

ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ И ЕГО УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Э.Ф. МИЧУЛИС¹¹
И.Н. КУКСИН²¹

¹¹ Института правовых исследований НИЦПИ Республики Беларусь

e-mail: ciems@mail.ru

²¹ Белгородский государственный национальный исследовательский университет

e-mail: kuksin@bsu.edu.ru

В статье рассматривается формирование правового пространства и уголовно-правовой системы Союзного государства Беларуси и России. Отмечается, что образование Евразийского экономического союза (ЕАЭС) не снижает актуальности и значимости Союзного государства как уникального интеграционного объединения на постсоветском пространстве. Анализируются вопросы, связанные с построением правовой системы Союзного государства, в том числе и системы уголовного законодательства Союзного государства и государств участников, исходя из опыта Советского Союза и США.

Ключевые слова: Союзное государство, Евразийский экономический союз, договор, правовая система Союзного государства, Основы законодательства, система уголовного законодательства.

Образование на просторах бывшего Советского Союза нового интеграционного объединения – Евразийского экономического союза (ЕАЭС) вызвало в средствах массовой информации различные суждения о судьбе Союзного государства как уникального интеграционного объединения народов Беларуси и России, обладающего многими атрибутами государственности. Появились высказывания о том, что в новых условиях Союзное государство, созданное в результате подписания 8 декабря 1999 года Российской Федерацией и Республикой Беларусь Договора о его создании (далее – Договор)¹, потеряло свою актуальность и значимость. Однако с такими суждениями согласиться нельзя. Союзное государство реально живет и функционирует. Многое из того, что было достигнуто в ходе его формирования сегодня переносятся на более широкий интеграционный проект – ЕАЭС. «Как интеграция в Европейском Союзе, – пишут А.В. Базанов и Л.Е. Криштапович, – не ставит под сомнение тесный союз Германии и Франции, так и евразийская интеграция не отменяет строительство Союзного государства Беларуси и России»². Этот факт признают не только авторы публикаций, но и официальные представители. Член Коллегии (министр) Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) по основным направлениям интеграции и макроэкономике Т.Д. Валовая в одном из своих интервью особо подчеркнула, что «Союзное государство было, есть и будет. ЕАЭС и Союзное государство не конкуренты, а взаимодополняющие дружественные структуры... У Союзного государства есть своя ниша. Я уверена, что формат «двойки» по-прежнему может быть неким двигателем и примером теперь уже для «пятерки»³. Еще более определенно высказался Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Беларуси А.А. Суриков: «Союзное государство является уникальным интеграционным объединением на постсоветском пространстве... Укрепление Союзного государства – это наш ответ на попытки недоброжелателей подорвать дружбу братских народов»⁴. Практическим подтверждением слов уважаемых авторов является ратификация 4 января 2015 года Беларусью Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о со-

¹ О создании Союзного государства: договор Республики Беларусь и Российской Федерации, 8 декабря 1999 г. / Информационно-аналитический портал Союзного государства. Минск, 2014; <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/> – Дата доступа: 25.11.2014

² Базанов А.В. Союзное государство как императив развития Беларуси и России в современном мире. Минск, Инф. Аналитический центр при Администрации развития Президента Республики Беларусь, 2011. С. 29.

³ Васильева Ю. Поработали на «пятерку». Гость «СОЮЗа» - министр ЕЭК Татьяна Валовая // Союз. Беларусь – Россия. 2015, 15 января. С. 3.

⁴ Укрепление Союзного государства – наш ответ на попытки подорвать дружбу братских народов // Информационно-аналитический портал Союзного государства; www.soyuz.by/news/soyuz/1206.html. – Дата доступа: 20.01.2015.



трудничестве в области международной информационной безопасности. В данном Соглашении закреплено, что одним из направлений совместной деятельности является «формирование и осуществление согласованной в рамках Союзного государства военной политики в области международной информационной безопасности»⁵. Другим примером жизнедеятельности Союзного государства является, в частности, факт, выразившийся в извещении о проведении открытого конкурса на правозаключенные договоры на выполнение редакционно-издательских и полиграфических работ для нужд Постоянного комитета Союзного государства на 2015 год⁶.

Сказанное дает основания сделать вывод, что Союзное государство как интеграционное объединение двух стран не только существует, но и активно функционирует, продолжает формироваться как самостоятельное государственное образование. А это означает, что должна вестись работа по формированию недостающих атрибутов государственности. Одним из таких атрибутов является наличие своей собственной правовой системы. И не случайно поэтому в ст. 1 Договора среди других целей отдельно выделено формирование единой правовой системы, в которой органически были бы интегрированы правовые установления союза и государств-участников. В первую очередь предусмотрено создание единого правового пространства в сфере экономики, обороны, охраны общественной безопасности и общественного порядка, государственных границ, окружающей среды и в некоторых других сферах. Первоочередной задачей является формирование системы мер уголовно-правовой защиты в целом Союзного государства и государств-участников, их граждан. Не может существовать ни государство, ни государственное образование, безопасность которого не обеспечена в правовом отношении. Государство, как универсальный регулятор жизни общества, с использованием правовых механизмов пресекает как открытые, так и скрытые посягательства на его безопасность.

Встает вопрос, какие шаги необходимо предпринять для того, чтобы сформировать правовое составляющее Союзного государства? Свой анализ начнем с того, насколько указанные вопросы отражены в основополагающем документе – Договоре о создании этого Союзного государства, который закрепил новый этап процесса единения народов Беларуси и России в демократическое правовое государство.

В статье 2 Договора закреплены цели этого государственного образования. В ней определено, что целями Союзного государства, в частности, являются обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение их благосостояния и уровня жизни; создание единого экономического пространства; проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны; формирование единой правовой системы демократического государства; проведение согласованной социальной политики; обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью; укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире; развитие Содружества Независимых Государств.

Как строительство самого Союзного государства, так и его правовой системы – процесс непростой. В Договоре зафиксировано, что достижение указанных целей не однократное действие, а длительный процесс, когда в зависимости от приоритетов поэтапно решаются экономические, социальные или иные задачи государственного строительства. На сегодняшний день сформированы законодательные и исполнительные органы Союзного государства, бюджет, разрабатываются и реализуются союзные программы, проводятся иные союзные мероприятия. Так, в рамках мероприятий Союзного государства ведется активная работа по подготовке третьей по счету программы комплексной защиты информации. Составной частью этой работы явилась и научно-практическая конференция Союзного государства «Комплексная защита информации», которая состоялась в мае 2014 года в Пскове. В центре внимания участников конференции были вопросы обеспечения информационной безопасности Союзного государства⁷.

⁵ О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности: Закон Республики Беларусь, 4 января 2015 г. № 234-З // КонсультантПлюс. Беларусь.

⁶ Постком проводит конкурс // Союз. Беларусь – Россия. 2015, 22 января. С. 3.

⁷ Булев А. Информация под надежной защитой // Союз. Беларусь-Россия. 2014, 22 мая. С. 1.

В Договоре закреплено, что по мере становления Союзного государства будет решен вопрос о принятии конституционного акта. Не смотря на то, что такой акт отсутствует, процесс формирования правовой системы должен вестись, ибо Союзное государство функционирует (хотя может быть не столь эффективно, как хотелось бы), и такое функционирование не может осуществляться без правового опосредования.

На страницах юридических изданий высказаны различные подходы к пониманию правовой системы Союзного государства. Первый из них сводится к тому, что эта система должна базироваться на принципах систем права межгосударственных объединений, основанных на договорном регулировании возникающих в них общественных отношений. Второй, - состоит в том, что, по мнению его сторонников, данная система должна формироваться на принципах национальных правовых систем, когда регулирование соответствующих общественных отношений осуществляется нормативными правовыми актами прямого действия. Встречаются попытки сформировать третий подход, в соответствии с которым право Союзного государства представляет некую надгосударственную систему, где взаимодействуют нормы как международного, так и национального права⁸. Представляется, что попытка обосновать тезис, что право Союзного государства должна представлять надгосударственную систему, является малопродуктивной. Если речь идет о государстве, то оно должно иметь свою собственную систему права. Суверенитет государства предполагает, что над ним не должны довлеть какие-то внешние рычаги управления, естественно, кроме тех, которые оно добровольно приняло по международным договорам. Это особенно остро проявляется при формировании системы законодательства, направленного на борьбу с преступностью, прежде всего уголовно-правовой системы, имеющей своей целью защиту основ государственного и общественного строя и других интересов Союзного государства и его субъектов.

Анализ закрепленных в Договоре положений, накопленной практики союзного строительства позволяет сделать вывод, что наиболее приемлемым подходом к пониманию и определению содержания правовой системы Союзного государства является подход, в соответствии с которым его правовая система должна формироваться как система, обеспечивающая регулирование общественных отношений нормативными правовыми актами прямого действия. Состоять эта система должна из двух подсистем: подсистемы, направленной на регулирование вопросов, относящихся к ведению Союзного государства, и подсистемы, регулирующей вопросы, отнесенные к ведению государств-участников. Самостоятельную проблему составляет взаимодействие этих подсистем, о чем речь пойдет ниже.

Содержание обозначенных правовых подсистем целиком и полностью зависит от распределения юрисдикции между Союзным государством и его субъектами, то есть государствами-участниками.

В соответствии со ст. 17 Договора к исключительному ведению Союзного государства относятся создание единого экономического пространства и равных основ общего рынка; единая денежно-кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика; единые правила конкуренции и защиты прав потребителей; объединенные транспортная и энергетическая системы; разработка и размещение совместного оборонного заказа, объединенная система технического обеспечения вооруженных сил государств-участников; единая торговая и таможенно-тарифная политика; единое законодательство об иностранных инвестициях; разработка, утверждение и исполнение бюджета Союзного государства; управление собственностью Союзного государства; международная деятельность и международные договоры Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному его ведению; функционирование региональной группировки войск; пограничная политика Союзного государства; стандарты, эталоны, гидрометеорологическая служба, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография; статистический и бухгалтерский учет, единые банки данных; установление системы органов Союзного государства, порядок их формирования и деятельности. Правовое регулирование всех этих вопросов должно обеспечиваться исключительно правовой подсистемой Союзного госу-

⁸ Дашкевич А.Л. Правовые основы Союзного государства: история и современность. Минск: Частн. ин-т управления и предпринимательства, 2006. С. 21.



дарства. Нормы данной подсистемы должны найти свое закрепление в законах, декретах, постановлениях и резолюциях, принимаемых законодательными и исполнительными органами Союзного государства. В соответствии со ст. 60 Договора законы и декреты Союзного государства после их опубликования подлежат прямому применению на территории каждого государства-участника. В случае коллизии норм этих нормативных правовых актов с нормами внутреннего закона государства-участника действует норма закона или декрета Союзного государства, кроме случаев, когда такая коллизия имеет место с нормами конституции или конституционных актов государств-участников. Исходя из общепризнанной в государствах-участниках концепции, что нормы уголовного права могут устанавливаться только в законах, борьба с посягательствами на общегосударственные интересы должны обеспечиваться законами Союзного государства.

Другой блок вопросов, касающихся деятельности Союзного государства, отнесен к совместному ведению. Согласно ст. 18 Договора они, в частности, охватывают координацию и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением Договора о создании Союзного государства; совместную оборонную политику, координацию деятельности в области военного строительства, развитие вооруженных сил государств-участников, принятие иных мер по поддержанию обороноспособности Союзного государства; взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам; взаимодействие в области осуществления демократических преобразований, реализацию и защиту основных прав и свобод граждан Союзного государства; гармонизацию и унификацию законодательства государств-участников; охрану окружающей среды; развитие науки, образования, культуры; формирование общего научного, технологического и информационного пространства; обеспечение равных прав граждан в трудоустройстве и оплате труда, в получении образования, медицинской помощи; борьбу с терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и другими видами преступлений и некоторые другие вопросы. Регулирование этих вопросов должно обеспечиваться нормативными правовыми актами как Союзного государства, так и государств-участников. По указанным вопросам Союзное государство в пределах своей компетенции издает Основы соответствующего законодательства, директивы и резолюции. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 59 Договора нормативные правовые акты Союзного государства реализуются путем принятия государствами-участниками национальных нормативных правовых актов по соответствующим вопросам. По нашему мнению, при определении юрисдикции Союзного государства и государств-участников необходимо исходить из того, чьи интересы в первую очередь затрагиваются. Если конкретные общественные отношения непосредственно связаны с интересами в целом союза, значит, их регулирование должно обеспечиваться законодательством Союзного государства, а если они касаются интересов государств-участников, то национальным законодательством этих государств. В соответствии с данной концепцией должны решаться вопросы криминализации общественно опасных посягательств на интересы в целом Союзного государства и государств-участников. Сложности при решении указанных вопросов состоят в том, как конкретно определить, когда в такое регулирование должны включаться общесоюзные правовые механизмы, а когда механизмы государств-участников. Пока критерии такого разграничения не разработаны. Это задача для последующего союзного строительства. Роль Союзного государства в формировании в целом правовой системы данного государственно-образовательного образования состоит и в том, чтобы, издавая соответствующие основы, обеспечить унификацию законодательства государств-участников в определенных областях.

Что же касается вопросов, не отнесенных ни к предмету исключительного ведения Союзного государства, ни к предметам совместного ведения, они в соответствии со ст. 19 Договора остаются в полной юрисдикции государств-участников, в том числе установление уголовной ответственности за преступления, посягающие на интересы государств-участников и их граждан.

Из изложенного выше следует, что борьба с преступностью в Союзном государстве должна вестись на основе системы уголовно-правовых норм, установленных законами Союзного государства и государств-участников. Без формирования единой интегрированной, четко выстроенной системы уголовного законодательства Союзное государство не имеет перспектив. И не случайно в ст. 62 Договора закреплено, что после вступления в



силу Конституционного Акта Союзного государства должна поэтапно формироваться его правовая система. Создание такой системы – это не одноактное мероприятие, а довольно длительный процесс гармонизации и унификации уголовного законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации. Процесс этот, хотя медленно, но идет. Встает вопрос, на каких принципах рассматриваемая система должна строиться?

В соответствии с Договором (ст.ст. 3, 6) Союзное государство основано на разграничении предмета ведения между создаваемым государственным образованием и государствами-участниками, при сохранении последними своего суверенитета, кроме той его части, которая в добровольном порядке передается Союзному государству. Что касается сферы борьбы с преступностью, в том числе уголовного законодательства, то полномочиями в этой сфере наделены как государства-участники, так в целом Союзное государство. В соответствии с этим система уголовного законодательства может быть построена на принципе равных суверенов в сфере борьбы с преступностью: как союзного государственного образования, так и его субъектов. Каждый из этих суверенов создает не только свою систему уголовного законодательства, но и систему правоохранительных органов, реализующих указание законодательства в сфере борьбы с преступностью. В качестве примера можно обратиться к сформированной в Соединенных Штатах Америки системе уголовного права как федеративного государства.

В соответствии с официальной доктриной система уголовного права Соединенных Штатов состоит из двух, относительно самостоятельных систем: федеральной системы и системы отдельных штатов. Федеральная система представляет собой систему уголовно-правовых норм, закрепленных в 18 разделе Кодекса Соединенных Штатов (The United States Code) и других федеральных законодательных актах, в том числе и таких, как Единый кодекс военной юстиции, уголовный кодекс для округа Колумбия, уголовное законодательство «свободно присоединившегося государства» Пуэрто-Рико. Что касается штатов, то их уголовное законодательство состоит из своих уголовных кодексов и других источников, в частности норм общего права и судебных прецедентов. На сегодня каждый штат имеет свой уголовный кодекс, который действует самостоятельно либо в составе какого-либо консолидированного источника права. Каждая из указанных систем уголовного законодательства реализуется своей системой правоохранительных органов. Применение федеральных уголовных законов осуществляется федеральной полицией (ФБР), федеральной службой атторнеев⁹ и федеральными судами. Реализация норм уголовного законодательства штатов обеспечивается соответственно правоохранительными органами штатов, включая суды¹⁰. Правовая система, подобная американской, громоздкая и дорогостоящая. На одной и той же территории действуют две системы уголовного права. В реальной жизни нередко возникают коллизии между нормами федеральных законов и законов штатов, преодоление которых сопряжено со значительными трудностями как правового, так и организационного порядка.

Другим вариантом возможного построения уголовно-правовой системы Союзного государства могла стать модель, которая в свое время была выработана в бывшем Советском Союзе. В ее основе также лежали суверенитеты Союза и союзных республик. Издание уголовных законов и их реализация были отнесены к совместному ведению федерации и республик. Однако в отличие от американской модели в Советском Союзе была создана и функционировала единая система уголовного законодательства. На территории отдельной союзной республики действовал только уголовный кодекс данной республики, созданный с учетом положений Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республики. Что же касается законов Союза, устанавливающих ответственность за определенные виды преступлений, то они интегрировались в уголовные кодексы союзных республик и действовали как их органическая составная часть. Исключение составляли единичные случаи, когда появилась срочная необходимость применения общесо-

⁹ Большой энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб: Норинт, 2004. С. 81.

¹⁰ Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. С. 17-30; Давид Р. Основные правовые системы современности / пер. с фр. А.А. Туманов. М.: Междунар. отношения, 1996. С. 276-285.



юзного закона до его инкорпорации в конкретный уголовный кодекс. Данная модель позволяет достаточно успешно обеспечить унификацию уголовного законодательства, избежать коллизий между федеральным законодательством и законодательством отдельных субъектов федерации. Не менее важно и то, что при таком построении системы уголовного законодательства союзного государства не потребуются формирования двух правоприменительных систем.

Если внимательно вчитаться в содержание Договора о создании Союзного государства, можно сделать вывод, что при его подписании имелось в виду создание именно правовой системы, в том числе уголовно-правовой, по модели, в свое время выработанной практикой строительства федеративного государства в Советском Союзе. На это указывает не только сформулированная в ст. 2 цель – создание единой правовой системы Союзного государства, но и положения о том, что борьба с преступностью отнесена к совместному ведению, что наряду с законами, актами Союзного государства являются Основы законодательства. При этом в Договоре специально оговаривается, что нормативные правовые акты Союзного государства по предметам совместного ведения, а борьба с преступностью относится к такому предмету, реализуются путем принятия национальных нормативных правовых актов государств-участников. Законы и декреты Союзного государства, касающиеся предмета его исключительного ведения, подлежат прямому применению на территории каждого государства-участника. Однако механизм такого применения в Договоре даже приблизительно не определен.

Изложенное позволяет сформулировать некоторые выводы и высказать предложения по постепенному, поэтапному формированию системы уголовного законодательства Союзного государства Беларуси и России.

1. Несмотря на то, что с 1 января 2015 года на постсоветском пространстве начало функционировать новое интеграционное объединение – Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Союзное государство как единение народов Беларуси и России не потеряло своего значения. Оно продолжает функционировать и развиваться. Дальнейшее формирование этого государственного образования предполагает поэтапное углубление интеграции, одним из очередных шагов которой является формирование единой интегрированной правовой системы, включая систему уголовного законодательства.

2. При формировании системы уголовного права Союзного государства следует ориентироваться на модель, которая была выработана практикой строительства федеративного государства в Советском Союзе, внося в нее коррективы, предопределенные особенностями строительства государственного образования народов Беларуси и России в новых исторических условиях.

3. В Договоре определен механизм реализации нормативных правовых актов Союзного государства, в том числе уголовно-правовых, по вопросам, отнесенным к совместной компетенции. Однако такой механизм не определен в отношении нормативных правовых актов Союзного государства по вопросам его исключительной компетенции. Его проработка является одной из первоочередных задач, ибо без такого механизма бесполезными будут сами эти нормативные акты.

4. Одной из первоочередных задач в сфере формирования правовой системы Союзного государства является унификация законодательства, в том числе уголовного. Без создания и использования соответствующих инструментов она будет малопродуктивной. Если в рамках Содружества Независимых Государств в качестве одного из таких инструментов выступают модельные законы, в том числе Модельный уголовный кодекс, то для Союзного государства таким инструментом должны стать Основы законодательства, принимаемые на общегосударственном уровне. Поэтому в строительстве данного государственного образования настало время начинать работу по разработке и принятию Основ уголовного законодательства Союзного государства, а также Основ борьбы с отдельными видами преступлений, представляющими опасность в целом для Союзного государства и его участников.

Список литературы

1. О создании Союзного государства: договор Республики Беларусь и Российской Федерации, 8 декабря 1999 г. / Информационно-аналитический портал Союзного государства.- Минск, 2014; <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/> Дата доступа: 25.11.2014.



2. Базанов А.В. Союзное государство как императив развития Беларуси и России в современном мире. Минск, Инф. Аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь, 2011.
3. Васильева Ю. Поработали на «пятёрку». Гость «СОЮЗа» – министр ЕЭК Татьяна Валовая // Союз. Беларусь – Россия. 2015, 15 января.
4. Укрепление Союзного государства – наш ответ на попытки подорвать дружбу братских народов // Информационно-аналитический портал Союзного государства; www.soyuz.by/news/soyuz/1206.html Дата доступа: 20.01.2015.
5. О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности: Закон Республики Беларусь, 4 января 2015 г. № 234-З // КонсультантПлюс, Беларусь.
6. Постком проводит конкурс // Союз. Беларусь – Россия. 2015, 22 января.
7. Бушев А. Информация под надежной защитой // Союз. Беларусь – Россия. 2014, 22 мая.
8. Дашкевич А.Л. Правовые основы Союзного государства: история и современность. Минск: Частн. ин-т управления и предпринимательства, 2006.
9. Большой энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 2004.
10. Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007.
11. Давид Р. Основные правовые системы современности / пер. с фр. А.А. Туманов. М.: Международн. отношения, 1996.

THE FORMATION OF A UNIFIED LEGAL SPACE OF THE UNION STATE OF BELARUS AND RUSSIA AND ITS CRIMINAL LEGAL SYSTEM

E. F. MICHALIS¹⁾

I. N. KUKSIN²⁾

*¹⁾Institute of legal research
NCSE of The Republic
of Belarus*

e-mail: ciems@mail.ru

*²⁾Belgorod State National
Research University*

e-mail: kuksin@bsu.edu.ru

The article discusses the formation of the legal environment and legal system of the Union state of Belarus and Russia. It is noted that the formation of the Eurasian economic Union (EEU) does not diminish the relevance and importance of the Union state as a unique integration associations in the post-Soviet space. Analyzes the issues associated with the construction of legal system of the Union state, including the criminal justice system of the state Union and member States, based on the experience of the Soviet Union and the United States.

Key words: Union state, the Eurasian economic Union Treaty, the legal system of the Union state, through legislation, the system of criminal law.