

УДК 342.24:342.41:342.5

КОНСТИТУЦИОННЫЙ АКТ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА: НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ОФИЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТА И НЕОБХОДИМОСТЬ АЛЬТЕРНАТИВЫ

© 2019 г. С. Н. Бабурин

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

E-mail: 1357343@mail.ru

Поступила в редакцию 17.07.2019 г.

Аннотация. Рассмотрен опубликованный официальный проект Конституционного акта Союзного государства, выявлены его несоответствия теоретико-правовому и конституционному пониманию союзного государства (федерации) и даже намеченным в Договоре о создании Союзного государства 1999 г. планам построения общего российско-белорусского государства. При анализе вариантов дальнейшего развития российско-белорусских отношений аргументируется предпочтение успешного завершения реинтеграции, перехода к союзному государственному устройству и новой политической системе, построенной на выделении исключительной компетенции союзного государства и оставлении всех остальных вопросов за субъектами Союзного государства. Сформулированы особенности консолидированного суверенитета.

Ключевые слова: конституция, суверенитет, консолидированный суверенитет, реинтеграция, Союзное государство, Конституционный акт, Договор о создании Союзного государства, государственное устройство, правовая система, компетенция.

Цитирование: Бабурин С.Н. Конституционный акт Союзного государства: несостоятельность официального проекта и необходимость альтернативы // Государство и право. 2019. № 10. С. 7–25.

DOI: 10.31857/S013207690007181-1

CONSTITUTIONAL ACT OF THE UNION STATE: OFFICIAL DRAFT INSOLVENCY AND THE NEED FOR ALTERNATIVES

© 2019 S. N. Baburin

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: 1357343@mail.ru

Received 17.07.2019

Abstract. Reviewed published official draft Constitutional Act of the Union State, identified the inconsistency of theoretical-legal and constitutional understanding of Union State (Federation) and even identified in the Treaty establishing the Union State 1999 yr. plans build a common Russian-Belarusian State. When analyzing the options for further development of Russian-Belarusian relations argues preference successful completion of reintegration, the transition to a federal polity and a new political system, based on the selection the exclusive competence of the Union State and leaving all other issues for actors of the Union State. Formulated especially for consolidated sovereignty.

Key words: Constitution, sovereignty, consolidated sovereignty, reintegration, the Federal State, the Constitutional Act, the Treaty on the Union State, the State structure, legal system, competence.

For citation: Baburin, S.N. (2019). Constitutional Act of the Union State: official draft insolvency and the need for alternatives // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 7–25.

В 2019 г. исполняется 20 лет Договору о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. (далее — Договор), вступившему в силу 26 января 2000 г. и ставшему важной вехой интеграции Республики Беларусь и Российской Федерации. В том же 2000 г. намечалось избрать Парламент Союзного государства, которому в соответствии со ст. 62 Договора надлежит одобрить и через президентов государств-участников и национальные парламенты вынести на референдумы народов двух суверенных государств Конституционный акт Союзного государства. Весь интеграционный процесс предполагалось завершить к 2005 г.

Оформленные взаимными международно-правовыми обязательствами намерения остались не реализованными, хотя с января 2000 г. и стали собираться на свои заседания Высший Государственный Совет и Совет Министров Союзного государства, приступил к работе Постоянный комитет Союзного государства. Но ни Парламента, ни Счетной палаты, ни многих других органов власти Союзного государства до сих пор нет. Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, как это и предусмотрено ч. 4 ст. 70 Договора, стало временно исполнять обязанности Союзного парламента. Исполняет их уже 20 лет. Хотя правильнее говорить о запланированной структуре органов управления Союзным государством¹, находятся ученые, которые пытаются анализировать механизмы российско-белорусской виртуальной государственности как реальность², считая нормой, что Союзное государство остается ординарным добрососедством двух стран. Политическая неопределенность в таких вопросах фатальна, ибо предметом регулирования конституционного права являются именно политические отношения³, и невозможно отделить юридические проблемы становления Союзного государства от политических.

Отдельные исследователи Союзного государства воспринимают его как конфедерацию, при которой образующие его государства полностью сохраняют свою независимость, имеют собственные органы государственной власти и управления⁴ либо просто отмечают юридическую невозможность создания межгосударственного объединения в рамках подписанного в 1999 г. Договора⁵. Но де-

факто они рассматривают не Союзное государство, а остаточный существующий Союз Беларуси и России, традиционно воспринимая государство как исторически преходящую, официально признанную в данном обществе, освященную (закрепленную) правом национально-территориальную систему власти⁶.

Жизнь не терпит промедления. В 1996—1999 гг. объединение Беларуси и России и народам, и политикам представлялось делом неизбежным и простым. Ныне в обоих государствах подогревают скептицизм усилившиеся противники интеграции. Особенно острая ситуация складывается в Белоруссии. Русофобия, умолкнувшая было к середине 90-х годов, возродилась и нарастает вплоть до отрицания общей истории и очернения совместной жизни. Легендарный русский генералиссимус А.В. Суворов, например, объявляется ординарным карателем, белорусов призывают «поклоняться своим, а не чужим героям»⁷, а легендарный белорусский государственный деятель советского периода П.М. Машеров изображается прорусским «воплощением мифа о коммунистах»⁸. За правду истории выдается утверждение, что «в результате трех разделов Речи Посполитой народ Беларуси вновь оказался в другой стране — в составе Российской Империи»⁹, а за правду жизни — то, что современная Беларусь «больше походит на падчерицу России-матушки»¹⁰.

И хотя мировой тенденцией остается развитие государств в направлении федерализации как наиболее перспективной формы государственного устройства¹¹, противники российско-белорусской интеграции правы в их злорадстве, что за минувшие 20 лет «выросло новое поколение, и магия

⁶ См.: Лазарев В.В. Поиск государства (научно-публицистическое эссе) // Лазарев В.В. Избр. труды: в 3 т. Т. III. Из истории политической мысли. М., 2010. С. 380.

⁷ См.: Калюта А., Анищенко Е. Александр Суворов: для России — герой, для Беларуси — каратель // Деды: дайджест публикаций о белорусской истории. Вып. 12 / сост., науч. ред. А.Е. Тараса. Минск, 2013. С. 45—65.

⁸ Легенда о Машерове // Деды: дайджест публикаций о белорусской истории. Вып. 13 / сост., науч. ред. А.Е. Тараса. Минск, 2014. С. 184—192.

⁹ Чернявская Ю. Долгий путь к себе // Деды: дайджест публикаций о белорусской истории. Вып. 1—5 / сост., науч. ред. А.Е. Тараса. Минск, 2013. С. 310.

¹⁰ См.: Провалянская Н. Пассионарии не спасовали // Деды: дайджест публикаций о белорусской истории. Вып. 13 / сост., науч. ред. А.Е. Тараса. С. 296.

¹¹ См.: Малько А.В., Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Федерализм в историко-государствоведческом измерении // Государство и право. 2018. № 12. С. 116; Малько А.В., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю. Обзор Всероссийской научной конференции в форме «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» по теме «Федерализм: эволюция и современное состояние» // Государство и право. 2016. № 12. С. 111—117.

¹ См.: Интеграционное право: учеб. / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2017. С. 363.

² См.: Право Союзного государства Беларуси и России: учеб.: в 2 т. / отв. ред. Р.А. Курбанов. Т. 1. М., 2018. С. 8, 15—17.

³ См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. М., 2012. С. 9.

⁴ См.: Байрамов Ф.Д. оглы. Соотношение функций государства и региональных межгосударственных объединений (Современные теоретико-правовые проблемы). М., 2004. С. 143.

⁵ См.: Вишняков В.Г. О соотношении норм международно-го и конституционного права (На примере Белоруссии и России) // Журнал рос. права. 2002. № 9.

ностальгии по Союзу рассеивается»¹², тем более что границы и временные горизонты любого государства не зафиксированы раз и навсегда, что по мере их трансформации, подчеркивает Б. Джессоп, они оказывают влияние на политические процессы и возможности государства¹³.

Если говорить не о прошлом, а о настоящем и будущем, то вопрос не только в отсутствии многих государственных органов Союзного государства¹⁴. Проблема в том, что люди, живущие и в Республике Беларусь, и в Российской Федерации, не почувствовали никаких улучшений своей жизни от политической суеты с созданием Союзного государства и устают ждать позитивных перемен. Падение товарооборота и фиаско промышленной интеграции в целом снизили доверие к Союзному государству. Более того, имитация интеграции создала угрозу деградации большими темпами, чем ход реализации интеграционных проектов¹⁵.

Случай, когда конструирование объединенного государства противоестественно, что заставляет предполагать отсутствие самой всенародно поддержанной идеи единения¹⁶, явно не относится к Беларуси и России. Стремление жить вместе в едином государстве, уже имеющее опыт успешной реализации на протяжении нескольких веков, основывается не только на социально-экономических интересах и политико-правовой традиции, но и на социокультурных ценностях, не отчужденных от граждан, а принимаемых ими и составляющих внутренний смысл их собственной деятельности¹⁷.

Смысл функционирования и существования любой власти в том, чтобы людям создавать стабильную, нормальную, безопасную и прогнозируемую на улучшение жизнь, подчеркнул недавно

Президент РФ В.В. Путин¹⁸. Создание российско-белорусского Союзного государства решает именно эти задачи для народов двух государств.

Почему реинтеграция постсоветского пространства идёт в столь замедленном темпе, а граждане двух государств считают себя обманутыми? Что делать? И какое место занимает в заботе о благе граждан Союзного государства конституционный акт?

Политически стремление народов к воссоединению должно оформляться политической волей национальных элит. Прав белорус С.А. Шиптенко в утверждении, что Союзное государство Белоруссии и России погубит безответственность, и даже Евразийский экономический союз возник «как реакция на ступор экономической интеграции в рамках Союзного государства»¹⁹. Важнейшим шагом в юридическом устранении препятствий объединению и формированию государственно-правовых механизмов новой государственной общности призвано стать вступление в силу Конституционного акта Союзного государства.

Главная задача Конституционного акта — учредительная. Только с его официального одобрения на референдумах, только после внесения изменений в обе национальные конституции и закрепления над ними верховенства Конституционного акта и родится юридически новый субъект международного права — российско-белорусское Союзное государство. В правовом отношении ошибочно считать Договор 1999 г. учредительным²⁰, что приводит к рассмотрению Союзного государства международным региональным объединением, а то и очередной после Сообщества и Союза Беларуси и России конфедерацией²¹. Договор лишь зафиксировал намерения сторон, провозгласил начало объединительных усилий. Он объективно не может быть стартом формирования союзного конституционного права как основы и иных отраслей системы права, с которой только и должно начинаться формирование нового права²². Более того, само наличие ст. 71 Договора, закрепляющей

¹² Провалинская Н. Указ. соч. С. 296.

¹³ См.: Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее / пер. с англ. С. Моисеева; под науч. ред. Д. Карасева. М., 2019. С. 109.

¹⁴ См.: Забейворота А.И. Интеграционное право в Союзном государстве // Национальные интересы. 2002. № 4. С. 26–28; Михалева Н.А. Правовые проблемы создания Союзного государства России и Беларуси // Государство и право. 2002. № 6. С. 14–21; Долголёв В.Б. Интеграция Беларуси и России — результаты, опыт, перспективы // Национальные интересы. 2006. № 2. С. 23–27; Антоненко А.П. Проблемы реализации договора о создании Союзного государства // Вестник РГТЭУ. 2007. № 1. С. 124–128; и др.

¹⁵ См.: Шиптенко С.А. Тупики экономической интеграции Союзного государства // Университетский вестник (Смоленск). 2016. № 1. Спец. вып.: «Цивилизационные основы государственности России и Белоруссии». С. 177.

¹⁶ См.: Никиш Э. Империя без идеи // Политические соч. / пер. с нем.: А.П. Шурбелев, Д.В. Кузницын, М. Варгин. СПб., 2011. С. 144–154.

¹⁷ См.: Костенко В.И. Российское государство и право в системе политической культуры. Омск, 2008. С. 74.

¹⁸ См.: Путин В.В. Интервью газете The Financial Times [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://0, www.kremlin.ru/events/president/news/60836> (дата обращения: 30.06.2019).

¹⁹ Шиптенко С.А. Указ. соч. С. 170.

²⁰ См.: Шабайлов В.И. Союзное государство Беларуси и России как форма ассоциированной федерации // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. Вып. 3 / под ред. В.И. Семенова. Минск, 2008. С. 6; Право Союзного государства Беларуси и России. Т. 1. С. 145.

²¹ См.: Право Союзного государства Беларуси и России. Т. 1. С. 70, 144, 145.

²² См.: Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учеб. Минск, 2016. С. 6, 7.