начало процесса воссоединения. Развитие Сообщества позволило преобразовать его в более высокое по качеству интеграционное образование – Союз Беларуси и России.

Становление Союза проходило непросто, в условиях острых политических дискуссий. Статья 17 Договора об образовании Сообщества предусматривала проведение национальных референдумов с тем, чтобы сами народы определили дальнейшее государственное устройство союза. Однако в нарушении этих требований было проведено только всенародное обсуждение

Устава Союза. В результате, 2 апреля 1997 года президенты Б. Н. Ельцин и А. Г. Лукашенко подписали Договор о Союзе Беларуси и России. 23 мая 1997 года был подписан Устав Союза Беларуси и России. Проведенный анализ положений Договора и Устава позволяет сделать вывод об учредительной природе данных документов. В сравнении с Договором об образовании Сообщества, Договор о Союзе повышает удельный вес конституционных норм.

В Уставе были зафиксированы важные положения, касавшиеся направленности развития Союза, союзного гражданства и признания необходимости создать условия для преобразования Парламентского Собрания в представительный и законодательный орган, избираемый непосредственно гражданами Союза. Анализ Устава позволяет определить его правовую природу как учредительного акта. В диссертации приводятся примеры статей Устава, в которых определена приоритетность основ конституционного строя, приоритетность норм конституционного права над международными нормами.

Между тем, в работе акцентируется внимание на некоторое несовершенство формулировок Устава Союза и противоречивое изложение в нем юрисдикционной компетенции органов Союза.

В работе делается попытка оценки правовой природы Союза России и Беларуси. Исходя из анализа уставных документов, Союз был далек от модели СССР или иной формы федерации, прежде всего потому, что два государства сохранили независимость и собственные органы государственной власти, которые обладали всей полнотой властных полномочий на своих территориях. Однако имеются все основания назвать Союз Беларуси и России, по меньшей мере, уникальным межгосударственным объединением с особой правовой природой. В пользу этого говорит особый учредительный характер, который носили Договор и Устав Союза, некоторые надгосударственные элементы и функции Союза, также, в соответствии со статьей 4 Устава, Союз обладал международной

правосубъектностью и др. Подписание Договора и Устава Союза создало правовые основы для дальнейшей интеграции государств.

Проведенное во втором параграфе исследование правовых основ становления союза Беларуси и России, позволило назвать предпосылки интеграционного взаимодействия двух государств, рассмотреть его этапы с правовой точки зрения, оценить правовую природу Сообщества и Союза, сделать вывод о значении опыта существования Сообщества и Союза для дальнейшего развития двусторонних отношений.

Вторая глава **«Конституционно-правовой статус Союзного государства Беларуси и России»** посвящена анализу Договора от 8 декабря 1999 года о создании Союзного государства как учредительного акта, а также исследованию правовой природы и правосубъектности Союзного государства с учетом сложившейся мировой практики в определении видов объединений государств.

В первом параграфе **«Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией как учредительный акт Союзного государства»** в результате проведенной комплексной оценки Договора о создании Союзного государства утверждается его учредительный характер.

Россия и Беларусь последовательно проделали путь от Сообщества к Союзу двух государств. Осознавая необходимость выхода на новый этап интеграции, придания нового качества процессу единения, а также учитывая конкретные положительные результаты начатого сближения (были достигнуты заметные результаты в экономической интеграции, реализовывалась совместная программа обустройства границ, был сделан крупный шаг к объединению возможностей двух государств во внешнеполитической сфере, и так далее), главы Беларуси и России заявили о решимости продолжить поэтапное движение к добровольному объединению в Союзное государство при сохранении национального суверенитета государств-участников Союза.

Призывы более четко определить основные цели и сформулировать задачи общественности в деле строительства союзного государства стали звучать уже после опубликования 8 октября 1999 г. проекта Договора о создании Союзного государства, которым многие сторонники тесной интеграции оказались недовольны. Договор отражал позицию людей, выступавших за постепенную, поэтапную интеграцию. Сторонники объединения были недовольны аморфностью и расплывчатостью многих формулировок договора, а также тем, что в нем четко не была определена форма государственного устройства. Разочарованные опубликованным проектом сторонники более тесной интеграции в итоге все же склонились к его одобрению, поскольку договор как-никак, но создавал правовую базу для дальнейшего сближения двух стран¹¹.

Общественным организациям, выступающим за объединение двух государств, удалось несколько скорректировать положения договора только в ходе его всенародного обсуждения, проходившего с 8 октября по 1 ноября 1999 г. Наконец, 8 декабря 1999 года был подписан Договор о создании Союзного государства¹², который, вне сомнения, стал политически и юридически фундаментальным шагом на пути дальнейшего объединения Беларуси и России.

Проведенный диссертантом конституционно-правовой анализ Договора позволил сделать ряд выводов:

Во-первых, в Договоре о создании Союзного государства зафиксированы его цели, определяется его территория, правовое положение граждан и хозяйствующих субъектов, предусматривается введение единой денежной единицы, называются атрибуты союзной государственности. Согласно ст. 1 Договора Российская Федерация и Республика Беларусь создают Союзное государство, что знаменует новый этап в процессе единения двух народов.

Во-вторых, Договор о создании Союзного государства по своей правовой природе является учредительным актом, определяя основы

¹¹ Климин, И.И. Беларусь и Россия: Трудный путь к воссоединению. СПб., 2001. - С. 316.

¹² Российская газета. - 2000. - 29 января.

государственности Беларуси и России и устанавливая систему конститутивных принципов и норм. Центральная часть Договора - раздел II, устанавливающий базовый принцип государства, - предметы ведения Союзного государства. Другие его разделы - бюджет Союзного государства, органы Союзного государства, акты Союзного государства и гражданство - также содержат нормы конституционного права и не могут быть рассмотрены только в соответствии с нормами и принципами международного права. Вместе с тем, отдельные положения Договора носят четко выраженный международно-правовой характер¹³ (например, п.1 ст.3 гласит, что Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников). В-третьих, Договор о создании Союзного государства является по форме международным соглашением между государствами, а по своей правовой природе – учредительным актом, устанавливающим систему конститутивных принципов и норм.

В целом, следует отметить, что Договором от 8 декабря 1999 года была создана база для укрепления и развития Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации. Договором определены правовые предпосылки интеграционных процессов, доработка которых может способствовать упрочнению Союзного государства, переходу к более тесному союзу – федеративному государству.

Во втором параграфе **«Правовая природа Союзного государства Беларуси и России»** диссертант исследует юридическую сущность Союзного государства с учетом сложившейся мировой практики в определении возможных форм объединений государств и анализа положений учредительного Договора о создании Союзного государства.

В настоящее время единой общепризнанной классификации видов объединений государств не выработано. Нет единого мнения среди исследователей по поводу взаимосвязи элементов формы государства и межгосударственных объединений. В теории государства существуют

¹³ Вишняков, В. Г. О соотношении норм международного и конституционного права (на примере Белоруссии и России) // Журнал Российского права. – 2002. - №9. – С. 11-21.

различные классификации форм государственного устройства, в рамках которых рассматриваются различные виды объединений государств. В диссертации определены качественные признаки межгосударственного объединения, конфедерации и федерации. Обосновывается вывод о том, что конфедерация является видом межгосударственного объединения, но не формой государственного устройства.

Мировая практика 90-х годов свидетельствует о возможности существования еще одного вида объединения государств – это союзное государство. Исследователи определяют его как специфический вид соединения государств, при котором степень интеграции выше нежели в конфедерации или в международно-правовом объединении, однако государства-члены не обрели подобие статуса субъектов федерации. Здесь не следует смешивать определение «союзное государство» с союзным государством СССР и с определением «союзного государства» как федерации у классиков дореволюционной теории государства. При желании можно сказать, что союзное государство — это третий этап сближения государств (после международно-правового союза и конфедерации), это своеобразный синтез конфедерации и федерации¹⁴. Некоторые аналитики в качестве примера союзного государства приводят Европейский Союз.

Приведенный анализ возможных форм объединения определяет их «в идеале», но на практике все может быть гораздо сложнее (например, достаточно сложно однозначно определить правовую природу СНГ, Британского Содружества). Ученые, непосредственно занимающиеся вопросами объединения государств, признают, что создаваемые в настоящее время объединения государств имеют двойственную правовую природу, что позволяет определить их как межгосударственные объединения особого рода, обладающие международной правосубъектностью в пределах,

¹⁴ Авакьян, С. А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства : конституционно-правовой анализ // Вестник Московского университета. - Сер. 11. - Право. - 2001. - № 1. - С.3-15.

установленных учредительными документами¹⁵. В этом состоит одна из особенностей современных интеграционных процессов.

Анализ юридической природы созданного интеграционного объединения Российской Федерации и Республикой Беларусь вызывает среди ученых неоднозначную трактовку.

Следует согласиться с мнением тех, которые высказываются за то, что модель Союзного государства не подпадает под классическую схему и несет в себе черты как федеративного, так и конфедеративного союза. Это уникальный, специфический вид объединения государств, при котором союз сохраняет определенные элементы международно-правового объединения, но одновременно приобретает многие признаки, характерные для федеративного государства. Наряду с нормами Договора, характеризующими Союзное государство как межгосударственное объединение, ему свойственны и ряд признаков федеративного образования (разграничение предметов ведения на вопросы исключительной компетенции Союзного государства и совместного ведения Союза и его субъектов, единое гражданство, наличие центрального государственного аппарата, общая государственная граница, единое экономическое пространство, включая монетарный союз и др).

В ходе исследования правовой природы Союзного государства сделаны определенные предложения по совершенствованию российско-белорусского государственного строительства. В Конституционном Акте следует говорить не просто о международной правосубъектности в пределах прав, предоставленных субъектами Союзного государства, но четко решить вопрос международного статуса и международной правосубъектности Союзного государства, с тем, чтобы Союзное государство могло обоснованно и в полном объеме действовать как субъект международного права. Также, на наш взгляд, необходимо в Конституционном Акте закрепить механизм

¹⁵ Малинин, С. А. Правосубъектность международных организаций./ С. А. Малинин, Т. М.Ковалева // Правоведение. – 1992. - №5. – С.61-62; Лоханская, О. С. Объединения государств : общетеоретические и международный вопросы // < <http://www.allpravo.ru/diploma/doc33p0/instrum1619/print1620.html>>.

вхождения других стран в Союзное государство. Вообще, представляется, что принятие Конституции станет возможно в условиях более тесного единства в рамках Союзного государства.

В диссертации подробно рассмотрен институт гражданства Союзного государства, сделан ряд конкретных предложений по его совершенствованию, целью которых является наполнение данного института реальным содержанием, с тем, чтобы граждане обоих государств обладали равными правами и статусом.

Третья глава **«Институциональная и правовая системы Союзного государства»** посвящена рассмотрению концептуальных основ организационно-властной системы Союзного государства; изучению порядка формирования, состава, компетенции органов власти Союзного государства, определению юридической сущности права Союзного государства.

В первом параграфе **«Органы власти Союзного государства»** исследуются вопросы формирования институциональной системы Союзного государства; выявляются недостатки и пробелы в правовом регулировании вопросов организации и деятельности органов власти Союзного государства.

Синтез элементов внутригосударственной организации с элементами классической международной организации обусловил осуществление функций союзными органами на различных правовых принципах: конституционном принципе разделения властей, международно-правовом принципе распределения предметной компетенции между органами международной организации и государственными органами, наднациональном принципе, проявляемом в характере присущих им полномочий и порядке принятия решений.

Высшим органом Союзного государства является Высший Государственный Совет, в который входят главы государств и правительств, руководители палат парламентов двух стран. К компетенции Высшего Государственного Совета относятся решения важнейших вопросов развития Союзного государства, образование различных органов Союзного

государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера. Высший Государственный Совет в пределах своих полномочий издает декреты, постановления, директивы, выполняет и другие функции, отнесенные к его ведению или переданные ему на рассмотрение государствами-участниками. Ни Союзный договор, ни проект Конституционного Акта Союзного государства не дают четкого представления о компетенции Высшего Государственного Совета. Не совсем точно в Договоре раскрывается порядок принятия решений Высшим Государственным Советом и другие вопросы.

Законодательным органом призван стать Парламент Союзного государства, который состоит из выборной Палаты Представителей и Палаты Союзов, формируемой из членов парламента России и Белоруссии. Палата Союза формируется из 36 членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, делегированных соответствующими палатами Федерального Собрания Российской Федерации, и 36 членов Совета Республики, депутатов Палаты представителей, делегированных палатами Национального собрания Республики Беларусь.

Палата Представителей состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь, избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании.

Анализ положений Договора, регулирующих порядок организации и функционирования законодательного органа Союзного государства показал ряд не совсем удачных норм и большое количество пробелов в правовом регулировании данного института. Формирование законодательного органа Союзного государства прошло несколько исторических этапов, и в полной мере до конца не завершено. До настоящего времени Федеральный закон «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства» не принят, что препятствует созданию в установленном порядке представительного органа Союзного государства. Поэтому сегодня, в соответствии со статьей 69 Договора, функции Парламента Союзного

государства до выборов выполняет ранее учрежденное Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, состоящее из депутатий по 36 человек, делегируемых Федеральным Собранием Российской Федерации и Национальным Собранием Республики Беларусь¹⁶. И хотя Парламентское Собрание Союза Беларуси и России не заменило парламент Союзного государства, но анализ его деятельности показывает, что этот орган не просто аморфная структура. За время, прошедшее с момента образования в апреле 1996 года Сообщества (с апреля 1997 года — Союз Беларуси и России, с декабря 1999 года — Союзное государство), депутатами Парламентского Собрания проделана работа, заложившая основы формирования правовой системы Союзного государства.

Исполнительным органом Союзного государства является располагающий довольно широкими полномочиями Совет Министров, в который входят главы правительств двух государств, ключевые министры и некоторые руководители союзных органов управления отраслевого и функционального характера. Председателем Совета Министров назначается по решению Высшего Государственного Совета глава правительства одного из государств-участников¹⁷. Совет Министров разрабатывает основные направления общей политики по вопросам развития Союзного государства, вносит в Высший Государственный Совет предложения о формировании органов управления, представляет в союзный Парламент проекты законов, контролирует выполнение Положений Договора о создании Союзного государства. Представляется, что в будущем потребуются специальный закон о Совете Министров Союзного государства, Регламент его деятельности, а также Положения об отраслевых союзных министерствах и ведомствах.

В систему органов Союзного государства должна войти Счетная Палата, создание которой связано с необходимостью контроля за финансами

¹⁶Устав Союза Беларуси и России (Москва, 23.05.1997 г.), ст. 22 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3596.

¹⁷Договор о создании Союзного государства, статьи 44, 45 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 7. — Ст. 786.

Союзного государства¹⁸. Предполагается, что более подробно процедура деятельности Счетной палаты будет урегулирована законом о Счетной палате Союзного государства.

Организация судебной власти Союзного государства была определена еще на стадии образования Союза. Между тем, судебная власть не получила в Союзном государстве значительной роли и предполагается к созданию Суд, по Договору, наделен достаточно узкими функциями и небольшим объемом полномочий. Между тем, следует отметить, что ни в Союзном договоре, ни в проекте Конституционного Акта Союзного государства не содержится четко определенной компетенции Суда. В ряду сделанных диссертантом предложений, которые могли бы способствовать приданию жизнеспособности Суду Союзного государства, на первом месте стоит вывод о необходимости создания союзного Суда на основе процессуального и организационно-кадрового правопреемства существующих и эффективно действующих органов конституционного правосудия в России и Беларуси.

Во втором параграфе диссертации **«Правовая система Союзного государства»** научно осмысляется и определяется сущность права Союзного государства; рассматриваются вопросы его внутренней структуры; предлагается схема иерархии источников права Союзного государства.

Заключение Договора о создании Союзного государства ознаменовало начало формирования в ходе белорусско-российской интеграции нового феномена - права Союзного государства, юридическая сущность которого не совпадает с традиционными схемами, сконструированными наукой за предшествовавшие периоды ее развития.

Договором предусматривается два способа формирования правовой системы Союзного государства - унификация внутреннего законодательства России и Белоруссии и создание единого законодательства Союзного государства. Определенные результаты деятельности по унификации законодательства уже имеются, однако только унификации законодательства

¹⁸ Договор о создании Союзного государства, ст. 55 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 7. — Ст. 786.

государств-участников недостаточно для формирования единого правового пространства государства. Единство государства требует наличия единых нормативно-правовых актов, распространяющих свое действие на всю его территорию. На этом принципе базируется и союзный Договор.

В соответствии со статьями 58, 59 Договора о создании Союзного государства органы Союзного государства в пределах своей компетенции принимают нормативно-правовые акты, предусмотренные Договором: 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 (Парламент Союзного Государства, а до его формирования — Парламентское Собрание Беларуси и России), декреты (Высший государственный Совет), постановления (Высший государственный Совет и Совет Министров) и резолюции (Совет Министров). По предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются Основы законодательства (Парламент Союзного Государства, а до его формирования — Парламентское Собрание Беларуси и России), директивы и резолюции (Высший Государственный Совет и Совет Министров)¹⁹.

Анализ Договора позволяет сделать вывод, что в рамках Союзного государства складывается многоуровневая правовая система, имеющая сложную иерархическую структуру.

Представляется, что в будущем необходимо полнее решить вопрос об актах органов Союзного государства, их назначении и соотношении. Конституционный Акт должен определить принципы правотворчества, систему и иерархию правовых актов Союзного государства и государств-участников, пути имплементации общепризнанных принципов и норм международного права и актов союзного законодательства в национальные

¹⁹ Договор о создании Союзного государства, ст. 58, 59 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 7. — Ст. 786.

правовые системы государств-участников, пути разрешения правовых коллизий, дабы исключить юрисдикционный и управленческий «параллелизм». Необходимо активно использовать опыт реализации механизма приведения законов и иных актов в соответствии с Конституцией России при признании их неконституционными Конституционным Судом Российской Федерации. Тем не менее, можно констатировать тот факт, что Договор заложил основы формирования законодательства Союзного государства как составляющей его единой правовой системы.

В **заключении** диссертации изложены основные результаты проведенного исследования, сформулированы выводы по данной проблематике, а также практические предложения автора, вытекающие из работы.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих работах автора:**

публикации в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень,
утвержденный ВАК:

1. Куракина С. И. Отдельные аспекты совершенствования института гражданства Союзного государства (Статья) // «ЧЕРНЫЕ ДЫРЫ» в Российском Законодательстве. 2007. № 1. С. 37 – 38. (0,3 п.л.)

публикации в иных изданиях:

2. Куракина С. И. Правовые аспекты разработки Конституционного Акта Союзного государства (Статья)// Юридические науки. 2006. №4 (20) С. 151. (0,1 п. л.)
3. Куракина С. И. К вопросу о правовой природе Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации (Статья) // Вестник

Мордовского университета. Серия «Юридические науки». 2006. №1. С. 123 – 127. (0,4 п.л.)

4. Куракина С. И. Законодательный орган Союзного государства России и Белоруссии: конституционно-правовой анализ (Статья) // Проблемы развития регионального социума: материалы Межд. науч.-практ. конф., г. Саранск 19 – 20 окт. 2006 г. В 2 ч. / НИИ Регионологии; отв. Ред. Н. П. Макаркин. – Саранск, 2006. – ч. 2 - С. 291 – 293. (0,3 п.л.)

5. Куракина С. И. Правовые основы становления Союза России и Белоруссии (Статья) // Современ. Проблемы юрид. науки и практики. К 75-летию Свердловского юридического института – Уральской Государственной юридической Академии. Межвуз. Сб-к науч. трудов. – Екатеринбург: Изд. дом УрГЮА, 2006. С. 66-76. (0,5 п.л.)

6. Куракина С. И. К вопросу о законодательном органе Союзного государства России и Белоруссии // Актуальные проблемы государственно-правовой науки. Теория и практика административной деятельности органов внутренних дел : материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Саранск, 6-7 дек. 2006 г. – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2006. – 448 с. С. 186 – 192. (0,4 п.л.)