

# О СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ ПО ДЕЛАМ СОДРУЖЕСТВА  
НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И СВЯЗЯМ С СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ

Борис Николаевич Пастухов

Опыт российско-белорусской интеграции по многим показателям можно рассматривать как уникальный пример развития межгосударственных отношений на постсоветском пространстве. За короткий пятилетний срок наши страны прошли путь от Сообщества к Союзу и с декабря 1999 года приступили к созданию Союзного государства, основанного на принципах суверенного равенства России и Беларуси, разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками.

I. В соответствии с решениями Высшего Государственного Совета Союзного государства, постановлением Парламентского Собрания Союза Беларуси и России от 6 апреля 2000 года депутаты Парламентского Собрания в течение полутора лет вели подготовку важнейшего политического документа – проекта *Конституционного Акта Союзного государства*. Первоначальный вариант проекта был разработан еще в июле 2000 года Комитетом Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками. Дальнейшая работа проводилась в тесном взаимодействии с Секретариатом Парламентского Собрания, с учетом мнений различных ведомств и научных структур России и Беларуси. Ряд ученых-юристов подготовили несколько вариантов проектов Конституционного Акта. Однако в целом эта работа продвигалась медленно.

В июне 2001 года Совет Парламентского Собрания образовал экспертно-аналитический совет по правовому обеспечению деятельности представителей Парламентского Собрания в российско-белорусской рабочей группе по подготовке Конституционного Акта Союзного государства. Совет Министерств Союзного государства постановлением от 8 октября 2001 г. одобрил состав совместной рабочей группы по подготовке проекта Конституционного Акта Союзного государства (по 10 представителей от Республики Беларусь и Российской Федерации).

В ходе подготовки проекта Конституционного Акта проведена весьма объемная работа. Только на последнем этапе (октябрь–ноябрь 2001 года) было рассмотрено более двухсот

поправок к проекту Конституционного Акта, которые поступили от депутатов Парламентского Собрания, палат парламентов Российской Федерации и Республики Беларусь, членов экспертно-аналитического совета, министерств, ведомств России и Беларуси.

Необходимость принятия Конституционного Акта Союзного государства диктуется, с одной стороны, обязательствами по выполнению Договора о создании Союзного государства, предусмотревшего принятие такого Акта, а с другой стороны – потребностью в придании институтам Союзного государства легитимного характера.

Очевидно, что Конституционный Акт – это не только нормативный правовой документ высшей юридической силы Союзного государства. Его принятие может стать крупным общественно-политическим событием. Стратегическая цель Конституционного Акта – содействие дальнейшему сплочению братских народов России и Беларуси.

Важно и то, что принятие Конституционного Акта будет стимулировать стремление различных слоев населения Беларуси и России к согласованному и взаимоуважительному решению сложных жизненных проблем, укрепит их уверенность в верховенстве одобренного народами двух стран закона на всей территории Союзного государства как высшего гаранта прав человека и гражданина, стабильности и процветания общества.

При разработке проекта Конституционного Акта был принят во внимание ряд обстоятельств.

*Во-первых*, специфика нового государственного образования, которое создается на основе добровольного соглашения двух независимых государств, ранее входивших в единое государство (СССР), относительно уступки части своих суверенных прав новому государству, субъектами которого они становятся.

*Во-вторых*, многоплановое интеграционное взаимодействие России и Беларуси на предыдущих этапах в рамках Сообщества, а затем Союза Беларуси и России.

*В-третьих*, исторический опыт предшествующего государственного строительства российского и белорусского народов, в том числе в постсоветский период.

*В-четвертых*, рамочный характер Договора от 8 декабря 1999 года в части, касающейся государственного устройства и правовой системы Союзного государства, которые породили неоднозначную реакцию на Договор со стороны политических сил в России и Беларуси. Конституционный Акт был призван устранить имеющиеся пробелы в союзном строительстве, дать ответ на волнующие народы двух государств вопросы, касающиеся их будущего.

Проект Конституционного Акта разрабатывался на основе мандата, который определен Договором о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года (статья 62). В проекте Конституционного Акта закреплена та степень объединения России и Белоруссии, которая соответствует концепции и содержанию Договора о создании Союзного государства. Конечно, было искушение пойти дальше, не только развить положения Договора, но и скорректировать некоторые его положения, которые объективно «притормаживают» строительство Союзного государства. Но такой подход мог простимулировать новые дискуссии, в том числе и неконструктивного характера, нанести ущерб общему делу.

Главная задача Конституционного Акта – определить на основе Договора государственное устройство Союзного государства и его правовую систему.

Решая эту двуединую задачу, проект Конституционного Акта фиксирует предметы исключительного ведения Союзного государства, предметы совместного ведения Союзного государства и его субъектов (государств-участников), определяет такой порядок формирования органов Союзного государства, при котором обеспечивается соблюдение интересов каждого субъекта Союзного государства. Он регулирует взаимодействие государственных органов субъектов Союзного государства и государственных органов Союзного государства, гарантирует субъектам Союзного государства равноправие, сохранение суверенитета и полноту государственной власти вне пределов добровольно переданных Союзному государству полномочий. В то же время проект закрепляет суверенитет Союзного государства, его государственные институты.

Что касается правовой системы, то она, как известно, предполагает наличие системы права, системы законодательства, правовых институтов, правовых учреждений, в том числе правотворческих и правоприменительных, правовых понятий, правовых принципов, правовой политики, а также право-



сознания. Вряд ли все эти составляющие возможно в полной мере отразить в одном Конституционном Акте. Подготовленный документ определяет источники права Союзного государства, принципы функционирования органов государственной власти, основы правового статуса человека и гражданина в Союзном государстве, закрепляя фундаментальные положения правовой системы Союзного государства.

Важно подчеркнуть, что в проект Конституционного Акта включены только такие правовые нормы, которые не допускают ущемления прав субъектов Союзного государства. Особое внимание уделено законодательному обеспечению равного участия субъектов Союзного государства в деятельности Высшего Государственного Совета, палат Парламента, Совета Министров, Суда и Счетной палаты Союзного государства.

Эксперты, привлеченные к работе над проектом Конституционного Акта, стремились избежать включения в него положений, выходящих за рамки Конституции РФ и Конституции Республики Беларусь. В то же время содержание Договора о создании Союзного государства и подготовленного на его основе проекта Конституционного Акта предопределяют возможность внесения изменений и дополнений в конституции субъектов Союзного государства после одобрения Конституционного Акта на референдумах. Эти поправки могут затронуть компетенцию органов государственной власти субъектов Союзного государства, правовые системы Беларуси и России, ряд других конституционных положений.

Проект Конституционного Акта развивает основополагающие принципы Союзного государства, закрепленные в Договоре, содержит ряд новых положений и норм, обусловленных его задачами и целями.

Более четко раскрыто понятие «Союзное государство» и дана его характеристика. Включены положения, уточняющие основы государственного строя Союзного государства, в частности, принципы разделения власти и согласованного взаимодействия органов государственной власти Союзного государства. В целях определения статуса настоящих и будущих участников Союзного государства введено понятие «субъекты Союзного государства».

Новым также, по сравнению с Договором, является глава о правах и свободах человека и гражданина. Она разработана с учетом положений Конституции Республики Беларусь и Конституции Российской Федерации, а также двусторонних российско-белорусских соглашений.

Особое внимание уделено в проекте Конституционного Акта Парламенту Союзного государства. Признано необходимым конкретизировать компетенцию Парламента в целом и полномочия двух его палат – в отдельности. Определены вопросы, решение по которым принимаются на отдельных или на совместных заседаниях палат Парламента Союзного государства. Например, для рассмотрения кандидатуры Председателя Совета Министров Союзного государства созывается совместное заседание палат. С другой стороны, обсуждение проектов законов более эффективно и целесообразно при отдельных заседаниях палат.

В проекте Конституционного Акта уточнены источники права Союзного государства и их иерархия, более четко сформулированы вопросы возможных коллизий нормативных правовых актов Союзного государства и нормативных правовых актов его субъектов. Закреплен приоритет Конституционного Акта не только по отношению к другим нормативным правовым актам Союзного государства, но и к конституциям субъектов Союзного государства. Повышена роль закона как важнейшего инструмента решения принципиальных вопросов развития Союзного государства, формирования и порядка деятельности его государственных органов.

Основы государства белорусов и россиян заложены Договором от 8 декабря 1999 года о создании Союзного государства. Однако о форме государственного устройства, организации публичной власти в границах единого целого, системном функционировании единых институтов власти, отраслевых и иных органов управления можно говорить лишь после принятия Конституционного Акта.

Хотелось бы обратить внимание еще на одно обстоятельство. Конституционный Акт при всей его основополагающей значимости для дальнейшего строительства Союзного государства не ставит своей задачей определить конкретную форму его государственного устройства – федерация, конфедерация или унитарное государство. Для этого потребуется время и политическая воля руководителей России и Беларуси, их народов. Сегодня чрезвычайно важно создать необходимые политические, экономические, правовые и иные предпосылки для взаимопонимания и принятия своевременного и выверенного решения по этому судьбоносному для российского и белорусского народов вопросу.



Особое значение имеют сроки принятия и вступления в силу Конституционного Акта. Договором предусмотрено в качестве первого этапа рассмотрение проекта Конституционного Акта Парламентом Союзного государства. Имея в виду затянувшийся процесс принятия законов в России и Беларуси о выборах в Союзный парламент, нельзя полностью исключить, что проект Конституционного Акта может быть рассмотрен ныне действующим Парламентским Собранием Союза Беларуси и России, которое в соответствии со статьей 70 Договора выполняет функции Парламента Союзного государства до выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства.

II. *Важнейшая составляющая строительства Союзного государства — выборы в Парламент Союзного государства, точнее, в его «нижнюю палату» — Палату Представителей.* Очевидно, что образование полноценного, избранного народами двух государств парламента позволит заниматься правовым строительством Союзного государства на новой качественной основе.

В проекте Конституционного Акта уделено большое внимание Парламенту Союзного государства, который определен в качестве высшего представительного и законодательного органа Союзного государства. В соответствии с Договором Парламент Союзного государства должен состоять из двух палат — Палаты Союза и Палаты Представителей.

13 июля 2000 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от РФ».

20 сентября 2000 г. Государственная Дума рассмотрела и приняла законопроект в первом чтении. В настоящее время ведется работа по подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении, составлению таблиц поправок, которых поступило свыше 700.

Проект закона Республики Беларусь «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Республики Беларусь» внесен в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко 25 апреля 2001 года, рассмотрен и принят в первом чтении на второй сессии Палаты Представителей 7 июня 2001 года. С учетом поступивших замечаний и предложений проект закона в настоящее время дорабатывается и, по-видимому, будет предметом рассмотрения на третьей сессии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Между белорусской и российской сторонами достигнута договоренность о согласованной подготовке национальных законопроектов о выборах в Палату Представителей Парламента Союзного государства. Имеется в виду, что принципиальные поправки, которые будут внесены в российский и белорусский законопроекты при доработке, будут рассмотрены и учтены сторонами в интересах сближения обоих законопроектов.

Парламенты России и Беларуси ведут подготовку законодательной базы и для формирования Палаты Союза Парламента Союзного государства, в которую должны быть делегированы (в соответствии со статьей 39 Договора) по 36 членов и депутатов палат Федерального Собрания Российской Федерации и Национального собрания Республики Беларусь. В Государственную Думу группой депутатов в ноябре с. г. внесен проект федерального закона «О порядке формирования российской части Палаты Союза Парламента Союзного государства первого созыва Федеральным Собранием Российской Федерации». Соответствующий законопроект внесен в Государственную Думу и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Парламентским Собранием Союза Беларуси и России проделана немалая работа совместно с национальными парламентами двух государств по подготовке нормативной базы проведения выборов в Парламент Союзного государства. Депутаты Парламентского Собрания, все сторонники углубления процесса интеграции двух государств понимают, что правовые основы союзного строительства может обеспечить только полноценная конституционная структура законодательной власти, которая должна быть создана Парламентом Союзного государства.