

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет экономики и права

Г. А. Цыкунов

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Институциональное, интеграционное и экономическое развитие

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУЭП
2012

УДК 341.16(075.8)
ББК 67.910.6я7
Ц94

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты д-р ист. наук *А. В. Шалак*
 канд. юрид. наук *В. Н. Андриянов*

Цыкунов Г. А.
Ц94 Содружество Независимых Государств: институциональное,
интеграционное и экономическое развитие : учеб. пособие /
Г. А. Цыкунов. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – 241 с.

ISBN 978-5-7253-2506-5

Анализируется государственно-правовое, экономическое и интеграционное развитие стран – участниц Содружества Независимых Государств. Особое внимание уделяется правовому статусу СНГ, государственному устройству и организации государственной власти в странах Содружества. Важное место отводится вопросам экономического развития, уровню жизни населения новых государств. Подробно рассматриваются интеграционные процессы на постсоветском пространстве, особенности Таможенного союза, Евразийского экономического сообщества, Союзного государства России и Белоруссии. Выявляются общие тенденции и особенности в развитии государств, определяются перспективы Содружества в глобализирующемся мире.

Для студентов вузов, изучающих право, международные отношения, мировую экономику.

ББК 67.910.6я7

ISBN 978-5-7253-2506-5

© Цыкунов Г. А., 2012
© Издательство БГУЭП, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Исторические и правовые основы образования Содружества Независимых Государств	7
2. Институционально-правовая структура Содружества.....	25
2.1. Юридическая природа СНГ	25
2.2. Уставные и специализированные органы Содружества.....	41
2.3. Конституционное развитие государств – участников СНГ	60
3. Государственное устройство и организация публичной власти в странах Содружества.....	80
3.1. Государственное устройство стран СНГ	80
3.2. Система органов государственной власти в странах Содружества	101
3.3. Судебная власть в государствах Содружества	130
3.4. Организация местной власти и самоуправления в странах СНГ.....	145
4. Международные и экономические отношения в государствах Содружества.....	161
4.1. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве	161
4.2. Проблемы создания Союзного государства России и Белоруссии	184
4.3. Экономическое и социальное развитие стран Содружества.....	199
Заключение	231
Список рекомендуемой литературы	239

ВВЕДЕНИЕ

Содружество Независимых Государств (СНГ) возникло в результате быстрого и непредвиденного ухода с исторической арены Советского Союза, который был мощнейшим государством мира. В СНГ вошли бывшие советские республики, за исключением прибалтийских, которые стали независимыми суверенными национальными государствами. Содружество за годы своего развития превратилось в международную региональную организацию нового типа, заняло достойное место в мировом сообществе.

Процесс образования СНГ имел сложный и противоречивый характер. Создатели Содружества по-разному понимали цели, статус и перспективы нового межгосударственного объединения. Всем странам сразу же пришлось решать сложные и болезненные вопросы, среди которых проблема правопреемства в отношении бывшего СССР. Процесс становления Содружества совпал с процессом строительства бывшими республиками Советского Союза новых независимых государств, политические элиты которых отдавали предпочтение укреплению собственного суверенитета и национальных государственных институтов. Однако достаточно быстро была сформирована институционально-правовая структура Содружества, налажено взаимодействие в важнейших сферах жизнедеятельности новых государств.

Государства, входящие в СНГ, имеют исключительно важное значение друг для друга, в том числе и для России. В связи с этим существует острая необходимость в сохранении и дальнейшем развитии Содружества как новой формы государственного объединения. Вполне закономерно, что государственно-правовое развитие каждой составной части Содружества отражает закономерности общего и специфические особенности индивидуального, преопределенные всем ходом исторического развития каждого конкретного народа.

Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. Содружество служит дальнейшему развитию

и укреплению дружбы, добрососедства, взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами. В то же время Содружество не является единым государством и не обладает наднациональными полномочиями.

Важнейшими для развития Содружества, отдельных его членов являются проблемы государственного и экономического взаимодействия. В этом направлении проводилась работа по созданию договорной и институциональной базы экономического сотрудничества в рамках СНГ. Однако достигнутые результаты не отражают реальных возможностей государств-участников. На постсоветском пространстве проявляются не только интеграционные, но и дезинтеграционные процессы. К тому же экономические проблемы в Содружестве тесно переплетаются с политическими, что препятствует взаимовыгодному сотрудничеству. Вместе с тем Содружество – это организация, выполняющая функции элементарного структурирования пространства бывшего СССР, выработки взаимоприемлемых правил добрососедства и сотрудничества.

Государства – участники СНГ признаны де-юре подавляющим большинством стран мира и являются полноправными членами ООН, входят в состав многих ее специализированных учреждений, а также в состав ряда иных авторитетных международных межправительственных организаций. Государства – участники СНГ, каждое в отдельности, поддерживают дипломатические отношения не только с сопредельными государствами, но и с великими державами.

Данное учебное пособие освещает основные вопросы государственного, экономического интеграционного развития стран – участников Содружества Независимых Государств. Этот учебный курс в той или иной форме включен в государственные стандарты подготовки бакалавров и магистров в области международных отношений, регионоведения, юриспруденции. Он также может быть использован при подготовке политологов, историков. Все это подтверждает междисциплинарное значение данного учебного курса.

Целью настоящего учебного пособия является ознакомление студентов с общими тенденциями и особенностями государственно-правового, экономического и международного развития стран Содружества. Одновременно выдвигается задача оказания помощи студентам в овладении знаниями и навыками анализа государственных, правовых, политических, экономических процессов. В учебном пособии большое внимание уделяется вопросам конституционного развития, государственного устройства, организации государственной власти и местного управления в странах СНГ, что в первую очередь заинтересует студентов-юристов. Студентам-международникам адресованы разделы, посвященные международным отношениям, интеграционным и геополитическим процессам в СНГ. Студенты различных направлений подготовки получают развернутое представление о проблемах формирования рыночного механизма, состояния национальных экономик, валют, жизненного уровня населения.

Задачей данной работы является формирование понятий о научной терминологии государственного, правового, экономического характера. Предложенный список рекомендуемой литературы поможет студентам в написании курсовых, выпускных квалификационных работ, в организации самостоятельного изучения отдельных тем и направлений.

Предлагаемое учебное пособие направлено на формирование у студентов представления о месте и роли России в исторической и современной судьбе народов, проживающих в странах Содружества. Автор выражает надежду, что пособие поможет студентам осознать значимость всех государств СНГ и народов друг для друга в дальнейшем стабильном развитии в XXI в.

1. ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЗОВАНИЯ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Наиболее трагическим последствием неудавшейся модернизации советской системы стал распад одного государства, имевшего глубокие исторические корни, многовековую историю народов. Ни юридическое оформление раздела Советского Союза, ни конфликты между его бывшими частями, ни попытки стравить друг с другом народы не смогут свести на нет главный фактор, столетиями скреплявший великое государство, – глубинное чувство принадлежности к единой общности, к родной стране. Сохранению этого чувства, естественно, способствуют нелегкие реалии современности.

Разрушению СССР не предшествовало каких-либо революционных процессов, национально-освободительных движений. Многие ученые и сегодня не видят каких-то мощных объективных экономических, социальных и политических причин, способных разрушить столь сильное и большое государство.

Распад СССР стал воздействием целой группы объективных и субъективных факторов, которые, дополняя друг друга, способствовали росту центробежных сил. Универсальной объективной причиной является свидетельство мирового опыта, что многонациональные государства на определенном этапе исторического развития прекращали свое существование. Наглядным примером служит развал Российской империи в 1917 г. Независимыми тогда пожелали стать немало национальных территорий. Однако большевистской власти удалось различными методами, в том числе и насильственными, сохранить исторические границы единого государства. Закрепленный в советских конституциях принцип самоопределения народов выглядел пороховой бочкой, готовой взорваться в случае ослабления центральной власти. В конституциях же зарубежных стран принцип самоопределения отвергается, а любые попытки его утверждения решительно пресекаются.

Как отмечает мировая история, подобные многонациональные государства могут удерживаться только в условиях авторитарных режимов и унитарных образований. Начатая М. Горбачевым реформа политической системы подорвала контроль центра над территориями, что прежде всего сказалось на КПСС, главной цементирующей основе СССР. Советское государство скреплялось в первую очередь общностью идеологии этой партии. Каждое ослабление правящей партии способствовало усилению разрушительных процессов государственности. Стоит лишь удивляться позиции М. Горбачева, который не смог предусмотреть всех последствий принимаемых решений, означающих вынесение смертного приговора и КПСС, и СССР.

Признавая значение объективных причин в распаде Советского Союза, все же надо отметить доминирующее положение субъективного фактора. К большому сожалению, у последнего советского руководства не было хорошо продуманной национальной политики. Демократизация и гласность конца 1980-х гг. открыли в Советском Союзе возможность свободного обсуждения национальных проблем и создания националистических организаций. Стремление к независимости проявлялось у интеллигенции и части этноменклатуры в Прибалтике, Грузии, западных районах Украины. В сентябре 1989 г. на Пленуме ЦК КПСС были намечены основные направления национальной политики и реформирования советской федерации. Однако реализовать запоздалые решения не представлялось возможным. Выступления на местах в пользу большей самостоятельности преподносились как национализм и подавлялись, что создавало атмосферу недоверия и неприязни в межнациональных отношениях.

Неудачи экономических реформ М. Горбачева также стимулировали республики к выходу, к самостоятельному преодолению кризиса. Особенно это было характерным для Прибалтики. Вместе с тем первоначально Литва, Латвия, Эстония настаивали на расширении экономической самостоятельности, а уже позднее выдвинули требование политической независимости.

В 1988 г. был выдвинут проект конституционной реформы. Согласно ему были приняты законы, реформирующие политическую систему государства: «Об изменениях и дополнениях в Конституцию СССР», «О выборах» и «О статусе народного депутата». По образцу Конституции РСФСР 1918 г. восстанавливается двухуровневая система представительных органов: Съезд народных депутатов СССР – высший орган государственной власти и Верховный Совет СССР – постоянно действующий двухпалатный законодательный орган. Подобное конституционное реформирование проходило в союзных республиках.

Начавшиеся в политической системе советского общества изменения привели к республиканскому сепаратизму. В ряде республик происходит формирование нормативно-организационной базы по демонтажу Союза ССР. Первый шаг в этом направлении был сделан в Эстонии, где 16 ноября 1988 г. Верховный Совет этой республики, не выяснив мнения народа, под давлением национал-сепаратистов принял Декларацию о суверенитете и Закон о внесении изменений в Конституцию Эстонской ССР. Статья 4 этого закона исключительной собственностью республики объявляла объекты, перечисленные в ст. 11 Конституции СССР, находящиеся в пределах границ Эстонской ССР. 26 ноября 1988 г. Президиум Верховного Совета СССР принял указ «О несоответствии Закона Эстонской ССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Эстонской ССР» и «Декларации Верховного Совета Эстонской ССР о суверенитете Эстонской ССР, принятых 16 ноября 1988 г., Конституции СССР и законом СССР», которым отменил акты Верховного Совета Эстонской ССР по таким основаниям, в частности, что положение ст. 4 «противоречит ст. 11 Конституции СССР, предусматривающей, что такие объекты являются достоянием всего советского народа»¹.

Дальнейшее нормативно-организационное обеспечение ликвидации СССР осуществлялось через вновь созданные в 1989–1990 гг. высшие органы

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 48. Ст. 720.

государственной власти Союза ССР и союзных республик. В 1989 г. Верховный Совет Азербайджанской ССР принимает конституционный закон «О суверенитете Азербайджанской ССР». С игнорированием ряда статей Конституции СССР Верховный Совет СССР 27 ноября 1989 г. принял закон СССР «Об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР»². Такое благоволение союзных законодательных органов способствовало лишь росту сепаратизма. В марте 1990 г. Верховный Совет Литовской ССР принимает акт «О восстановлении независимости Литовского государства». Одновременно отменяется действие Конституции Литовской ССР, а также Конституции ССР на территории новой Литовской Республики. Обращение президента СССР к Верховному Совету Литвы по отмене противоправных актов остается без внимания.

Демонтаж советского государства был связан с деятельностью народных депутатов СССР из числа Межрегиональной депутатской группы (МДГ), сопредседателями которой были А. Сахаров, Б. Ельцин, Ю. Афанасьев, А. Собчак, Г. Попов. В рамках этой организации были сформулированы три лозунга: «денационализация», «десоветизация», «дефедерализация». Именно МДГ начала процесс дезинтеграции союзного государства путем принятия деклараций о суверенитете, игнорирующих нормы внутригосударственного и международного права.

Одну из главных ролей в развале СССР сыграли амбиции политических лидеров, развернувшаяся борьба за власть между Ельциным и Горбачевым. Можно сказать, что Союз ССР и его народы стали заложниками борьбы за политическое лидерство; как часто случалось в нашей истории, судьба великого государства оказалась в руках политиков-самозванцев, рвущихся к власти. Как очень точно и справедливо подметил известный политолог А. Ципико, «трагедия нашей страны, ее народа, зарождающейся демократии состоит в том, что в сложившейся ситуации политическое лидерство можно было за-

² Правда. 1989. 2 дек.

воевать только призывами к разрушению, и прежде всего к разрушению своего государства»³.

12 июня 1990 г. первый Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, устанавливающую верховенство российских законов над союзными. Идея суверенитета РСФСР по сути была пораженческой идеей. Проголосовав за нее, российские депутаты спровоцировали самоопределенческие настроения на Украине, в Белоруссии, Казахстане, которые в то время и не думали о государственной независимости. Депутаты не понимали, что идея российского суверенитета неизбежно расколется историческое ядро государства. Более всего ими руководило желание наказать Горбачева и ненавистный центр, всячески поддержать Ельцина.

Удивительным было и то обстоятельство, что сами коммунисты Российской Федерации внесли существенный вклад в развитие и укрепление российского федерализма, потребовав создания отдельной от КПСС компартии РСФСР. На первом Съезде народных депутатов РСФСР фракция коммунистов насчитывала более 300 человек и была одной из сильнейших. Из 907 народных депутатов РСФСР, принявших участие в голосовании, только 13 голосов было подано против, 9 депутатов воздержались и 11 не приняли участие в голосовании⁴. Такого единодушия не было на Съезде народных депутатов РСФСР ни раньше, ни позже.

Как и ожидалось, после провозглашения суверенитета России в течение нескольких месяцев подобные решения были приняты другими союзными республиками. Начался своеобразный «парад суверенитетов», который распространился и на российскую территорию. Главенство республиканских законов над союзными привело к параличу центральных органов, вызвало де-

³ Известия. 1991. 20 окт.

⁴ Медведев Р. Почему распался Советский Союз? // Отечественная история. 2003. № 4. С. 114.

зинтеграционные процессы во взаимоотношениях между самими республиками.

В апреле 1990 г. Верховный Совет СССР принял специальный закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», регламентирующий реализацию конституционного права союзных республик на выход из состава СССР и предусматривающий при этом референдум и переходный пятилетний срок. В конце этого срока предусматривается еще один референдум. При разработке и принятии этого закона была уверенность, что первыми воспользуются правом на отделение республики Прибалтики. Однако экономический кризис и крах перестройки перечеркнули эти ожидания. Данный закон, как и большинство других принимаемых союзным парламентом, оказался мертворожденным. Бессилие руководства СССР обеспечить действие законов СССР на территории страны провоцировало их полное игнорирование.

Союзный центр в попытке получить аргумент против действий националистических и сепаратистских сил сделал ставку на проведение общегосударственного референдума о сохранении СССР. Решение о проведении такого референдума было принято в декабре 1990 г. на VI Съезде народных депутатов СССР. Референдум состоялся 17 марта 1991 г. и дал внушительные результаты, когда 76,4 % принявших участие в голосовании высказались за сохранение СССР в обновленном виде⁵.

После проведения референдума состоялась встреча руководителей России, Украины, Белоруссии, Узбекистана, Казахстана, Азербайджана, Кыргызстана, Таджикистана и президента СССР, которая положила начало Новоогаревскому процессу по заключению Союзного договора. Работа над документами протекала в острых дискуссиях по структуре и полномочиях союзных органов и суверенных республик. Речь шла уже о договоре между «суверенными государствами», что представляло серьезное отступление от итогов

⁵ Волков В. Этноменклатура и распад государства // Свободная мысль. 2000. № 10. С. 15.

референдума о сохранении Союза, фактически их пересмотр. При окончательном обсуждении Горбачев дал согласие на такой вариант нового договора и процедуру его подписания, где не было места для общесоюзных органов. Его должны были подписать между собой только представители республик.

Окончательный вариант Союзного договора вызвал резкое возражение союзного руководства, уже ставшего на путь подготовки к введению чрезвычайного положения. События 19–21 августа 1991 г. сорвали подписание Союзного договора. Существуют две крайне противоположные точки зрения на эти события: номенклатурный путч, направленный на реставрацию прежней коммунистической системы, и патриотический порыв по спасению гибнущего Отечества. Среди гэкачепистов находились как стремившиеся любыми путями сохранить свои посты и привилегии, так и другие, искренне желавшие сохранить единую страну. Однако вступление на путь антиконституционных действий по принятию чрезвычайных мер не может оправдать даже тех, кто выступил с благими намерениями.

После трагических событий М. Горбачев подписал указ о приостановлении деятельности КПСС и сложении с себя полномочий генерального секретаря ЦК КПСС. В свою очередь Б. Ельцин, воодушевленный победой над президентом СССР, 18 октября 1991 г. распускает высший орган государственной власти – Верховный Совет СССР. Его действия можно сравнить с действиями большевиков, распустивших избранное Учредительное собрание в период Октябрьской революции. Попытка создать новый союзный аппарат в форме Межреспубликанского экономического комитета заканчивается провалом. Бывшие союзные республики отказываются выполнять экономические обязательства перед Союзом. Часть из них решительно выбирает путь радикальных социально-экономических реформ. Другие всеми силами и средствами стремятся их избежать или максимально отсрочить.

Союзный президент предлагает подготовить и подписать всеми желающими республиками Договор о союзе суверенных государств, в котором каждая из них сможет самостоятельно определить формы своего участия в

Союзе. Другое предложение касалось заключения экономического союза с целью взаимодействия в рамках единого экономического пространства и для нормального функционирования народного хозяйства, жизнеобеспечения населения, ускоренного проведения радикальных экономических реформ. Для согласованного решения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик, предлагалось создать Государственный Совет в составе президента СССР и высших должностных лиц союзных республик.

Соглашение обсуждалось во время периодических встреч с руководителями союзных республик. В их ходе рассматривались три варианта будущего Союза: Союз суверенных государств, не имеющих вообще централизованной государственной связи; Союз с федеративной или конфедеративной формой государственной связи; Союз, выполняющий некоторые государственные функции, но без статуса государства и названия. В конце концов участники сошлись на том, что должен быть создан Союз суверенных государств – конфедеративное государство, выполняющее делегированные ему государствами – участниками договора функции. Руководители республик выразили твердую уверенность, что соглашение будет подписано.

Однако глава Украины Л. Кравчук занял особую позицию. Он заявил, что до проведения общереспубликанского референдума по вопросу о государственном статусе республики, намеченного на 1 декабря, он не будет участвовать в договорном процессе. Горбачев заявил, что не «мыслит» Союза без Украины, и созданный Государственный Совет решил дожидаться ее возвращения за стол переговоров.

Проект Договора о Союзе суверенных государств (ССГ) предусматривал создание конфедеративного демократического государства, осуществляющего власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделяют участники договора. Государства, образующие Союз, должны были сохранять за собой право на самостоятельное решение всех вопросов своего развития, гарантируя равные политические права и возможности социально-

экономического и культурного прогресса всем народам, проживающим на их территории. Государства самостоятельно определяют свое национально-государственное и административно-территориальное устройство, систему органов власти и управления. Особо подчеркивалось, что государства, образующие Союз, являются субъектами международного права, могут устанавливать дипломатические, консульские связи, торговые и иные отношения с иностранными государствами, обмениваться с ними полномочными представителями, заключать международные договоры и участвовать в деятельности международных организаций, не ущемляя интересы их государств, образующих Союз.

Членство государств в новом Союзе являлось добровольным, как и право свободного выхода из него в порядке, установленном участниками договора. Гражданин государства, входящего в Союз, являлся одновременно гражданином Союза суверенных государств. Новый Союз должен был иметь единые вооруженные силы с централизованным управлением. В целях обеспечения общих интересов государств – участников договора устанавливались сферы совместного ведения и заключались соответствующие многосторонние договоры и соглашения: об экономическом сообществе; о совместной обороне и коллективной безопасности; о координации внешней политики; о координации общих научно-технических программ; о защите прав человека и национальных меньшинств; о координации общих экологических программ, в области энергетики, транспорта, связи и космоса; о сотрудничестве в области образования и культуры.

Законодательную власть Союза должен был осуществлять Верховный Совет Союза, состоящий из двух палат: Совета Республик и Совета Союза. В Совет Республик входит по 20 депутатов от каждого государства, образующего Союз, делегируемых его высшим органом власти. РСФСР имеет в Совете Республик 52 депутата. Другие государства, имеющие в своем составе республики и автономные образования, дополнительно делегируют в Совет Республик по одному депутату от каждой республики и автономного образо-

вания. Совет Союза избирается населением Союза по избирательным округам с равной численностью избирателей. Палаты Верховного Совета совместно принимают в состав Союза новые государства, заслушивают президента Союза по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики Союза, утверждают союзный бюджет и отчет об его исполнении, объявляют войну и заключают мир.

Совет Республик принимает решение об организации и порядке деятельности органов ССГ, рассматривает вопросы отношений между республиками, ратифицирует и денонсирует международные договоры Союза, дает согласие на назначение правительства Союза. Совет Союза рассматривает вопросы обеспечения прав и свобод граждан и принимает решения по всем вопросам компетенции Верховного Совета за исключением тех, которые относятся к компетенции Совета Республик. Законы, принятые Советом Союза, вступают в силу после их одобрения Советом Республик.

Главой конфедеративного государства является президент Союза, который выступает гарантом соблюдения Договора о Союзе суверенных государств и законов Союза, является главнокомандующим Вооруженными Силами Союза, представляет Союз в отношениях с зарубежными государствами, осуществляет контроль за выполнением международных обязательств Союза. Президент Союза избирается гражданами Союза в порядке, устанавливаемом законом, сроком на пять лет и не более чем на два срока подряд. Совместно с президентом Союза избирается вице-президент Союза, который по уполномочию президента Союза выполняет отдельные его функции.

Для согласования наиболее важных вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы государств – участников договора, Государственный Совет состоит из президента Союза и высших должностных лиц государств – участников договора. Работой Государственного Совета руководит президент Союза. Решения Государственного Совета носят обязательный характер для всех органов исполнительной власти.

Органом исполнительной власти Союза является правительство Союза, которое подчиняется президенту Союза, несет ответственность перед Верховным Советом Союза. Правительство Союза возглавляет премьер-министр. В его состав входят главы правительств государств – участников договора, председатель Межгосударственного экономического комитета (первый заместитель премьер-министра), заместители премьер-министра и руководители ведомств, предусмотренных соглашениями между государствами – участниками договора. Правительство Союза формируется президентом Союза по согласованию с Советом Республик Верховного Совета Союза.

Положения проекта договора предусматривали язык межнационального общения, которым признавали русский язык. Договор или его отдельные положения могли быть отменены, изменены или дополнены только с согласия всех государств, образующих Союз. Для государств, его подписавших, с этой же даты считается утратившим силу Договор об образовании Союза ССР 1922 г. Предусматривалась также ответственность государств за выполнение принятых обязательств и возмещение ущерба, причиненного нарушениями договора.

К большому сожалению, проекту создания Союза суверенных государств не суждено было сбыться. Особую позицию заняла Украина. Ее руководитель Л. Кравчук заявил, что до проведения общереспубликанского референдума по вопросу о государственном статусе республики, намеченного на 1 декабря 1991 г., он не будет участвовать в договорном процессе. Государственный Совет решил дожидаться возвращения Украины за стол переговоров.

Референдум на Украине принес результаты, прямо противоположные итогам референдума 17 марта 1991 г.: если в марте 70 % украинских избирателей проголосовали за сохранение СССР, то полгода спустя такое же количество избирателей высказалось уже за полную независимость Украины. Л. Кравчук, избранный одновременно президентом Украины, заявил, что он должен подчиняться выбору народа и что об его участии в подписании союз-

ного договора поэтому не может быть и речи. М. Горбачев, сознавая в полной мере смысл украинского референдума, 3 декабря 1991 г. в обращении ко всем республиканским парламентам взывал предотвратить распад СССР, грозивший неизбежно национальными столкновениями и войнами. Однако республики на этот призыв никак не отреагировали.

Совершенно иначе отреагировал на украинский референдум Ельцин. В своем заявлении он признал независимость Украины и провозгласил, что отношения между Россией и Украиной будут строиться на началах «нового партнерства», как между двумя суверенными государствами.

Дальнейшая судьба союзного государства решалась в узком кругу жаждущих власти политиков. 8 декабря 1991 г. на встрече в Беловежской пуще, проведенной в тайне от советского президента, руководители трех славянских республик Ельцин, Кравчук, Шушкевич подписали соглашение о создании Содружества Независимых Государств, в котором констатировалось прекращение существования Союза ССР как субъекта международного права. В российскую делегацию входили Бурбулис, Шахрай, Гайдар, Козырев, Илюшин.

Соглашение состояло из 14 статей. В этом документе выражено признание и уважение территориальной целостности друг друга и неприкосновенности существующих границ в рамках Содружества, провозглашены гарантии открытости границ, свободы передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества. Предусматривалось, что члены Содружества будут сохранять и поддерживать под объединенным командованием общее военно-стратегическое пространство, включая единый контроль над ядерным вооружением, порядок осуществления которого регулируется специальным соглашением. Они также совместно гарантируют необходимые условия размещения и функционирования, материального и социального обеспечения стратегических вооруженных сил. В соглашении указывались такие координирующие институты, как координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономиче-

ского пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики; сотрудничество в развитии систем транспорта и связи; сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности; вопросы миграционной политики; борьба с организованной преступностью.

Каждая из договаривающихся сторон оставляла за собой право приостановить действие настоящего Соглашения или отдельных его статей, уведомив об этом участников Соглашения за год. Положения Соглашения могли быть изменены по взаимному согласию договаривающихся сторон. С момента подписания Соглашения на территориях подписавших его государств не допускалось применение норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР. Стороны гарантировали выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР. Соглашение считалось открытым для присоединения всех государств – членом бывшего Союза ССР, а также для иных государств, разделяющих цели и принципы Соглашения. Официальным местом пребывания координирующих органов Содружества объявлялся город Минск. Деятельность органов бывшего Союза ССР на территориях государств – членом Содружества прекращалась. Отмечалось, что споры относительно толкования и применения норм Соглашения подлежали разрешению путем переговоров между соответствующими органами, а при необходимости – на уровне глав правительств и государств.

9 декабря 1991 г. президент М. Горбачев выступил с заявлением в связи с соглашением глав трех республик о создании СНГ. В нем указывалось: «Вызывает недоумение скоропалительность появления документа. Он не был обсужден ни населением, ни Верховными Советами республик, от имени которых подписан. Тем более это произошло в тот момент, когда в парламентах республик обсуждается проект Договора о Союзе Суверенных государств»⁶.

⁶ Союз можно было сохранить. Белая книга. М., 1995. С. 309.

10 декабря 1991 г. верховные советы Беларуси и Украины ратифицировали Соглашение о создании СНГ и приняли постановление о денонсации Договора 1922 г. об образовании СССР. Вопрос о ратификации Соглашения о создании СНГ решался Верховным Советом РСФСР 12 декабря. Подавляющее большинство депутатов высказалось за его ратификацию. Результаты голосования: из 201 человека (81,4 %) за голосовало 188 человек (76,1 %), против – 6 (2,4 %), воздержались 7 человек (2,8 %). Против голосовали: С. Бабурин, В. Исаков, И. Константинов, С. Полозков, П. Лысов, Н. Павлов⁷.

С правовой точки зрения Беловежское соглашение носило антиконституционный характер. Подписавшие его взяли на себя не свойственные для них функции законодательных органов, нарушили основополагающие положения Конституции СССР (ст. 73–78, 108) и республиканских конституций (Конституция РСФСР, ст. 121, пп. 1–8).

Руководители других государств в тот период также были озабочены прежде всего тем, чтобы определиться со своим участием в уже развернувшемся без них процессе. 13 декабря 1991 г. состоялась встреча глав государств Средней Азии и Казахстана в Ашхабаде. Стороны в основном одобрили инициативу создания СНГ, однако подчеркнули, что должно быть обеспечено равное участие всех бывших республик Союза в процессе выработки документов и решений о новом образовании. Для решения этих задач была выдвинута идея проведения нового совещания глав суверенных государств.

Это совещание состоялось 21 декабря в Алма-Ате, на нем присутствовали 11 из 15 руководителей бывших союзных республик (Литва, Латвия и Эстония уже не участвовали в новом союзном процессе, а в Грузии проходили вооруженные столкновения в борьбе за власть). Участники совещания подписали Протокол к Соглашению о создании СНГ, подписанному 8 декабря 1991 г. В нем 11 государств (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргыз-

⁷ Союз можно было сохранить. С. 319.

стан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Туркменистан, Украина), как специально подчеркивалось, на равноправных началах в качестве договаривающихся сторон образуют Содружество Независимых Государств. Таким образом, в правовом отношении снималась озабоченность других республик бывшего СССР в связи с тем, что кто-то стремится обойти их и исключить из процесса формирования СНГ.

Президент М. Горбачев на эту встречу приглашен не был. 25 декабря 1991 г. он выступил по телевидению с заявлением о том, что в силу сложившейся ситуации с образованием СНГ он прекращает свою деятельность на посту президента СССР. В тот же день над Кремлем был спущен красный флаг и заменен российским трехцветным. Так завершилось нормативно-правовое и организационное обеспечение ликвидации Союза ССР.

Накопившиеся к настоящему времени оценки Беловежского соглашения в исторической, юридической, публицистической литературе находятся в прямой зависимости от политических взглядов их авторов. Ряд из них придерживаются точки зрения, что подписание соглашения дало возможность избежать развития крупных этногражданских конфликтов на постсоветском пространстве. В частности, этого на протяжении двух последних десятилетий придерживается Бурбулис, член российской делегации и один из творцов Беловежского соглашения. Однако это не согласуется с войной между Азербайджаном и Арменией, гражданской войной в Таджикистане, Грузии, кровавыми конфликтами в Молдавии, Кыргызстане.

В 2007 г. бывшему руководителю Украины Л. Кравчуку был задан вопрос: «Думали ли вы, подписывая Беловежское соглашение, что Украина станет экономически слабой, раздираемой политическими распрями страной?» Главный фигурант судьбоносных документов заявил: «Если бы я

предполагал, что так и будет, я бы тогда еще подумал, надо ли ставить свою подпись»⁸.

Особая роль в ликвидации Союза ССР принадлежит Ельцину. Если до августовских событий он еще колебался, не зная, поддержать ли ему Горбачева в союзном процессе или выступить против него, то сразу же после ГКЧП он стал одну за другой ликвидировать союзные структуры власти и добивался передачи в пользу России практически всех политических и экономических полномочий союзного правительства. Уничтожить своего политического противника можно было только уничтожением того, что еще оставалось у Горбачева – его государства.

Без Ельцина, как потом появилось мнение, не было бы Беловежского соглашения. Альтернатива союзному государству себя не исчерпала, ее поддерживали ряд республиканских лидеров. Союз, из семи – восьми оставшихся республик, поддержки его Ельцин, мог бы подтолкнуть к возвращению остальных, в том числе Украину.

Историки еще долго будут рассуждать о том, что заставило двух лидеров уничтожить мощнейшее государство мира. Если у Горбачева было какое-нибудь тяготение к реформам, хотя и неоднозначным, то у Ельцина было огромное стремление к власти. Беловежское соглашение явилось крайним проявлением этого ельцинского стремления. Ельцин и его команда отрицали, что Беловежское соглашение было переворотом, настаивая на том, что после провала августовского путча СССР фактически прекратил свое существование и нужно было это официально зафиксировать. Ельцин отошел от предусмотренных действующей конституцией законных методов и стал действовать вне правового поля в своих личных интересах. И на этот шаг он пошел прежде всего с целью полностью избавиться от Горбачева. Его не устраивал пост руководителя самой крупной союзной республики, ему нужно было сосредоточение всей верховной власти.

⁸ Кравчук Л. Если бы я предполагал... // Труд. 2008. 14 нояб.

Трагические события 1991 г. стали возможными из-за отсутствия общественного сопротивления сепаратистам. Вновь проявилась пассивность русского народа в периоды судьбоносных схваток политических лидеров. Общественное мнение было уже настолько настроено против Горбачева, что увидело в Беловежском соглашении не конец советского государства, а желанное избавление от непопулярного президента СССР. Подписавшие соглашение руководители сразу стали заверять свои народы, что вместо СССР немедленно образуется Содружество, которое позволит сохранить экономическое и жизненное пространство бывших союзных республик, их общие вооруженные силы, открытые границы. По их заверениям Беловежское соглашение выглядело не как ликвидация, а как трансформация ранее существовавшего государства.

Удивляет позиция Верховного Совета РСФСР, который ранее ратифицировал итоги референдума о сохранении Союза ССР, а затем ратифицировал Беловежское соглашение. Самым необъяснимым выглядит поведение депутатов-коммунистов, составлявших внушительную фракцию в парламенте, проголосовавших за ликвидацию Союза. Возможно, сказался «страх репрессий», когда после событий ГКЧП компартия подвергалась грозным обвинениям и запрету деятельности. Из истории известно, что в моменты острых политических кризисов во многих странах защиту государства и его интересов берет на себя армия. Однако советская военная верхушка и КГБ удивительным образом промолчали про ликвидацию государства, на верность которому они присягали. Попытки использовать военную силу в политических целях предпринимались неоднократно, и каждый раз армия, получавшая приказ о действиях от партийно-политического руководства, оказывалась поставленной под удар критики. После неудачной попытки переворота, в которую армия оказалось втянутой в августе 1991 г., военные были деморализованы и опасались вновь быть вовлеченными в очередной конфликт между политическими лидерами. Кроме того, они разочаровались в Горбачеве и считали, что теперь только Ельцин мог гарантировать им звания и матери-

альное довольствие. Молчаливое согласие проявила советская хозяйственная элита. Начавшийся раздел огромной государственной собственности позволил директорам предприятий прибирать к рукам огромные богатства СССР, превращая их во власть. Нетрудно понять, почему советские элиты, занятые растаскиванием собственности, которая для них была важнее идеологии, выбрали Ельцина, а не Горбачева.

Существуют схожие параллели между распадом СССР и крахом Российской империи в 1917 г. И в том и в другом случае способ, который положил конец прежнему порядку, привел к почти полному уничтожению российской государственности и на долгое время вверг страну в состояние хаоса, войны и лишений, называемое очередной Смутой.

Таким образом, Содружество Независимых Государств возникло в период тяжелейшего кризиса отечественного государства, острой борьбы правящих элит за политическое лидерство. Правовые основы Содружества зачастую утверждались на нарушении прежнего советского законодательства, игнорировании прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Но Содружество Независимых Государств – это реальность, которую надо признавать как правовую и политическую форму добровольного объединения бывших республик Союза ССР.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА СОДРУЖЕСТВА

2.1. Юридическая природа СНГ

В основу Содружества Независимых Государств легли учредительные документы: Соглашение между государствами-участниками о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., что стало правовой основой прекращения существования СССР; Протокол к Соглашению между государствами-участниками о создании Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г., Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г., Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.

В СНГ вошли 12 бывших союзных республик: Российская Федерация, Республика Азербайджан, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Грузия, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина. В 2008 г. Грузия в одностороннем порядке вышла из СНГ.

Устав Содружества Независимых Государств был принят на заседании Совета глав государств СНГ 22 января 1993 г. в Минске⁹. Его подписали руководители семи государств: Российской Федерации, Беларуси, Армении, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Устав СНГ является правовой базой для деятельности Содружества. Этот документ направлен на усиление центростремительных тенденций в СНГ, на его консолидацию.

В соответствии со ст. 2 Устава СНГ целями Содружества являются:

- осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;

⁹ Устав Содружества Независимых Государств от 22 янв. 1993 г. // Практикум по конституционному праву стран СНГ. М., 1998. С. 17–32.

- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ (ныне ОБСЕ);

- сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидация ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижение общего и полного разоружения;

- содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;

- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;

- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества.

К совместному ведению стран СНГ согласно ст. 4 Устава СНГ отнесены следующие вопросы:

- обеспечение прав и основных свобод человека;
- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского рынка, таможенной политики;
- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- охрана здоровья населения и окружающей среды;
- вопросы социальной и миграционной политики;
- борьба с организованной преступностью;
- сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Основной правовой базой межгосударственных отношений в рамках Содружества являются многосторонние и двухсторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов. Устав СНГ преду-

считывает, что соглашения, заключенные в рамках СНГ, должны соответствовать целям и принципам Содружества, содействовать сотрудничеству и развитию связей между государственными органами, общественными объединениями и экономическими структурами Содружества.

Второй раздел устанавливает правила членства в СНГ. Он делит все государства, вступающие или находящиеся в отношениях с СНГ, на четыре категории: государства-учредители, подписавшие Беловежское и Алма-Атинское соглашения; государства-члены, присоединившиеся к СНГ в течение года после принятия Устава, т.е. до 22 января 1994 г. (Грузия); государства-участники, присоединившиеся к СНГ с согласия всех членов; ассоциированные члены, участвующие только в отдельных соглашениях в рамках Содружества.

Подобное дробление членов Содружества противоречит сложившейся международной практике. Принципиальное различие может быть только между постоянными и ассоциированными членами. Однако в последние годы стираются и эти различия. Все больше подписывается двухсторонних договоров или с участием трех и более сторон. В этом случае любой член СНГ становится ассоциированным членом. Из самого Устава СНГ не вытекает каких-либо принципиальных различий между учредителями и обычными членами Содружества.

Устав предусматривает право государства-члена на выход из Содружества. О таком намерении государств-членов извещает письменно депозитария Устава за 12 месяцев до выхода. Обязательства, возникшие в период участия в Уставе, связывают соответствующие государства до их полного выполнения. Статья 10 Устава определяет ответственность государств-членов за невыполнение своих обязательств перед Содружеством. В ней говорится, что нарушения государством-участником настоящего Устава, систематическое невыполнение государством его обязательств по соглашениям, заключенным в рамках Содружества, либо решений органов Содружества рассматриваются Советом глав государств. В отношении такого государства могут

применяться меры, допускаемые международным правом. Следует отметить, что конкретные санкции не перечисляются. Практика Содружества не отмечает даже единичных случаев, когда к «государству-нарушителю» применялись какие-либо меры. Примером может служить Грузия, которая систематически не выполняла принятые на себя обязательства, а затем вообще вышла из Содружества, проигнорировав процедуру выхода.

Третий раздел Устава посвящен коллективной безопасности и военно-политическому сотрудничеству. Государства-члены проводят согласованную политику в области международной безопасности. На основе взаимного согласия государства координируют деятельность пограничных войск.

В вопросе предотвращения конфликтов и разрешения споров, которому посвящен четвертый раздел Устава, стороны договорились о том, что государства-члены будут принимать все возможные меры для предотвращения конфликтов, прежде всего на межнациональной и межконфессиональной основе, могущих повлечь за собой нарушение прав человека.

В пятом разделе говорится о сотрудничестве в экономической и правовой отраслях, однако не указываются конкретные способы сотрудничества, а лишь очерчиваются его сферы. Государства-члены сотрудничают также в области права посредством заключения многосторонних и двухсторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства. В то же время не оговаривается, какие нормы применяются при противоречии национального законодательства Содружества. Специальный раздел перечисляет и регламентирует полномочия органов СНГ. В Уставе отражены Экономический суд и Комиссия по правам человека.

В седьмом и восьмом разделах регулируются межпарламентское сотрудничество и финансирование деятельности органов Содружества. Расходы по финансированию деятельности органов Содружества распределяются на основе долевого участия государств-членов и устанавливаются в соответствии со специальными соглашениями о бюджетах органов Содружества.

Каждое из государств-членов согласно Уставу может предложить поправки к Уставу. Они принимаются Советом глав государств и вступают в силу после их ратификации всеми государствами – членами Содружества.

Вопрос о юридической природе СНГ достаточно сложен и неоднозначен. К тому же он пока не получил всестороннего научного исследования. В данном вопросе у российских ученых нет единой точки зрения. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть различные научные воззрения, накопленный опыт по данной актуальной проблеме.

Статья 1 Устава СНГ содержит указания, что СНГ не является государством и не обладает наднациональными полномочиями. Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права¹⁰. Однако в этой основополагающей статье Устава ничего не сказано о том, что Содружество представляет собой международную организацию, является субъектом международного права.

Сложная юридическая природа СНГ выступает проявлением противоречивых процессов, повлекших за собой распад СССР, главным из которых явилось неумение и нежелание тогдашнего политического руководства страны понять насущные нужды и интересы республик, входивших в СССР, с учетом их современных потребностей и геополитической реальности.

Одни ученые, в частности Л. В. Гречко, Г. Г. Шинкарецкая, считают, что СНГ – это международная организация¹¹. В обоснование своих выводов они приводят следующие аргументы: Содружество создано самостоятельными государствами и основано на принципе их суверенного равенства, а именно это обстоятельство имеется в виду при оценке производной правосубъектности международной организации; СНГ имеет свой устав, фиксирующий его устойчивые функции, цели и сферы совместной деятельности

¹⁰ Устав Содружества Независимых Государств. С. 18.

¹¹ Гречко Л. В., Шинкарецкая Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Моск. журн. междунар. права. 1994. № 2. С. 61–63.

государств-членов, а именно такие черты характеризуют функциональную правосубъектность международной организации; СНГ имеет четкую организационную структуру, разветвленную систему органов, выступающих в качестве координирующих межгосударственных и межведомственных институтов. Отмеченные авторы также считают, что Содружество одновременно является и конфедерацией, и международной организацией.

Большинство авторов полагают, что СНГ представляет собой международную межправительственную региональную организацию. Так, Р. Ш. Давлетгильдеев отмечает, что характеристика СНГ как международной региональной организации вполне приемлема, но недостаточна для отражения всей сложности взаимосвязей элементов внутри СНГ. Противоречивость в структуре связей между государствами приносит вопрос о членстве в организации. Формально членами СНГ, до 2008 г. признавшими для себя обязательность его Устава, являются 10 государств, кроме Украины и Туркменистана, хотя все 12 государств в то же время выступают участниками Соглашения о создании СНГ. С другой стороны, не все из 12 государств участвуют в работе институтов Содружества. Так, в Экономический суд и Межпарламентскую ассамблею входят представители лишь 8 государств¹².

По мнению другого автора, В. В. Пустогарова, по своим целям и принципам, построению и формам деятельности СНГ относится к международным организациям, имеющим существенные конфедеративные элементы¹³. Однако международных организаций в мире большое количество, и различия между отдельными их типами столь существенны, что вряд ли поддаются единой устойчивой классификации.

И. П. Блищенко высказывает сомнение в том, что СНГ уже оформилось в конфедерацию, но его нельзя признавать и международной организацией. Он считает, что это новое, еще не известное ни науке, ни практике междуна-

¹² Давлетгильдеев Р. Ш. О правовой природе СНГ и Союза Беларуси и России // Журн. рос. права. 2007. № 7. С. 151.

¹³ Пустогаров В. В. СНГ – международная региональная организация // Рос. ежегод. междунар. права. СПб., 1994. С. 45.

родное образование, которое можно определить как международно-правовое объединение особого рода, имеющее переходный характер¹⁴.

По мнению М. В. Варлен, причина данных разногласий коренится в том, что первоначальные учредительные акты СНГ (Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г.) весьма туманно и расплывчато определяют характер создаваемого на их основе объединения государств. На самом деле Алма-Атинская декларация 1991 г. сформулировала понятие создаваемого объединения по принципу «ни то, ни это». В ней говорится, что Содружество не является ни государством, ни надгосударственным объединением. Из этой формы можно составить представление о том, что учредители СНГ не хотели создавать, но весьма трудно установить хотя бы контуры желаемого ими объединения. Устав не внес ясности в данный вопрос, указав, что Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями¹⁵.

Есть точка зрения, что наличие у Содружества общих целей, общих интересов и общих сфер деятельности при уважении суверенитета государств-членов позволяет говорить о СНГ как о международной межправительственной организации (ММПО). Наиболее специфичным признаком подобной организации является наличие самостоятельной воли или самостоятельных прав и обязанностей, отличных от прав и обязанностей государств-членов. Именно эта характеристика позволяет говорить о международной организации как о самостоятельном субъекте международного права. Цели, функции или организационная структура становятся значимыми для определения функциональной правосубъектности международного объединения государств только тогда, когда установлено, что это объединение является либо

¹⁴ Блищенко И. П. Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // Моск. журн. междунар. права. 1997. № 1. С. 16.

¹⁵ Варлен М. В. Гражданство: Россия и СНГ. М., 2010. С. 131–132.

ММПО традиционного типа, либо наднациональной международной организацией¹⁶.

Следующая группа ученых занимает компромиссную позицию, утверждая, что Содружество является одновременно и конфедерацией, и международной организацией. Так, В. А. Ржевский определяет СНГ как конфедеративное сообщество государств на переходном характере данной формы объединения и склоняется видеть в будущем СНГ сильно децентрализованной федерацией. Такие формы объединений государств, как содружество и сообщество, он считает непригодными для характеристики соответствующей юридической формы. По его мнению, «конфедерация... не является государством, ни надгосударственным образованием, а лишь слабым и неустойчивым союзом независимых государств, не имеющим международной правосубъективности, единых органов власти и управления единой правовой системы». Естественным следствием такого понимания конфедерации стало утверждение, что с исчерпанием задач конфедерации следует использовать иную форму, юридически определяющую характер и состав Содружества Суверенных Государств¹⁷.

Интересны мысли Д. Л. Златопольского – он в качестве переходной формы допускает содружество, которое впоследствии трансформируется в конфедерацию, а от нее – к возрождению нового федеративного государства. В юридической литературе неоднозначно понимается термин «конфедерация», в связи с чем появился так называемый широкий подход. По мнению сторонников данного подхода, «...СНГ довольно далеко продвинулось по пути конфедерации... но это еще не конфедерация, хотя в нем не только конфедеративные, но и федеративные элементы»¹⁸.

¹⁶ Шibaева Е. А. Право международных организаций. М., 1986. С. 24.

¹⁷ Ржевский В. А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств // Государство и право. 1992. № 6. С. 34–37.

¹⁸ Манов Б. Г. О соотношении права СНГ и современного международного права // Журн. рос. права. 1999. № 7/8. С. 102.

Ряд ученых, одним из представителей которых является уже упомянутый В. А. Ржевский, придерживается наиболее распространенной точки зрения, что Содружество Независимых Государств – это конфедерация. В то же время, по определению Ю. М. Юмашева, конфедерация – это основанный на международном договоре союз государств, которые сохраняют полный суверенитет и делегируют союзу властные полномочия в крайне узких пределах, главным образом для обеспечения коллективными усилиями внутренней и внешней безопасности каждого из них¹⁹.

В момент учреждения Содружество действительно имело черты конфедерации: были провозглашены общие цели этого политического объединения; была определена система союзных органов, порядок принятия этими органами решений и зафиксировано их правовое значение; была установлена система полного и ограниченного (ассоциативного) членства и т.д. В дальнейшем сепаратистские устремления некоторых членов СНГ не позволили конфедерации себя реализовать. Имела место доминирующая тенденция к возрастанию политической обособленности, в силу чего фактически прекратили свое существование конфедеративные институты.

В монографии Е. Г. Моисеева «Правовой статус Содружества Независимых Государств» приводятся различные точки зрения ученых относительно правового статуса Содружества²⁰. Оценивая их, другой ученый, О. Ж. Саматов, считает, что наиболее оптимально в настоящий момент считать Содружество Независимых Государств «квазиконфедерацией» (соответствующая по значению словам «мнимый», «почти», «близкое»)²¹. По его мнению, большинство признаков конфедерации совпадает с теми признаками, которыми обладает Содружество. В качестве еще одного аргумента приводится тот факт, что СНГ представляет собой союз государств с весьма широкой

¹⁹ Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества // Европейская интеграция: правовые проблемы. Кн. 1. М., 1992. С. 29.

²⁰ Моисеев Е. Г. Правовой статус Содружества Независимых Государств. М., 1995. С. 54–60.

²¹ Саматов О. Ж. Международное право – важный инструмент международного общения в странах СНГ // Моск. журн. междунар. права. 2006. № 1. С. 154–155.

сферой совместной деятельности, включающей внешнюю политику, коллективную безопасность и оборону. К данным классически присущим конфедерации сферам совместной деятельности добавляется и область экономики. Кроме того, в процессе практической деятельности СНГ создано большое количество координирующих органов. Содружество относится к той же категории, что и международные межправительственные организации. Международная правосубъективность СНГ составляет его главное свойство, неотъемлемый атрибут существования. Эта правосубъективность не нуждается в дополнительном признании со стороны третьих государств или со стороны иных международных организаций.

В настоящее время в мире существует только одно образование, обладающее признаками конфедерации, – Европейский союз. В разное время конфедерациями были: Австро-Венгрия (до 1918 г.), Швеция и Норвегия (до 1905 г.), США (1781–1789 гг.), Швейцария (1815–1848 гг.), Египет и Сирия (1958–1961 гг.), Гамбия и Сенегал (1982–1989 гг.). Все эти конфедеративные союзы были политическими объединениями, что находило отражение во взаимоотношениях между участниками в организованной структуре. Их характеризовала слабость центральной власти. Все они были образованиями переходного типа.

Перспективы подобных конфедераций определяет В. И. Лафитский. Так, он утверждает, что конфедерация – это переходная форма либо к полному распаду союза, либо к федеративной форме устройства. Совмещая в себе черты как международно-правовой, так и государственно-правовой организации, конфедерация под воздействием тех или иных причин теряет равновесие, необходимое для ее сохранения²². Данный вывод подтверждается историческим опытом, когда Североамериканская конфедерация преобразовалась в федерацию, а конфедерация Объединенная Арабская Республика распалась, не образовав единого государства.

²² Лафитский В. И. Дорога, ведущая в тупик? О конфедеративной форме государственного устройства // Нар. депутат. 1991. № 4. С. 15.

Неоднозначной выглядит правовая основа и Союзного государства России и Белоруссии. Подписанный договор о создании Союзного государства называет российско-белорусский союз государством, но не определяет форму его государственного устройства. В проекте Конституционного акта Союзного государства указывается, что по своей правовой природе Союзное государство является межгосударственным образованием нового типа. Однако Конституционный акт Союзного государства так и не принят.

К. В. Арановский считает, что Россия и Белоруссия образовали внутри СНГ свой союз – фактически конфедерацию внутри конфедерации. То, что достигнутый этап интеграции соответствует варианту конфедерации, отмечают и другие ученые – Г. В. Мальцев, И. Н. Барциц, И. П. Блищенко. Интересное суждение высказывает профессор Н. А. Михалева, что модель Союзного государства, определенная учредительным договором, несет в себе черты не только конфедеративного, но и федеративного союза²³.

В то же время ряд ученых подвергает сомнению государственный статус Союзного государства. Одним из качественных признаков государственного образования является его территориальность, т.е. наличие тем или иным образом определенного территориального пространства, на которое распространяется верховная государственная власть. Территория также средство обособления и географической идентификации государства в сфере международных отношений. Согласно ст. 7 Договора о создании Союзного государства территория Союзного государства состоит из государственных территорий государств-участников. Внешней границей Союзного государства являются границы государств-участников с другими государствами или пространственный предел действия государственных суверенитетов государств-участников.

Союзный договор установил институт гражданства Союзного государства. Согласно ст. 14 договора, граждане государств-участников одновре-

²³ Михалева Н. А. Правовые проблемы создания Союзного государства России и Белоруссии // Государство и право. 2002. № 6. С. 15.

менно являются гражданами Союзного государства. Вообще наличие единого гражданства представляет собой один из признаков федеративного государства. Однако институт общего гражданства скорее всего декларация, нежели нормативное положение. Союзный договор не решил вопросов приобретения, утраты гражданства, установив, что они регулируются национальным законодательством каждого государства-участника, допустил возможность установления изъятий из принципа равенства граждан Союзного государства на основании не только договоров между участниками, но и внутренних законов. Кроме того, поскольку гражданство имеет первостепенное значение в реализации политических прав, ущербным выглядит отсутствие положений о праве граждан России и Белоруссии, постоянно проживающих на территории другого субъекта Союзного государства, выбирать и быть избранными в органы власти Белоруссии или хотя бы в органы местного самоуправления, как это предусмотрено для граждан Европейского союза. Ключевым положением Договора о создании Союзного государства является сохранение государственного суверенитета государств – участников Союза и разграничение предметов ведения и полномочий между союзным государством и субъектами Союзного государства.

Для определения правовой природы СНГ необходимо вновь вернуться к практике реализации учредительных документов Содружества. СНГ носит международно-правовой характер, все его акты имеют международно-правовое значение. В связи с этим встает вопрос о соотношении актов СНГ с нормами внутреннего права и иными международно-правовыми актами, регулирующими соответствующие правоотношения. Всю совокупность международно-правовых актов, принимаемых органами СНГ, обозначают по-разному. В юридической литературе имеются понятия «общее право СНГ», «специальное право СНГ». Большинство авторов считают, что проще обозначить эту совокупность международно-правовых норм как право СНГ по аналогии с правом Европейского союза, правом ООН.

Основными источниками права СНГ можно признать:

1. Учредительные акты СНГ (Соглашение о создании СНГ 1991 г., Устав СНГ 1993 г. и др.). На необходимость их выделения в особую группу указывает абзац 2 ст. 5 Устава СНГ, в котором отмечается, что соглашения, заключенные в рамках Содружества, должны соответствовать целям и принципам Содружества, обязательствам государств-членов по настоящему Уставу. Специальное выделение целей и принципов подчеркивает, что они сформулированы не только в Уставе, но и в других учредительных актах СНГ.

2. Многосторонние и двухсторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов, которые согласно Уставу являются основной правовой базой межгосударственных отношений (абз. 1 ст. 5 Устава). В Уставе встречаются ссылки на отдельные виды таких соглашений (например, в ст. 15 указывается, что конкретные вопросы военно-политического сотрудничества регулируются специальными соглашениями, в абз. 1 ст. 20 говорится о сотрудничестве государств-членов в области права путем заключения многосторонних договоров и т.д.).

3. Соглашение об ассоциированном членстве (абз. 1 ст. 8 Устава). По-видимому, нельзя согласиться с тем, чтобы включить в право СНГ иные международные договоры, рекомендации о синхронизации ратификации которых принимаются Межпарламентской ассамблеей СНГ. Хотя они способствуют достижению общих целей государств-членов, закрепленных в Уставе СНГ, участие в них третьих государств делает невозможным их признание источниками права СНГ.

4. Иные акты Содружества (абз. 3 ст. 32 Устава), к числу которых можно отнести акты СНГ, имеющие обязательный характер: решения Совета глав государств и Совета глав правительств (ст. 21, 23 и др. Устава СНГ) и других институтов Содружества, создающие экономические обязательства для государств – членов СНГ. Положение об органах (ст. 27 и др.) и другие акты организационно-правового характера, которые признаются обязательными в практике других международных объединений, также включаются в данную группу актов СНГ. Решения Экономического суда СНГ имеют характер пра-

воприменительных актов, поэтому их нельзя относить к рассматриваемой группе нормативных актов СНГ, несмотря на их обязательный для государств-членов характер.

Сюда же следует включить нормативные акты Содружества, не обладающие обязательной силой: рекомендации (ст. 26, 34 Устава), предложения (ст. 28, 34, 36 Устава), а также декларации, которые хотя и не предусмотрены специально в Уставе СНГ, но часто используются как инструмент выражения общей позиции государств – членов различных международных объединений и, судя по всему, могут считаться сложившейся практикой СНГ. К данной группе нормативных актов следует отнести и типовые (модельные) законодательные акты, принимаемые Межпарламентской ассамблеей СНГ. Хотя перечисленные акты не имеют обязательной юридической силы, их целесообразно рассматривать как вспомогательные источники права СНГ, поскольку они могут быть использованы в правоприменительной практике для уяснения содержания норм основных источников.

Система отношений стран СНГ отличается особой сложностью, что порождает трудности их правового регулирования. Ведь строить Сообщество приходится на обломках когда-то централизованной системы. Приняты сотни решений, заключено свыше 200 соглашений, выполнение которых пока еще далеко от результативности. В таких условиях особое значение приобретают Устав СНГ и деятельность предусмотренных им органов.

С момента образования СНГ основополагающим принципом деятельности всех органов Содружества стал консенсуальный способ принятия решений. Об этом говорится в ст. 23 Устава СНГ – решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия – консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения. Таким образом, консенсус можно определить как метод принятия решения, при котором отсутствует официальное возражение хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемое им в качестве пред-

ставляющего препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу.

Положение о консенсусе не ущемляет ничьих прав, ибо все стороны презюмируются заинтересованными, и согласие их обязательно для одобрения решения до тех пор, пока они сами добровольно и по своей инициативе не заявят о противном. К сожалению, форма, в которой государство-участник может заявить о своей незаинтересованности, не регламентирована, очевидно, именно поэтому многие решения, принимаемые, например, советами глав государств и правительств, оформляются так же, как и международные договоры, т.е. подписываются главами государств или правительств. В них указывается, какие государства это решение не подписали либо сформулировали оговорки и в чем их суть.

К новшеству в мировой практике можно отнести законодательное закрепление в СНГ приоритетности совместных решений, принятых на основе консенсуса, в качестве одного из принципов межгосударственных отношений как внутри Содружества, так и с государствами за его пределами. Здесь можно говорить об уникальном явлении в международно-правовой практике, когда в основополагающем документе (ст. 1 Устава) международной организации декларируется тезис об отсутствии наднациональных полномочий, а в реальности достигается обратное при помощи консенсуса.

Анализируя юридическую природу Содружества, необходимо рассмотреть статус и полномочия Межпарламентской ассамблеи – органа, посредством которого осуществляется парламентское сотрудничество государств – участников СНГ. Одним из важнейших полномочий МПА является принятие типовых (модельных) законодательных актов. Ассамблея могла бы быть действенной формой межгосударственного сотрудничества, направленной на сближение национального законодательства. К сожалению, на сегодняшний день нет ни одного акта Содружества или национального закона, определяющего статус указанных законодательных актов. МПА может разработать и отправить модельный акт с соответствующими рекомендациями парламен-

там государств – участников СНГ. Однако все последствия этой акции целиком и полностью зависят от доброй воли депутатов каждого национального парламента. Конвенция об МПА также предусматривает возможность заключения этим органом международных договоров. Данное положение на практике не было реализовано. В рамках СНГ не было сделано ни одного совместного заявления по поводу важнейших международных вопросов, проблем безопасности, борьбы с международным терроризмом. Итак, возможности МПА как проявление конфедеративного института не позволили себя реализовать. Обратным примером может служить Европарламент, который стал общеевропейским институтом сближения национального законодательства стран – участников ЕС.

Таким образом, с учетом различных мнений относительно юридической природы Содружества Независимых Государств можно сделать вывод, что это международная региональная организация нового типа, имеющая конфедеративные черты.

Дальнейшие изменения в правовой основе Содружества будут зависеть от перспективы сохранения и дальнейшего развития этого образования. Опыт двух десятилетий показал, что внутри Содружества активно идет создание новых союзов и обществ, преследующих прежде всего экономические цели. Наиболее перспективным является Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана с общим экономическим пространством. Впервые в истории СНГ создается орган (экономическая комиссия), который будет обладать наднациональными полномочиями. Есть реальная перспектива распространения полномочий и функций Таможенного союза на все пространство Евро-Азиатского экономического сообщества. В этом просматривается тяготение к федеративному устройству новых образований. В то же время не исключается возможность выхода некоторых государств – членов СНГ из Содружества, к примеру Туркменистана, который прекратил сотрудничество по важнейшим направлениям. В неопределенной ситуации находится Азербайджан.

Тем не менее большинство государств видит свое будущее в организационно-структурном развитии Содружества.

2.2. Уставные и специализированные органы Содружества

За первые годы существования СНГ в его рамках были созданы органы общей компетенции (уставные) и отраслевые (специализированные), хотя в документах отсутствуют ясные критерии для отнесения отдельных органов Содружества к той или иной категории. Безусловно, структура Содружества имеет много недостатков, нуждается в серьезном совершенствовании и реформировании. Однако совершенствование должно быть нацелено на всестороннюю интеграцию государств. При этом формы и методы последней не могут навязываться государствам, а должны отражать степень их готовности к сотрудничеству.

Опыт СНГ показал, что, не будучи наднациональными, его органы могут оказывать эффективное влияние на углубление межгосударственного сотрудничества. Это прежде всего договоры, соглашения, конвенции, которые принимаются в рамках СНГ и после ратификации национальными парламентами приобретают обязательную силу. Соглашение о создании зоны свободной торговли, Договор о борьбе с терроризмом и другие совместные решения оказывают существенное влияние на развитие государств Содружества.

К уставным органам СНГ относятся: Совет членов государств, Совет глав правительств, Межпарламентская ассамблея (создана 27 марта 1992 г.), Совет министров иностранных дел (создан 23 сентября 1993 г.), Совет министров обороны (учрежден 14 февраля 1992 г.), Координационно-консультативный комитет (учрежден 24 сентября 1993 г.), Экономический суд (учрежден 6 июля 1992 г.), Штаб по координации военного сотрудничества (учрежден 24 декабря 1993 г.), Совет командующих Пограничными войсками (учрежден 24 сентября 1993 г.), Совет министров внутренних дел (учрежден 19 января 1996 г.).

Компетенция каждого из органов СНГ определяется специальными соглашениями и положениями. При этом можно провести различие между политическими (принимающими окончательные решения), совещательными (готовящими проекты политических решений) и координирующими органами Содружества.

Политическими органами СНГ являются советы глав государств и глав правительств. Именно они наделены правом принятия окончательных решений: Совет глав государств – по любым вопросам, относящимся к компетенции СНГ, а Совет глав правительств – по экономическим и социальным вопросам. К совещательным органам относится большинство советов министров стран СНГ, которые изначально не были уполномочены принимать самостоятельные решения. В их компетенцию входит подготовка решений советов глав государств и глав правительств, а также исполнение решений последнего. Однако в 1994 г. советы министров иностранных дел, министров обороны, министров внутренних дел и другие органы Содружества были уполномочены принимать окончательные решения по вопросам, входящим в их компетенцию.

Координирующие органы СНГ, как правило, не уполномочены принимать окончательные решения. В их задачи входит координация деятельности отраслевых министров, внесение предложений в уставные органы. Правда, положения о ряде отраслевых органов, утвержденные за последние годы, предусматривают возможность принятия ими самостоятельных решений в пределах собственных полномочий. Однако эти решения могут носить, как правило, лишь рекомендательный характер.

Согласно Уставу СНГ (ст. 21) высшим органом Содружества является Совет глав государств, в котором на высшем уровне представлены все государства-члены, он обсуждает и решает принципиальные вопросы в сфере общих интересов. Совет глав государств собирается на заседание два раза в год. Внеочередные заседания Совета могут созываться по инициативе одного из государств-членов. Порядок работы Совета регулируется правилами про-

цедуры. Главы государств на заседаниях председательствуют поочередно. Как правило, им является президент той страны, на территории которой проходит заседание Совета.

В компетенцию Совета глав государств входит обсуждение и решение важнейших политических, экономических вопросов, входящих в сферу интересов государств-членов. Решения Совета принимаются по общему согласию. При этом любое государство может заявить о своей незаинтересованности в рассмотрении того или иного вопроса. При необходимости Совет глав государств создает рабочие и вспомогательные органы, как временные, так и постоянные, привлекает к своей работе экспертов и консультантов.

Другим ведущим органом в структуре СНГ является Совет глав правительств, который координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов (ст. 22 Устава). В соответствии с правилами его процедуры он созывается четыре раза в год, а внеочередные заседания могут созываться по инициативе правительства одного из государств-членов. Совет глав правительств принимает решения по общему согласию. При этом любое государство может отказаться от участия в рассмотрении того или иного вопроса. Главы государств на заседаниях председательствуют поочередно. Совет глав правительств при необходимости создает рабочие и вспомогательные органы, привлекает экспертов и консультантов.

Советы глав государств и глав правительств могут заседать совместно (ст. 24 Устава). Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия – консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться как препятствие для принятия решения. Порядок работы Совета глав государств и Совета глав правительств регулируется Временным соглашением о Совете глав государств и Совете глав правительств. Главы государств и главы правительств на заседаниях советов глав государств и глав правительств председательствуют поочередно в порядке русского алфавита

названий государств – членов Содружества. Заседания Совета глав государств и Совета глав правительств проводятся, как правило, в Минске.

Совет глав государств и Совет глав правительств создают рабочие и вспомогательные органы как на постоянной, так и на временной основе. Эти органы формируются из представителей государств-членов, наделенных соответствующими полномочиями. К участию в их заседаниях могут привлекаться эксперты и консультанты. Для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для Совета глав государств и Совета глав правительств созываются совещания руководителей соответствующих государственных органов.

На основе решений Совета глав государств и Совета глав правительств внешнеполитическую деятельность государств-членов, включая их деятельность в международных организациях, в организации консультаций по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес, осуществляет Совет министров иностранных дел (СМИД) (ст. 27 Устава). Этот Совет в своей деятельности руководствуется целями и принципами Устава ООН, Уставом СНГ, соглашениями, заключенными в рамках Содружества, решениями Совета глав государств и Совета глав правительств, а также положением, утверждаемым Советом глав государств. Членами СМИД являются министры иностранных дел государств – членов Содружества. В его заседаниях могут участвовать исполнительный секретарь СНГ, а в качестве наблюдателей по решению СМИД – министры иностранных дел других государств или лица, ими уполномоченные. При СМИД создана Консультативная комиссия по миротворческой деятельности, созданная в 1994 г. Организацию взаимодействия и реализации международных соглашений и других вопросов в области безопасности и разоружения СМИД осуществляет через Совместную консультативную комиссию по вопросам разоружения, созданную в соответствии с Соглашением, подписанным главами государств в 1992 г. в Бишкеке.

Совет министров иностранных дел разрабатывает предложения, готовит и принимает рекомендации для Совета глав государств и Совета глав

правительств, обеспечивает выполнение их решений по вопросам внешней политики; проводит на различных уровнях консультации по проблемам внешней политики и международных отношений; рассматривает вопросы организации взаимодействия государств – членов СНГ в ООН и на других международных форумах, включая возможность выдвижения совместных инициатив.

Согласно Уставу СНГ (ст. 28, 29) создан Координационно-консультативный комитет, который является постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества. Во исполнение решений Совета глав государств и Совета глав правительств Комитет:

- вырабатывает и вносит предложения по вопросам сотрудничества в рамках Содружества, развития социально-экономических связей;
- способствует реализации договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений;
- организует совещания представителей и экспертов для подготовки проектов документов, выносимых на заседания Совета глав государств и Совета глав правительств;
- обеспечивает проведение заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств;
- содействует работе других органов Содружества.

Координационно-консультативный комитет состоит из постоянных полномочных представителей, по два от каждого государства – члена Содружества, и координатора Комитета, назначаемого Советом глав государств. Для организационно-технического обеспечения работы Совета глав государств, Совета глав правительств и других органов Содружества при Координационно-консультативном комитете имеется секретариат, возглавляемый координатором Комитета – заместителем председателя Координационно-консультативного комитета. Комитет действует в соответствии с положением, утверждаемым Советом глав государств. Местом пребывания Комитета является город Минск.

Согласно Уставу (ст. 30) действует Совет министров обороны, который является органом Совета глав государств по вопросам военной политики и военного строительства государств-членов. Главное командование Объединенных Вооруженных Сил осуществляет руководство Объединенными Вооруженными Силами, а также группами военных наблюдателей и коллективными силами по поддержанию мира в Содружестве. В настоящее время вместо Главного командования создан Штаб по координации военного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств. Решение об этом было принято главами государств СНГ 24 декабря 1993 г. Утверждено также и Положение о Штабе по координации военного сотрудничества.

Статья 31 Устава утверждает Совет командующих Пограничными войсками, который является органом Совета глав государств по вопросам охраны внешних границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них. Совет командующих Пограничными войсками осуществляет свою деятельность на основе соответствующего положения, утверждаемого Советом глав государств.

Комиссия по правам человека является консультативным органом Содружества и наблюдает за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами-членами в рамках Содружества (ст. 33 Устава). Комиссия состоит из представителей государств – членов Содружества и действует на основе положения, утверждаемого Советом глав государств. Местом пребывания Комиссии по правам человека является город Минск.

Экономический суд образован в соответствии со ст. 5 Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран – участниц Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г. Он был создан в целях разрешения межгосударственных экономических споров, которые не могли быть отнесены к компетенции высших хозяйственных (арбитражных) судов государств Содружества. Участниками этого соглашения являются восемь государств СНГ: Республика Армения, Респуб-

лика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан. Нормативная база Экономического суда заложена в ст. 32 Устава СНГ.

К ведению Экономического суда относится разрешение двух типов межгосударственных экономических споров:

- споры, возникающие при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества и других его институтов;
- споры о соответствии нормативных и других актов государств – участников Содружества, принятых по экономическим вопросам, соглашениям и иным актам Содружества Независимых Государств.

Кроме рассмотрения споров Экономический суд осуществляет также толкование: применения положений соглашений, других актов СНГ и его институтов; актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного их применения, в том числе о доступности применения этих актов как не противоречащих соглашениям и принятым на их основе иным актам Содружества.

Споры рассматриваются Экономическим судом по заявлениям заинтересованных государств в лице их полномочных органов по заявлениям институтов Содружества. При этом Суд не может отказаться от разрешения спора за отсутствием или неясностью подлежащей применению нормы права. Рассматривать и давать толкование по собственной инициативе Экономический суд не может.

По результатам рассмотрения спора Экономический суд принимает решение и определяет меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушений и их последствий. Фактическое исполнение этого решения возложено на само государство, в отношении которого принято решение Экономического суда. В случае же неисполнения государствами – участниками Содружества либо органом Содружества

решения Экономического суда заинтересованная сторона вправе обратиться в Совет глав Содружества с целью принятия мер, способствующих исполнению решений в соответствии со ст. 10 Устава СНГ.

Учитывая порядок принятия решений в Совете глав государств Содружества, когда любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, принятое таким образом решение будет обязательно только лишь для государств, участвовавших в этом процессе. Таким образом, государство, по каким-либо причинам не согласное с решением Экономического суда и не выполняющее его решение, может отказаться от обсуждения этого вопроса на заседании Совета глав государств Содружества, и принятое этим Советом решение (если оно вообще будет принято) не окажет никакого влияния и не повлечет никаких последствий.

Решение Экономического суда не может быть обжаловано в другом международном судебном органе. Согласно п. 10 Положения об Экономическом суде Содружества Независимых Государств решения Экономического суда обжалуются в Пленум Экономического суда, решение которого окончательно и дальнейшему обсуждению не подлежит.

Первый опыт работы Экономического суда показал, что государства – участники Содружества в случае возникновения споров экономического характера или необходимости осуществления толкования применения положений соглашений, других актов Содружества не в полной мере используют возможности Экономического суда. С 1994 по 1999 г. Экономическим судом рассмотрено всего 24 дела, из них 20 – о толковании актов Содружества и 4 – по спорам о неисполнении или ненадлежащем исполнении взятых экономических обязательств²⁴.

Одной из причин такого положения дел является то, что существующий ныне в рамках Содружества Экономический суд не имеет статус межгосударственного суда, наделенного соответствующими полномочиями. В пол-

²⁴ Шумский В. Н. Место и роль Экономического Суда в институциональной системе Содружества Независимых Государств // Государство и право. 2001. № 1. С. 89.

ном смысле слова судебным органом Содружества Экономический суд можно назвать лишь с некоторой долей условности, поскольку принимаемые им решения носят рекомендательный, а не обязательный характер для сторон спора, не имеют необходимых механизмов их исполнения.

Для того чтобы Экономический суд или межгосударственный суд интеграционного объединения выполнял ту роль, которая ему отведена, он, во-первых, как минимум должен обладать достаточной компетенцией, предусматривающей обязательную юрисдикцию по отношению к участникам интеграционных процессов. Безусловно, должен быть и контроль за деятельностью Экономического суда СНГ, например в форме отчетов высшему органу Содружества – Совету глав государств, который должен их рассматривать, с тем чтобы оценить роль суда именно как органа Содружества, соотнося решения последнего с теми целями и задачами, которые ставит перед собой Содружество.

Судьи Экономического суда не независимы. Судья может быть отрешен от должности в соответствии с законодательством того государства, гражданином которого он является. Международных судов чрезвычайно мало. В каждом интеграционном объединении обязательно существует межгосударственный суд. Во всех статусах этих судов указано, что судья может быть отрешен от должности только решением самого суда, если он ненадлежащим образом исполняет обязанности именно члена суда.

В Экономическом суде СНГ судья может быть отрешен от должности только правительством государства, которое его назначило на эту должность и является возможной стороной спора. Поэтому ни о какой независимости тут речи быть не может. Конечно, каждый судья будет думать прежде всего о своем собственном положении. В связи с этим необходимо в учредительных документах СНГ предусмотреть положения, подтверждающие подлинную независимость Экономического суда, его судей как межгосударственного органа, рассматривающего межгосударственные споры.

В Экономическом суде существует Пленум Экономического суда, состоящий из руководителей, возглавляющих высшие хозяйственные или арбитражные суды государств, который по сути является конференцией руководителей высших арбитражных судов СНГ, а не надзорной судебной инстанцией, хотя каждое решение Экономического суда СНГ (не только решения по существу дела, но и иные решения) может быть обжаловано в Пленум Экономического суда.

Вместе с тем целесообразно, если государства СНГ изъявляют волю строить отношения между собой как между независимыми и равноправными суверенными субъектами, создать независимый межгосударственный орган, который мог бы принимать юридически значимые решения, давать компетентные заключения или толковать нормы права СНГ.

Недостаточно развита функция Экономического суда СНГ относительно толкования взаимодействия норм права СНГ первого порядка (нормы учредительных документов СНГ) и второго порядка (договоры, соглашения, нормативные акты главных органов Содружества), их соотношения с нормами национального права при имплементации и реализации в национально-правовые системы.

Экономический суд СНГ не создает норм права. Он уточняет значение той или иной нормы права и тем самым создает более точное понимание ее действия, поскольку действует с чисто юридических позиций и создает последовательность, которой так не хватает в принимаемых правовых документах СНГ.

Кроме того, национальным государственным органам и судам стран СНГ, которые будут применять международное право СНГ (а в конституциях большинства государств записано, что международное право является частью их правовой системы), будет легче применять нормы права СНГ при наличии толкования норм права, которое дал межгосударственный суд. То есть толкование норм права Экономическим судом является одним из спосо-

бов унификации и эффективной имплементации и реализации норм права СНГ в национальные правовые системы.

По мнению В. П. Кириленко и Ю. В. Мишальченко, несмотря на то что Экономический суд СНГ должен толковать сущность и действие норм международного права и права СНГ, его полномочия следовало бы ограничить: межгосударственному суду СНГ можно было запретить толковать учредительные документы и Устав СНГ, т.е. нормы первого порядка, оставив эти документы только на толкование Совета глав государств или какой-то дипломатической межгосударственной конференции. Аналогичное положение есть в Уставе ООН²⁵.

Следует указать и на незначительный круг лиц, имеющих право защищать интересы в Экономическом суде СНГ, хотя, безусловно, необходимость расширения такого состава при углублении экономической интеграции имеется. Экономический суд СНГ уже сейчас рассматривает трудовые споры, другие споры социально-экономического характера, заявления профсоюзов, Совета министров обороны, которые связаны с защитой отдельных категорий физических лиц. То есть необходимо закрепить функции Экономического суда СНГ по рассмотрению интеграционных споров субъектов международного и национального права, поскольку де-факто процесс расширения функций суда уже производится.

Усиление роли Экономического суда СНГ потребует региональной экономической интеграции. В последнее десятилетие в рамках Содружества возникли Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз России, Белоруссии, Казахстана. 19 сентября 2003 г. между СНГ и ЕврАзЭС было подписано соглашение «О возложении на Экономический суд Содружества Независимых Государств функций Суда Евразийского экономического со-

²⁵ Кириленко В. П., Мишальченко Ю. В. Право Содружества Независимых Государств в системе международного права // Моск. журн. междунар. права. 2003. № 3. С. 130–131.

общества»²⁶. Суду ЕврАзЭС подведомственны дела по межгосударственным спорам экономического характера, возникающим при применении Договора об учреждении ЕврАзЭС и принятых органами Сообщества решений. Одновременно к ведению Суда могут быть отнесены иные споры, предусмотренные действующими международными договорами в рамках сообщества. Споры рассматриваются Судом по заявлению заинтересованных государств – членов ЕврАзЭС в лице их правительств.

Экономический суд вправе осуществлять толкование положений действующих международных договоров в рамках ЕврАзЭС и решений его органов как при принятии решений по конкретным делам, так и по запросам государств – членов ЕврАзЭС, Межгосударственного совета, Межпарламентской ассамблеи и Интеграционного комитета Сообщества.

Таким образом, в Содружестве существует осознаваемая потребность в создании механизма разрешения межгосударственных и «надгосударственных» споров. Эта потребность будет проявляться и далее по мере расширения интеграционных процессов, в частности образования Таможенного союза и единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана.

В последние годы многие субъекты Российской Федерации заключают договоры с государствами СНГ; заключаются также договоры между областями разных государств Содружества. Правовая основа таких договоров выражена крайне слабо, они имеют скорее политическую окраску. Однако стороной в гражданских отношениях в России в соответствии со ст. 124 Гражданского кодекса РФ теперь могут выступать субъекты Российской Федерации. Это позволяет всем государствам Содружества ввести в гражданский оборот новый субъект права – административно-территориальные единицы.

Важную роль в Содружестве Независимых Государств играет Межпарламентская ассамблея (МПА), которая состоит из парламентских делегаций государств – участников Соглашения об МПА (подписано 27 марта 1992 г.).

²⁶ Калаган К. Международно-правовые проблемы деятельности ЕврАзЭС // Государство и право. 2004. № 3. С. 61.

Вопросы межпарламентского сотрудничества обозначены в ст. 36, 37 Устава СНГ. Межпарламентская ассамблея проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы в рамках сотрудничества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов. Организацию деятельности МПА осуществляет Совет ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций. Местом пребывания Межпарламентской ассамблеи является город Санкт-Петербург.

Межпарламентская ассамблея имеет право:

- обсуждать политические и социально-экономические вопросы, требующие согласования сторонами;
- рассматривать вопросы парламентского сотрудничества;
- разрабатывать и направлять предложения парламентам, Совету глав государств, Совету глав правительств государств – участников СНГ.

Решения МПА принимаются на основе общего согласия, облекаются в форму обращения, заявления, рекомендации либо предложения. По вопросам, находящимся в сфере общих интересов, МПА может разрабатывать модельные (рекомендательные) законодательные акты. МПА проводит очередные пленарные заседания не реже двух раз в год. Внеочередное пленарное заседание МПА может быть созвано Советом Ассамблеи либо по предложению Консультативного совещания председателей парламентов государств – участников Содружества. Все делегации обладают равными правами и имеют один голос.

В составе МПА помимо руководящего органа Совета МПА СНГ имеются комиссии: по правовым вопросам; по экономике и финансам; по социальной политике и правам человека; по проблемам окружающей среды; по вопросам обороны и безопасности; по вопросам культуры, науки, образования и информации; по внешнеполитическим вопросам; контрольно-бюджетная комиссия.

26 мая 1993 г. государства – участники МПА принимают Конвенцию о Межпарламентской ассамблее государств – участников Содружества Незави-

симых Государств с целью придания МПА надлежащего правового статуса. Государства – участники конвенции согласились с тем, что МПА является межгосударственным органом Содружества. В качестве важнейших задач деятельности МПА провозглашаются: сближение национального законодательства государств-участников; принятие типовых (модельных) законодательных актов и направление их с соответствующими рекомендациями парламентам государств-участников; принятие рекомендаций по синхронизации процедур ратификации (утверждения) парламентами государств-участников; содействие осуществлению обмена между государствами-участниками информацией правового характера.

Межпарламентская ассамблея формирует постоянные комиссии представителей парламентов государств – участников СНГ. Комиссии осуществляют предварительное рассмотрение, подготовку вопросов и проектов решений МПА для внесения на пленарное заседание Ассамблеи и в Совет Ассамблеи. Решения комиссии принимаются на ее заседаниях на основе общего голосования (консенсуса). Решения комиссии по процедурным вопросам принимаются простым большинством голосов лиц, участвующих в заседании. Комиссия проводит заседания не реже одного раза в квартал.

Межпарламентской ассамблее отводится важная роль в сближении законодательных актов стран – участников СНГ путем разработки и принятия модельных законодательных актов.

Модельное законодательство развивается по трем основным направлениям:

1. *Обеспечение прав и свобод человека и гражданина.*

Реализация прав человека немыслима вне государства. Каждый гражданин подчиняется законодательству своей страны. Юридическая связь с государством находит свое выражение в гражданстве. В Азербайджане, Казахстане, Молдове, России, Украине, Туркменистане имеется право на предоставление второго гражданства своим гражданам. Однако почти во всех этих странах устанавливаются условия для реализации гражданином этого права.

К примеру, Украина, Казахстан исходят из наличия международного договора, Азербайджан – разрешения президента страны.

Для многих категорий населения вопрос о приобретении российского гражданства на постсоветском пространстве в условиях складывающейся социально-экономической и политической обстановки становится все более актуальным. Эта проблема обострилась с «цветными революциями» на Украине, в Кыргызстане, действиями националистических сил в Грузии и Молдове.

Первый Закон о гражданстве Российской Федерации (1992 г.) был одним из самых либеральных, не предусматривал никаких языковых или идеологических барьеров, препятствующих принятию гражданства; напротив, был установлен широкий круг обязательств, облегчающих прием в гражданство. На его основе Межпарламентская ассамблея СНГ разработала рекомендательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства» от 29 декабря 1992 г., направленный на повышение уровня защиты прав человека в СНГ, сокращение случаев без гражданства, облегчение контактов между людьми, установление и поддержание дружеских отношений со всеми государствами. Впоследствии положения данного рекомендательного акта нашли отражение в модельном законодательном акте об общих принципах регулирования вопросов, связанных с беженцами – гражданами бывшего СССР на территории СНГ.

Однако этот положительный опыт не был воспринят всеми государствами Содружества. На основе данного рекомендательного акта были ратифицированы договоры об урегулировании вопросов двойного гражданства с Таджикистаном (1996 г.) и Туркменистаном (1994 г.). Достигнутые договоренности часто нарушались и не защищали в полной мере права граждан России. Так, в мае 2003 г. Туркменистан в одностороннем порядке расторгнул Договор о двойном гражданстве, заключенный в 1993 г., и жители Туркмении, имеющие двойное гражданство, должны были выбрать одно государство. В случае выбора российского граждане резко ограничивались в правах, становясь иностранцами.

В настоящее время Россия отступила от принципов модельного законодательства, разработанного МПА. Точкой отсчета можно считать момент принятия федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 31 мая 2002 г., который ужесточает порядок принятия гражданства РФ. Для России комплексное решение проблемы гражданства, миграции, беженцев и переселенцев является одной из главных проблем на современном этапе.

2. Определение круга экономических интересов.

Приоритетными направлениями модельного законодательства здесь являются следующие:

- формирование правовой основы общего экономического пространства;
- унификация хозяйственного законодательства;
- становление эффективной правовой базы платежно-расчетных отношений, производственной и инвестиционной деятельности.

С распадом СССР были прекращены многие инновационные программы, утрачены высокоточные технологии, поэтому привлечение высококвалифицированных специалистов отвечает геоэкономическим интересам стран – участниц СНГ. Средством унификации и гармонизации законодательства в данной области являются единообразные модельные акты. Были приняты такие важные модельные законы, как Гражданский кодекс, законы «О защите экономической конкуренции», «О финансово-промышленных группах», «Об акционерных обществах», «О банкротстве банков», Таможенный кодекс и др.

Однако на практике часто встречаются несогласованное регулирование государствами СНГ гражданского оборота, наличие тарифных ограничений, невыполнение взятых на себя обязательств, ущемление прав граждан и предприятий. Специалисты отмечают, что тексты многих модельных документов копировались с иностранных образцов. В результате этого они получили расплывчатыми, неясными, какого-либо действенного правового регулирования от них ожидать было трудно. Существенным препятствием на пути

модельного законодательства является отсутствие обязательной силы и прямого действия у модельных актов.

3. Определение круга вопросов по обеспечению безопасности стран Содружества Независимых Государств.

В современных условиях наблюдается эскалация террористической деятельности, повышается активность экстремистских организаций, в некоторых государствах нарастают кризисные явления. В этой связи существует необходимость осуществления комплексного подхода к анализу существующих модельных законов в свете изменяющейся международной ситуации. В этом направлении создана солидная договорно-правовая база взаимодействия. Свидетельством этому является рассмотрение модельных законопроектов «О милиции (полиции)», «О противодействии наемничеству», внесение поправок в модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ, в модельные законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О внешней разведке». Реализуется программа по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, разработан модельный закон «О борьбе с терроризмом». В рамках данного акта был одобрен и подписан План по противодействию терроризму на 2005 г., который предусматривал выполнение совместных оперативно-профилактических мероприятий в рамках анти-террористической деятельности, совместной информационно-аналитической работы.

Однако существуют и неурегулированные проблемы в этом направлении. Одной из важнейших задач на постсоветском пространстве является военное сотрудничество и миротворческая деятельность. Она предусматривает миротворческие секции в горячих точках Содружества и разработку правовых основ для последовательного осуществления этой деятельности. Сегодня на территории бывшего СССР существуют такие самопровозглашенные непризнанные государства, как Нагорно-Карабахская Республика, Приднестровская Молдавская Республика, Республика Абхазия, Республика Южная Осетия. Законодательным актом, регулирующим развитие данных конфликт-

ных ситуаций, является Модельное законодательство в СНГ по миротворчеству и военным вопросам. Названный закон определяет основания, формы и порядок участия государства – члена СНГ в миротворческих операциях, проводимых в связи с урегулированием и разрешением локальных и региональных конфликтов.

Отсутствие обязательной силы у модельных актов, разработанных в рамках СНГ, дает основание некоторым авторам утверждать, что они не являются правовыми актами. Однако другие ученые считают, что отсутствие обязательной силы у таких актов не лишает их юридической характеристики, а лишь исключает применение прямых санкций за их невыполнение.

В то же время, говоря о деятельности МПА, хотелось бы особо подчеркнуть, что из всех структурных органов Содружества Ассамблея постоянно занимала наиболее последовательную позицию по его укреплению и правовому обеспечению интеграционных процессов на постсоветском пространстве. МПА выступает как сосредоточение коллективного законотворчества, как центр разработки модельных законодательных актов, широко используемых национальными парламентами. Самым успешным шагом в модельном законодательстве было принятие модельного Гражданского кодекса. При его разработке была успешно апробирована и технология подготовки модельных законов. Были созданы рабочие группы из представителей министерств юстиции, высших арбитражных хозяйственных судов, которые подготовили три части Гражданского кодекса. Россия, Казахстан и некоторые другие страны на 80–90 % позаимствовали этот кодекс.

Разумеется, что в деятельности МПА немало и недостатков. Не все парламентские делегации участвуют в Ассамблее на постоянной основе, что сказывается на качестве нормотворческой работы. Весьма часто модельные законы МПА копируются из российского законодательства (например, модельный закон о финансово-промышленных группах предложен по аналогии с действующим российским законом), что, возможно, удобно, но порождает некоторые межгосударственные противоречия при их принятии. В правовой

комиссии МПА есть неодинаковые представления о нормативных понятиях, о юридических и экономических терминах. Допускается различие мнений и позиций научных, практических, политических, но все-таки здесь нужна более явственная консолидация их усилий и подходов. До сих пор МПА принимает модельные законодательные акты, которые не только мало учитываются в национальной практике государств – членов СНГ, но и практически не используются при подготовке национальных законов в парламентах.

В рамках Содружества действуют органы отраслевого сотрудничества, к которым относятся советы, комитеты (например, Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения). Они создаются на основе соглашений государств-членов о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях. Задача этих органов – обеспечивать рассмотрение и решение вопросов сотрудничества в соответствующих областях. В 1993 г. создана Комиссия по правам человека, являющаяся консультативным органом Содружества по вопросам наблюдения за выполнением обязательств по правам человека, в том числе Декларации о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод в странах СНГ от 24 сентября 1993 г. Однако, по мнению ученых, общественности, внимание к обеспечению прав и свобод человека ослаблено. В отечественной литературе выдвигается перспективная, на наш взгляд, идея создания Суда СНГ по правам человека.

Опыт деятельности Содружества показывает, что с 1992 по 2003 г. в рамках СНГ подписано более 2 200 многосторонних и двухсторонних договоров и соглашений, в том числе около 300 модельных законов и предложений²⁷. Тем не менее они не смогли решить проблему создания качественной экономической и правовой основы сотрудничества. Как оказалось, от подписания документов до их исполнения и реализации – огромное расстояние. Россия и другие государства Содружества оказались в плену ложных иллю-

²⁷ Кириленко В. П., Мишальченко Ю. В. Право Содружества Независимых Государств... С. 220.

зий в том смысле, что сам факт принятия или подписания любого правового документа кажется завершением решения проблем. При этом следует заметить, что усилия, связанные с подготовкой и подписанием правовых документов со стороны государств, совершенно неадекватны тем затратам, которые связаны с их реализацией. В Содружестве имеются серьезные проблемы, связанные с исполнением и реализацией правовых документов СНГ на практике.

2.3. Конституционное развитие государств – участников СНГ

В Советском Союзе каждая союзная республика имела свой Основной закон, который должен был соответствовать Конституции СССР и мог учитывать особенности республики. Структурное и текстуальное сходство обеспечивалось тогда путем принятия республиканских конституций после вступления в действие наряду с другими Конституции СССР.

До принятия ныне действующих конституций стран СНГ их конституции состояли из нескольких разновременных документов. Действовали положения советских конституций 1978 г., многочисленные поправки к ним. В период перестройки в бывших советских республиках быстро менялось законодательство о выборах, о местных органах, принимались законы об институте президента. Важнейшей вехой стало принятие решений по ключевым вопросам жизни республик – о суверенитете, власти, собственности, правовом статусе личности. Принятые законы коренным образом меняли государственный статус республик и их экономику. Среди многих решений особое значение имели акты о провозглашении государственной независимости.

В результате проводимых в республиках реформ в конституции 1978 г. были внесены изменения и дополнения: отменено положение о руководящей роли КПСС; изменена структура государственной власти и управления – введен принцип разделения властей, институт президентства, реорганизованы верховные советы и правительства, местное самоуправление. Эти изменения

определяли направленность задач, связанных с построением демократического, правового, социального государства.

Однако огромное количество поправок, вставок, изменений и дополнений не позволяло решать новые задачи. Созданные по образу и подобию обществ, в которых они были призваны обслуживать интересы тоталитаризма, конституции 1978 г. были не в состоянии перейти на новый «режим работы». Поэтому в большинстве суверенных и независимых республик СНГ были подготовлены проекты новых конституций. В некоторых республиках (Украина) действовал Конституционный договор об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления на период до принятия новой Конституции. В Грузии в 1993 г. был принят закон «О государственной власти», который оценивался как своего рода мини-Конституция республики.

В ряде бывших советских республик разработка новых конституций проходила в острой политической борьбе. Классическим примером подобных процессов служит Россия. В 1992 г. свои проекты Основного закона с учетом новых реалий стали готовить политические партии и движения. Однако ни один из представленных проектов не нравился президенту Ельцину по причине расхождения с его собственными взглядами по вопросу конституционного статуса президента в РФ. Принятое VII-м Съездом народных депутатов решение о проведении всероссийского референдума по основным положениям Основного закона не было исполнено Ельциным. В июле 1993 г. Конституционным совещанием был одобрен президентский проект Конституции РФ, который предусматривал почти полную свободу действий президента и обладание неограниченной государственной властью. В свою очередь Верховный Совет РФ подготовил свой проект Основного закона и направил его в субъекты для обсуждения и выработки своих предложений и дополнений.

Однако такой вполне законный ход подготовки и обсуждения не устроил Ельцина. 21 сентября 1993 г. он издал указ «О поэтапной конституционной реформе в России», где объявил о прекращении деятельности представи-

тельных органов – Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Такое вмешательство противоречило целому ряду статей действующей Конституции. Начавшееся политическое противостояние переросло в вооруженный конфликт. Совершив силовой переворот, президент Ельцин осуществил демонтаж всей системы Советов и принял решение о проведении 12 декабря 1993 г. всенародного референдума по проекту Конституции РФ и одновременно назначил выборы в двухпалатное Федеральное Собрание. Но произошло недоразумение. Выборы в новый законодательный орган страны проходили 12 декабря в соответствии с новой Конституцией, которая еще не была утверждена на референдуме и не вступила в законную силу. Вот в такой драматической, на грани гражданской войны ситуации проходило становление новой Конституции России.

Подготовка и принятие новых конституций – это важнейший этап демократических преобразований в странах Содружества. Осуществлению этого этапа большое значение придавалось как в самих республиках, так и в Содружестве в целом. Достаточно сказать, что в рамках Межпарламентской ассамблеи в марте 1993 г. состоялась международная научная конференция на тему «Конституционные реформы в государствах – участниках СНГ». При подготовке новых конституций серьезное внимание уделялось разработке современных концепций конституций. На различных уровнях принимались концепции, планы, программы, в которых получила закрепление теоретическая концепция осуществляемых реформ. Так, очень обстоятельно разработка концепции конституции проходила, например, на Украине, в Республике Казахстан и др., была проведена серия «круглых столов». Концепции новых конституций в общем довольно близки, и не только по некоторым элементам прошлых конституций, но и по восприятию общепризнанных конституционных принципов и моделей. Это позволило найти новые конституционные решения.

Можно выделить следующие особенности, характерные для новых конституций:

- обращение к идеям мирового конституционализма;
- использование собственного конституционного опыта, традиций национальной государственности;
- создание конституционного механизма, препятствующего возрождению тоталитарного общества и государства;
- регулирование посттоталитарных реалий общественной жизни, связанных с предыдущим режимом.

Приведем хронологические данные о принятии ныне действующих конституций в странах Содружества (табл. 1).

Таблица 1

Даты принятия конституций стран СНГ

Республика СНГ	Дата принятия
Азербайджанская Республика	12 ноября 1995 г.
Республика Армения	5 июля 1995 г.
Республика Беларусь	15 марта 1994 г., в ред. 1996 г.
Грузия	24 августа 1995 г., с изм. и доп. 2004 г.
Республика Казахстан	30 августа 1995 г., в ред. 1998 г.
Кыргызская Республика	5 мая 1995 г., в ред. 2003 г.
Российская Федерация	12 декабря 1993 г., с изм. и доп. 2008 г.
Республика Таджикистан	6 ноября 1994 г., в ред. 1999 г.
Туркменистан	18 мая 1992 г., в ред. 1995 г.
Республика Узбекистан	8 декабря 1991 г., в ред. 1993 г., с изм. и доп. 2003 г.
Украина	28 июня 1996 г., с изм. и доп. 2005 г.
Молдова	29 июля 1994 г.

Конституции принимались как путем референдума (Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь, Азербайджанская Республика), так и парламентским путем (Туркменистан, Узбекистан, Украина, Кыргызская Республика, Молдова). Во всех республиках речь идет не об ус-

вершенствовании ранее действовавших конституций, а о принятии качественно новых основных законов.

Конституции всех стран Содружества тесно связаны с новыми конституционными идеями и государственно-правовыми институтами. Эти идеи во многом способствовали решению задач становления национальной государственности. В их основе – демократическое, правовое, социальное государство, светское, унитарное или федеративное, республиканское по форме правления.

Структура конституций стран Содружества отражает заложенные в них идеи и концепции современной государственности. В структурном отношении новые конституции адекватны заложенному в них содержанию. Во всех непременно присутствуют преамбулы. Далее следуют разделы (главы) об основах государства (основы конституционного строя), основных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина. Значительная по объему часть конституции посвящается конституционной модели власти. В большинстве республик прокуратура включена в раздел (главу) «Судебная власть». Но в некоторых республиках она выделена в самостоятельную. В конституции также включены положения о порядке принятия, изменения конституции и так называемые переходные положения.

Сравнивая конституции стран СНГ, следует выделить общее и особенное в их текстах и сопоставить прежде всего правовые институты организации государственной власти. Общим моментом здесь является закрепление принципа разделения властей. Так, статья 10 Конституции Российской Федерации гласит, что государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Конституция Республики Узбекистан дает несколько иную формулировку: «Система государственной власти Республики Узбекистан основывается на принципе разделения властей». В Конституции Республики Казахстан говорится: «Государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с ним

государственные органы в рамках своих полномочий самостоятельны, взаимодействуют между собой с использованием сдержек и противовесов». Конституция Кыргызстана дополняет принцип разделения властей двумя принципами: всенародного избрания главы государства – президента Кыргызской Республики и разделения государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее удачной представляется формулировка Конституции Казахстана, согласно которой на основе принципа разделения власти государственные органы взаимодействуют между собой в рамках своих полномочий. Разделение полномочий между государственными органами предполагает разделение функций по осуществлению представительной, исполнительной и судебной деятельности. Речь здесь идет о разделении полномочий по осуществлению власти, а не о самой государственной власти, которая едина и принадлежит народу. Целью принципа разделения властей должно быть четкое определение правового статуса органов государственной власти, рационального распределения между ними функций и полномочий.

Можно считать недостатком многих конституций то, что в них декларирование государственной власти народа не дополняется конкретными правовыми механизмами ее реализации, влияния народа на работу государственных органов. Конституция Российской Федерации говорит только о том, что народ является единственным источником власти, что он осуществляет власть (а не государственную власть). Власть при этом осуществляется через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). Напомним, что в прежней Конституции России содержалась более четкая схема: народ осуществляет государственную власть через свои представительные органы, которые избирались им, а депутаты могли быть отозваны, если не оправдывали доверия избирателей.

Отметим, что в Конституции Республики Казахстан говорится, что именно народ как единственный источник государственной власти республики осуществляет государственную власть, и никакая часть народа, либо орга-

низация, либо отдельная личность не могут присвоить себе право осуществления государственной власти (ст. 4). Конституция Республики Узбекистан подчеркивает, что народ является единственным источником государственной власти. Аналогичные положения содержатся в Конституции Кыргызской Республики, Конституции Туркменистана.

Анализ конституций среднеазиатских республик показывает, что в них по сравнению с Конституцией Российской Федерации более отчетливо выражается принцип единства государственной власти. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Иное решение дается в конституциях среднеазиатских республик. В систему государственной власти Конституция Узбекистана включает представительные органы власти в областях, районах и городах. Здесь стоит упомянуть исторический опыт развития среднеазиатских республик, который выработал специфические формы местного самоуправления, существенно отличающиеся от заказных схем.

Все конституции стран Содружества объявляют их суверенными государствами. Вместе с тем в юридических формулах, закрепляющих понятие суверенитета, нет абсолютного единообразия. Большинство республик включило в свои конституции констатацию типа «республика – суверенное государство». Некоторые республики в дополнение к этому подчеркивают: не только суверенное, но и независимое (например, Украина, Молдова). Такая оговорка может быть объяснена тем, что современное конституционное право знает концепции ограничения суверенитета, наделения ограниченным суверенитетом субъектов федерации, которые в качестве независимых государств рассматриваться не могут. Так, к примеру, ограниченным суверенитетом наделен Каракалпакстан в рамках Узбекистана.

В конституциях стран Содружества закреплена форма государства. Согласно основным законам во всех государствах установлена республиканская форма правления. В конституциях некоторых республик форма правления прямо именуется президентской республикой. Так, Конституция Туркмени-

стана в ст. 1 провозглашает, что государственное правление осуществляется в форме президентской республики. Президентской республикой согласно Конституции является Азербайджан. К полупрезидентским республикам относятся Белоруссия и Казахстан. В ряде стран СНГ президент по конституции является главой государства, а исполнительная власть принадлежит правительству (в России, Белоруссии, на Украине). Однако практически во всех государствах СНГ президент на деле обладает исполнительной и распорядительной властью, издает огромное количество нормативных актов, которые зачастую регулируют сферы общественных отношений, подлежащие законодательному регулированию.

Конституции стран Содружества провозглашают идею национальной государственности. В той или иной мере отдается приоритет коренной нации, например в вопросах государственного языка, отдается дань традициям национальной государственности. Национальная идея как основа государственности получила закрепление в преамбуле многих конституций стран СНГ. Некоторые конституции содержат формулировку о национальной государственности коренной нации (Казахстан). В ряде конституций содержится понятие территории и определение ее границ. Например, Конституция Азербайджанской Республики содержит определение территории республики и называет ее составные части: внутренние воды, принадлежащий ей сектор Каспийского моря, воздушное пространство (ст. 12). Конституция Республики Молдова определяет, что территория государства и границы устанавливаются органическим законом с соблюдением общепризнанных принципов международного права (ст. 3).

В зависимости от особенностей государственного устройства страны СНГ подразделяются на унитарные, федерацию, унитарные с административной автономией, унитарные с административно-политической автономией. Все страны СНГ, кроме России, являются унитарными государствами. Некоторые конституции, например Республики Казахстан, Кыргызской Республики, включают соответствующие формулировки, прямо провозглашаю-

щие их унитарными государствами. Некоторые унитарные республики имеют в своем составе автономное образование (Азербайджан, Грузия, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина). Правовой статус автономий закреплен в конституциях этих республик.

Государственный режим в странах СНГ – явление сложное и противоречивое, хотя во всех конституциях он объявляется демократическим. В Туркменистане, Узбекистане содержатся зримые элементы авторитарного режима. Многие ученые это явление связывают с переходным периодом от прежнего советского тоталитарного режима. Полудемократические режимы также связаны с исторической, национальной спецификой, что особенно характерно для среднеазиатских республик.

Нормы об источнике государственной власти в конституциях стран Содружества фиксируют принадлежность власти народу. Конституционное законодательство дает широкое толкование понятия «народ», отождествляет его с населением республики. Например, в ст. 8 Конституции Республики Узбекистан говорится: «Народ Узбекистана составляют граждане Республики Узбекистан независимо от их национальности». Народ в странах Содружества является носителем народного суверенитета, единственным источником власти.

Постсоветские государства находятся в состоянии перехода к рыночной экономике. И их конституции ориентированы на ликвидацию последствий социалистической экономики и на создание основ рыночной экономики. В то же время конституционное регулирование экономики в странах СНГ не содержит механизмов перехода к рыночной экономике. В большинстве конституций термин «рыночная экономика» вообще не используется. Переходный характер экономики нашел отражение только в Конституции Узбекистана, согласно ст. 53 которой «основу экономики Узбекистана, направленной на развитие рыночных отношений, составляет собственность в ее различных формах». В большинстве конституций характеристика экономики не носит целостного характера, скорее просматривается желание законодателя обо-

значить некоторые характерные черты рыночной экономики без указания путей их достижения. Так, согласно ч. 1 ст. 8 Конституции России в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В противовес единообразию экономики социализма статья 15 Конституции Украины устанавливает принцип экономического многообразия.

В качестве важнейшего принципа конституционного регулирования экономики устанавливается равная правовая защита всех форм собственности. В наиболее обобщенной форме эта идея выражена в Конституции Украины, статья 13 которой устанавливает, что государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики. Постановка частной собственности на первое место объясняется стремлением подчеркнуть отличие от социалистического регулирования экономики. Особенно ярко это проявляется в формулировке ст. 9 Конституции Туркменистана, в которой особо подчеркивается, что государство утверждает право частной собственности на средства производства, землю, иные материальные и интеллектуальные ценности.

Основные направления социальной политики в странах Содружества predetermined конституционной характеристикой этих государств как социальных, правовых государств. Социальным государством принято называть такое государство, которое ставит своей главной задачей достижения общественного прогресса, основывающегося на всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Конституции стран Содружества создают правовую основу для проведения социальной политики, закрепляют ее главную задачу. Она состоит в том, чтобы создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека.

Конституции закрепляют следующие основные направления социальной политики:

- охрана труда и здоровья людей;

- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб;
- установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

В то же время следует признать, что почти во всех странах СНГ нет эффективной государственной социальной политики. Поэтому термин «социальное государство» имеет скорее всего декларативный характер. Даже в России в научных и общественных кругах идут дискуссии о том, чтобы убрать из Конституции РФ термин «социальное государство».

Важное место в конституировании нового общественного строя в странах СНГ принадлежит утверждению многопартийности, которая создает условия для цивилизованной политической конкуренции. Правовой статус политических партий как элемента гражданского общества получает закрепление в соответствующих нормативно-правовых актах. Это закон Республики Беларусь «О политических партиях» от 5 октября 1994 г. с изменениями и дополнениями от 22 июня 2001 г.; закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 г.; закон Республики Молдова «О партиях и других общественно-политических организациях» от 25 февраля 1998 г. с изменениями и дополнениями 2000, 2002, 2003 гг. и др.

Из всех общественных объединений политические партии являются высшей формой самоорганизации граждан. Они представляют собой достаточно структурированные объединения, преследующие политические цели. Партии становятся основными субъектами общественно-политической жизни. Именно они выдвигают кандидатов в одномандатных избирательных округах и по партийным спискам на парламентских выборах, кандидатов в президенты, финансируют их предвыборные кампании, направляют работу парламентских фракций. Членство в политической партии не дает никаких при-

вилегий, но и не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Обязанность приостановления членства в политической партии для определения категорий служащих устанавливается национальными законами. В частности, обязаны приостанавливать членство в политических партиях судьи, прокуроры, следователи, уполномоченный по правам человека и ряд других должностных лиц. В то же время эти ограничения не распространяются на президента страны. Однако следует заметить, что многопартийность в странах СНГ еще не стала фактической реальностью и имеет скорее декларативный характер.

Нормы о внешней политике занимают довольно значительное место в конституциях стран СНГ. Прежде всего, это положения, характеризующие эти государства в качестве равноправных субъектов международных отношений. Например, статья 17 Конституции Республики Узбекистан провозглашает, что Республика Узбекистан является полноправным субъектом международных отношений. Некоторые государства, например Туркменистан, объявляют о своем постоянном нейтралитете. Для конституционного права стран Содружества характерны также декларации приверженности принципам и нормам международного права, признание их приоритета перед правом национальным. Так, статья 11 Конституции Республики Таджикистан провозглашает, что Таджикистан, проводя миролюбивую политику, уважает суверенитет и независимость других государств, определяет свою внешнюю политику на основе международных норм. Азербайджанская Республика отвергает войну как средство посягательства на независимость других государств и как способ решения международных конфликтов (ст. 23 Конституции). Некоторые конституции содержат нормы, запрещающие создание на них территории военных баз (ст. 17 Конституции Украины). Вместе с тем Россия на договорной основе с Украиной базирует часть своего Черноморского флота на территории Украины.

В конституционном праве стран Содружества институт прав и свобод человека и гражданина является ведущим правовым институтом. Это положение принципиально отличает конституционное право стран СНГ от государственного права Союза ССР и союзных республик, входивших в состав СССР. Однако не все конституции стран Содружества пользуются термином «права и свободы человека». Нет, к примеру, этого в конституциях Армении, Белоруссии, хотя по тексту можно заключить, что не все, что предусмотрено в соответствующих разделах и главах, – это только права гражданина. Можно отметить два подхода в конституционном праве государств Содружества в отношении прав и свобод: естественно-правовой (этический) и государственно-правовой (этатистский). Объясняется это как приверженностью авторов конституций к тем или иным идеалам демократии, так и уровнем правовой культуры и правосознания в обществе той или иной страны.

Права гражданина связаны с фактом гражданства, т.е. принадлежности лица к определенному государству. Они непосредственно связаны с действиями государственных органов. К их числу, например, относятся: избирательные права, право на участие в управлении государством, право на объединение в политические партии, право на бесплатное медицинское обеспечение и образование. Эти права предоставляются гражданам исходя из достигнутых экономических возможностей, уровня развития политической демократии, традиций и других условий. Правовой статус личности – это действительное, юридически оформленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и другими субъектами.

Конституционное право стран СНГ регулирует непосредственно статус личности в той части, которая затрагивает политические отношения, определяет основы правового положения человека. Содержание конституционно-правового статуса личности в странах СНГ определяют следующие факторы:

- гражданство либо другие виды политико-правовой связи между человеком и субъектом политической власти;
- правосубъектность;

- принципы конституционно-правового регулирования статуса человека;
- права, свободы, обязанности и запреты, с которыми связано юридически значимое поведение людей;
- гарантии прав и свобод человека.

Конституции стран Содружества серьезное внимание отводят принципам регулирования статуса личности. Обобщение и анализ конституций стран СНГ позволяют выделить следующие принципы:

1. Принцип юридического равенства людей перед законом и государством. Так, в Конституции Республики Беларусь устанавливается равенство граждан перед законом независимо от происхождения, расовой и национальной принадлежности, языка, отношения к религии и др. (ст. 22). В Конституции Узбекистана устанавливается уважительное отношение к языкам, обычаям и традициям наций и народностей, проживающих на ее территории, создание условий для их развития (ст. 4). Принцип юридического равенства не означает полного нивелирования правовых различий между людьми. Например, в законодательстве устанавливаются определенные требования к занятию адвокатской профессией, судейских должностей, существуют цензовые требования к кандидатам на пост президента. Для правового статуса депутатов парламента и некоторых других лиц устанавливается принцип неприкосновенности. Установление государством правовых различий не означает правовое неравенство, несправедливость.

2. Общедозволительный принцип правового регулирования статуса личности. Поскольку подавляющее большинство конституций исходит из презумпции, что права человека являются естественными, т.е. происходят из сущности человека и не зависят от государства, то задача государства состоит в том, чтобы оградить права и свободы человека и гражданина от посягательства, создать механизм реализации, упорядочивающий осуществление этих прав. Этот принцип выражается в положении: «Разрешено все, что не запрещено». В одних конституциях он прямо записан (например, Конститу-

ция Украины), в других регулируется, обосновывается на уровне правовой доктрины, которая является источником права. Общедозволительный принцип означает, что любое требование, обязывающее человека, должно быть возведено в закон и предварительно опубликовано. Все конституции стран Содружества предусматривают это положение.

3. В конституционно-правовой практике и доктрине стран Содружества сформулировано положение о признании человека высшей ценностью. Это означает предпочтение индивидуальных интересов перед интересами общества и государства. Этот принцип ориентирован на защиту человека от репрессивных государственных мер, произвола государственной машины, обеспеченной мощным принуждением в виде армии, полиции и т.д. Однако этот принцип не означает, что человек может неограниченно пользоваться правами и свободами. Его действие не должно противоречить и нарушать права другого человека, интересы безопасности государства.

Вышеуказанные принципы обычно рассматриваются в теории конституционного права в качестве принципов правового регулирования статуса личности. Можно привести примеры регулирования этого вопроса в конституциях стран СНГ. Так, в качестве основных принципов правового регулирования прав и свобод в Республике Беларусь провозглашается равенство всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов, недопущение преимущества и привилегий, противоречащих закону, а также недопустимость приостановления прав и свобод.

В отношении гражданства конституции стран Содружества устанавливают следующие принципы: право выбора гражданства; равное гражданство независимо от оснований его приобретения; защита граждан со стороны государства внутри страны и за рубежом; недопустимость лишения гражданства, высылки за пределы страны, выдачи другому государству.

Конституции регулируют лишь наиболее принципиальные вопросы гражданства, оставляя все остальное для специального законодательства о гражданстве. Так, согласно Конституции Армении гражданство Республики

Армения, порядок его приобретения и прекращения устанавливается законом. При этом в Конституции Республики Армения устанавливается упрощенный порядок приобретения гражданства армянами. Гражданин Республики Армения одновременно не может являться гражданином другого государства. Гражданство Республики Армения регулируется на основе ст. 17–18 Конституции, предусматривающих, что гражданство приобретается, сохраняется или утрачивается только в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом. Конституция Республики Молдова допускает двойное гражданство в случаях, предусмотренных международными соглашениями, одной из сторон которой является Республика Молдова.

В отношении гражданства Республики Беларусь Конституция устанавливает, что гражданину гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами. Никто не может быть лишен гражданства Республики Беларусь или права изменить гражданство. Гражданин Республики Беларусь не может быть выдан иностранному государству, если иное не предусмотрено международными договорами страны.

Согласно ст. 14 Конституции Кыргызской Республики каждый гражданин Кыргызстана в силу своего гражданства имеет права и несет обязанности. Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Кыргызстане правами и свободами граждан, а также несут обязанности на основании, условиях и в порядке, предусмотренных в законах, межгосударственных договорах и соглашениях.

Конституция Украины устанавливает единое гражданство. О гражданстве Автономной Республики Крым не упоминается. Конституция Азербайджанской Республики (ст. 60) устанавливает, что лицо, имеющее с Азербайджаном политическую и правовую связь, а также взаимные права и обязанности, является гражданином Азербайджана. Лицо, один из родителей которого – гражданин Азербайджана, является гражданином Азербайджанской Республики.

Помимо этих конституционных норм в каждой из республик принято специальное законодательство о гражданстве. Правовые нормы о гражданстве составляют самостоятельный институт конституционного права. Нормы этого института определяют условия приобретения и прекращения гражданства. Наиболее распространенными основаниями, как показывает анализ законодательства о гражданстве государств СНГ, является рождение и натурализация (укоренение). В большинстве государств главным принципом приобретения гражданства выступает принцип «право крови». «Право почвы» рассматривается как дополнительный критерий, особенно в тех случаях, когда родственные связи не дают возможность достаточно достоверно определить гражданство.

Во всех конституциях стран СНГ закреплён институт прав свобод и обязанностей граждан. Рассмотрим содержание и структуру этого института согласно Конституции Республики Казахстан. Она содержит раздел II «Человек и гражданин», где рассматриваются вопросы гражданства, а также вопросы прав и свобод. В данном разделе закреплено, что права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Однако существует специфическая особенность Казахстана – отсутствие в Конституции положения о примате общепризнанных норм и принципов международного права, регулирующих права и свободы. Другая особенность состоит в том, что только гражданам Республики предоставляется право собраний, митингов, демонстраций. Только гражданину Республики гарантируется минимальная заработная плата, бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях.

Во всех конституциях стран Содружества содержатся формулировки права на жизнь, свободу и физическую неприкосновенность. Граждане имеют право на защиту своей личной и семейной жизни, защиту своей чести и доброго имени. Во всех конституциях стран СНГ каждому гарантируется свобода мысли и слова, свобода вероисповедания. Много внимания в консти-

туциях уделяется праву на информацию, когда каждый человек вправе свободно получать и распространять информацию, высказывать и распространять свои мнения. В конституциях провозглашается право граждан определять и указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность.

Практически все конституции стран СНГ посвящают отдельные статьи политическим правам, свободам и обязанностям. Согласно им граждане имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане всех государств Содружества наделены избирательным правом, которое обеспечивает им участие в формировании выборных государственных органов и органов местного управления. Конституции стран СНГ провозглашают свободу объединений, хотя и устанавливают некоторые ограничения этого права, вызванные соображениями охраны общественного порядка, безопасности, защиты прав и интересов других лиц.

В конституциях стран СНГ закреплены социально-экономические и культурные права, свободы и обязанности. Прежде всего провозглашается право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Как правило, запрещается принудительный труд, кроме как в порядке исполнения наказания по приговору судов либо в других случаях, предусмотренных законами. Во всех конституциях стран Содружества провозглашают и гарантируют право частной собственности. Согласно Конституции Армении, правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Право на охрану здоровья включает ряд составляющих его прав и гарантий, которые по-разному формируются в конституциях стран Содружества. Предусматривается получение платной медицинской помощи в государственных и частных лечебных заведениях, а также у лиц, занимающихся частной медицинской практикой, производится на основаниях и в порядке, установленных законом.

Большое внимание конституции стран СНГ уделяют праву на образование. Как правило, среднее образование в государственных учебных заведениях бесплатное. В то же время Конституция Азербайджанской Республики гарантирует не менее чем восьмилетнее бесплатное среднее образование. Все государства устанавливают общеобязательные стандарты образования.

Конституции стран СНГ рассматривают право на жилище как одно из важнейших прав. По Конституции Республики Беларусь гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и местным самоуправлением бесплатно или по доступной для них плате в соответствии с законодательством. Повсеместно зафиксировано положение о том, что никто не может быть принудительно лишен жилища иначе, как на основании закона по решению суда. Право на социальное обеспечение принадлежит к числу важнейших социальных прав граждан. В государствах СНГ предусмотрены конституционные гарантии медицинской помощи, пенсий, различных социальных пособий. В конституциях Украины, Республики Узбекистан особо подчеркивается, что пенсии, пособия, другие виды социальной помощи не могут быть ниже официально установленного прожиточного минимума.

В конституциях стран Содружества закреплены основные обязанности граждан. В Конституции Азербайджанской Республики специальной статьей (ст. 81) регулируется вопрос об основных обязанностях граждан, связи этих обязанностей с правами и свободами. Каждое лицо, говорится в Конституции, несет перед государством и обществом обязанности, непосредственно вытекающие из его прав и свобод. Во всех конституциях закреплено положение о том, что каждое лицо, проживающее на территории государства, обязано выполнять требования Конституции и национального законодательства.

Все конституции стран СНГ предусматривают положения об изменениях и дополнениях в конституции. Согласно Конституции Республики Беларусь вопрос об изменении и дополнении Конституции рассматривается палатами парламента по инициативе президента или не менее чем 150 тыс.

граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом. Закон об изменении и дополнении Конституции может быть принят после двух обсуждений и одобрений парламентом с промежутком не более трех месяцев. Изменения и дополнения Конституции не производятся в период чрезвычайного положения, а также в последние шесть месяцев полномочий палаты представителей. Изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум. Решения референдума считаются принятыми, если за него проголосовало большинство граждан, внесенных в списки для голосования. За годы существования Содружества изменения и дополнения были внесены в конституции Грузии, Киргизии, России, Узбекистана, Украины.

В конституциях постсоветских республик немало спорных проблем, возникающих при заимствовании конституционных идей и институтов высокоразвитых государств и попытке вписать их в свои постсоциалистические реалии. Так, концепция президентской власти формально и, главное, по смыслу противоречит принципу разделения властей. Конституционное закрепление принципа народного суверенитета не обеспечивается механизмами непосредственной демократии. Закрепленные в конституциях права и свободы граждан, в частности социально-экономические, носят скорее всего декларативный характер. В отдельных государствах созданные политические режимы противоречат положениям конституций. Нельзя не остановиться и еще на одной черте постсоветских конституций – их низкой юридической технике. Качество формулировок многих статей вызывает недоумение исследователей при анализе и порождает сложности при толковании органами конституционного контроля.

3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО И ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА

3.1. Государственное устройство стран СНГ

В современной науке конституционного права одним из ведущих правовых институтов является институт «основы конституционного строя». Этот институт сравнительно недавно введен в научный оборот отечественного правоведения. Для того чтобы определиться с его содержанием, возьмем за точку отсчета Конституцию Российской Федерации, правовая концепция которой во многом повлияла на конституции стран СНГ. В содержание этого института включены следующие принципиальные положения:

- провозглашение России как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, как государства социального и светского;
- провозглашение человека, его прав и свобод внешней ценностью;
- положения о народовластии: народ – носитель суверенитета и единственный источник власти, непосредственная и опосредованная демократия; выборы и референдум;
- суверенитет Российской Федерации: верховенство ее законов и целостность территорий;
- Российская Федерация, основы ее государственного устройства;
- основные положения о гражданстве;
- признание и защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; земля и другие природные ресурсы;
- принцип разделения властей;
- государственная власть в Российской Федерации;
- разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- местное самоуправление;

- высшая юридическая сила Конституции, ее прямое действие, верховенство, опубликование законов и других нормативных правовых актов; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как составная часть ее правовой системы.

Согласно российской конституционной доктрине основы конституционного строя составляют фундаментальные характеристики и принципы государственного и общественного строя. Аналогично дело обстоит с конституционными принципами и в других странах. Так, в Конституции Туркменистана одним из положений, определяющих содержание правового института, является декларирование Туркменистана в качестве демократического, правового и светского государства с формой правления в виде президентской республики. Особенностью Конституции Туркменистана является положение о постоянном нейтралитете, что составляет специфику Туркменистана и весьма важно для его государственно-правового статуса.

Общей особенностью конституций Армении, Беларуси, Туркменистана, Таджикистана являются положения, связанные с национальным характером государства, а именно его обязанностью сохранять и поддерживать национальное культурное наследие. В конституциях других республик самого понятия «основы конституционного строя» нет. Однако содержание этого института по существу раскрывается в конституциях.

Следует отметить, что Конституция Украины не ограничивается указанием на государственный суверенитет, но подчеркивает также и независимость. Это специфическая особенность Украины, основывающаяся на том, что в государственной практике известны случаи предоставления и провозглашения суверенитета в отношении государств, не являющихся независимыми. Например, все союзные республики в составе Союза ССР согласно Конституции СССР и конституции союзных республик были суверенными государствами: в составе нынешнего Узбекистана суверенной республикой с правом свободного выхода провозглашается Каракалпакстан.

Особенностью Конституции Азербайджанской Республики является отсутствие деклараций о правовом и социальном характере государства. В основы конституционного государственного устройства закладывается положение о главе государства, что является своего рода отражением тенденций к президентской республиканской форме правления.

В Конституции Республики Казахстан следует отметить особенность, заключающуюся в провозглашении общественного согласия и политической стабильности в качестве основополагающего принципа деятельности Республики. В числе основополагающих принципов подчеркивается значение казахского патриотизма. Существенно также, что государство провозглашается как казахское. В указанном – безусловная дань традициям национального государства.

Конституция Кыргызской Республики включила положение об обще-социальной сущности современного Кыргызского государства. Также на уровне Конституции утверждается идея служения государства всему обществу, а не какой-либо его части. Довольно четко прослеживается тенденция к усилению президентской власти, поскольку президент провозглашается гарантом обеспечения верховенства власти народа.

Таким образом, из 12 стран (с учетом Грузии) Содружества только 5 – Россия, Армения, Беларусь, Таджикистан, Туркменистан – имеют в структуре конституций соответствующие части, озаглавленные «Основы конституционного строя». Другие республики не имеют в своих конституциях глав и разделов с таким названием, однако по существу все включили основные положения, относящиеся к содержанию этого конституционно-правового института. В содержание этого института входят: основные характеристики сущности современного государства как суверенного, демократического, правового, социального, светского с республиканской формой правления; основы государственного устройства; народовластие; принцип разделения властей; язык; государственная символика. Некоторые страны СНГ в разделы, определяющие основы конституционного строя (основы государства), вклю-

чают положения о внешней политике, вооруженных силах, охране культурных ценностей – особенно национального достояния, об экономической безопасности, семье.

Суверенитет как свойство (состояние) государства в отечественной теории государства и науке конституционного права означает независимость государства в решении внутренних и внешних вопросов. Все конституции стран Содружества объявляют их суверенными государствами. Государственный суверенитет находит воплощение как во внутригосударственных отношениях, так и во внешнеполитических. Принципиальную роль в обеспечении государственного суверенитета в рамках Содружества имеет Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной ценности и неприкосновенности границ государств – участников СНГ от 15 апреля 1994 г. В этом документе государства СНГ, исходя из стремления народов к упрочнению традиционных дружественных связей и отношений добрососедства, подтвердили следующие принципы: уважения суверенитета и территориальной целостности, нерушимости границ друг друга, отказ от противоправных территориальных притязаний и любых действий, направленных на расчленение чужой территории.

Для целей настоящей работы целесообразно проанализировать формулировки конституций стран СНГ, касающиеся государственного суверенитета. Конституция Российской Федерации: «Суверенитет распространяется на всю ее территорию» (ст. 4). Конституция Республики Беларусь: «Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику» (ст. 1). Конституция Республики Армения: «Республика Армения – суверенное... государство» (ст. 1). Конституция Республики Казахстан: «Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию» (ст. 2).

Таким образом, все конституции стран Содружества содержат положения о государственном суверенитете. Но при этом в юридических формулировках, закрепляющих это понятие, нет абсолютного единообразия. Боль-

шинство республик включило в свои конституции определения типа «республика – суверенное государство». Это, например, Таджикистан, Узбекистан, Армения, Кыргызстан, Молдова. Некоторые республики (Украина, Молдова) при этом подчеркивают, что не только суверенное, но и независимое. Такую оговорку можно объяснить тем, что современное конституционное право знает концепции ограничения суверенитета, наделения ограниченным суверенитетом субъектов федерации, которые не могут рассматриваться в качестве независимых государств.

Распад СССР породил новые противоречия. Проявляется тенденция государственного национализма, выражающаяся в возрождении и поддержании национального языка, национальной культуры. В то же время наблюдается тенденция к интернационализации, т.е. заметно влияние общепризнанных норм и принципов международного права. Возник новый принцип – ограничение суверенитета государства в пользу общечеловеческих норм мирового сообщества, приоритета общепризнанных форм и принципов международного права.

В отечественном государствоведении принято понимание формы государства как его внутренней структуры, включающей три составные части: форму правления, форму государственного устройства, политический режим. Форма государства во всех трех ипостасях – это то, что позволяет идентифицировать государство во всех трех ипостасях, определить ему место в ряде других подобных явлений. Форма правления и государственный режим в странах Содружества в разной степени рассматриваются в данной работе, в главах, посвященных юридической природе, конституционному развитию, организации государственной власти в странах СНГ. Исходя из поставленных целей, задач исследования основное внимание уделяется вопросу государственного устройства в странах Содружества.

Конституции стран СНГ провозглашают идею национальной государственности. В той или иной мере отдается приоритет коренной нации, например в вопросах государственного языка, отдается дань традициям нацио-

нальной государственности. Национальная идея как основа государственности получила закрепление в преамбулах многих конституций стран СНГ. Так, в преамбуле Конституции Республики Казахстан провозглашается: «Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность на исконной казахской земле, сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, желая занять достойное место в мировом сообществе...»²⁸.

Некоторые конституции содержат понятие территории и определение ее границ. При этом, как правило, нормы конституции определяют подход к данному вопросу с точки зрения международного права. Например, Конституция Азербайджанской Республики содержит определение территории Азербайджанской Республики и называет ее составные части: внутренние воды Республики, принадлежащий ей сектор Каспийского моря, воздушное пространство над Республикой (ст. 12). К слову сказать, это не исчерпывающий перечень составных частей территории. Не указаны сухопутная территория, а также пространство недр, на которые согласно нормам международного права распространяется суверенитет государства. Конституция Республики Молдова определяет, что территория Республики и границы страны устанавливаются органическим законом с соблюдением общепризнанных принципов международного права (ст. 3). Конституция Грузии содержит ст. 2, в которой провозглашается, что территория Грузии определена по состоянию на 21 декабря 1991г. При этом констатируется, что территориальная целостность и неприкосновенность государственных границ Грузии признаны мировым сообществом, а также международными организациями.

В зависимости от особенностей государственного устройства стран СНГ их можно подразделить на следующие группы:

- унитарные;
- федерация;

²⁸ Конституции государств – участников СНГ. М., 1999. С. 273.

- унитарные с административной автономией;
- унитарные с административно-политической автономией.

В Содружестве Независимых Государств федеративным государством является Российская Федерация. Важная черта современного российского федерализма – формальное признание равноправия субъектов Федерации. Это обусловлено равноправием народов, исторически объединившихся на земле России. Федеративное устройство России направлено на сохранение государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Согласно Конституции России к ведению Российской Федерации относятся: принятие и изменения Конституции РФ; управление федеральной собственностью; федеральный бюджет и федеральные налоги; валютное, кредитное и таможенное регулирование; внешняя политика и внешнеполитические отношения; защита государственной границы; федеральная государственная служба и т.п. В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся: обеспечение соответствия конституций и законов субъектов Конституции РФ и законам РФ; защита прав и свобод граждан; распоряжение землей и природными ресурсами; координация вопросов образования и здравоохранения; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями и т.д. (полный перечень приведен в ст. 72 Конституции РФ). То, что не относится к исключительному ведению федерального центра и совместному ведению РФ и ее субъектов, Конституция РФ относит к ведению республик, краев, областей. Однако подробного списка этих полномочий она не содержит.

Субъекты Российской Федерации согласно Конституции РФ не являются суверенными государствами. Однако некоторые республики в своих конституциях закрепили за собой это свойство (Татарстан, Башкортостан). Слабость федеральной власти во время президентства Ельцина вынуждала ее идти на подписание особых двухсторонних договоров с субъектами Федерации, как правило, с наиболее богатыми по своим ресурсам национальными

республиками. Так, в 1994 г. был подписан договор с Татарстаном, который предоставил республике такие права и преимущества, каких не было у других субъектов РФ. В введение Татарстана перешли такие федеральные функции, как защита прав и свобод человека и гражданина, предоставление или лишение татарского гражданства, установление отношений с иностранными государствами и др. Всего было подписано 20 двухсторонних договоров с национальными республиками.

Подобная политика подрывала основы российского федерализма, представляла угрозу целостности российского государства. В ходе реализации государственных реформ В. В. Путина были осуществлены мероприятия по созданию вертикали власти. В 2000 г. были созданы федеральные округа и введен институт полномочных представителей президента в федеральных округах. В 2000 г. в Российской Федерации было образовано семь федеральных округов, еще один – Северо-Кавказский федеральный округ – был создан в 2009 г. Одновременно проводилась кропотливая работа по приведению законодательства отдельных субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Принятые меры сохранили территориальную целостность государства, утвердили правовые основы федеративных отношений.

Все остальные страны, кроме России, являются унитарными государствами. Конституции Республики Казахстан, Кыргызской Республики включают соответствующие формулировки, прямо провозглашающие их унитарными государствами. Так, статья 2 Конституции Республики Казахстан указывает, что Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Конституция Кыргызской Республики (ст. 1) также закрепляет, что Кыргызская Республика – суверенная унитарная демократическая республика, построенная на началах правового светского государства.

Некоторые унитарные республики Содружества имеют в своем составе автономные образования. К ним относятся Азербайджан, Молдова, Таджикистан, Грузия, Узбекистан, Украина. В то же время наличие в них автономий

не влияет на статус этих республик как унитарных государств. Автономии Узбекистана, Грузии, Азербайджана относятся к административно-политическим, а Украины, Молдовы, Таджикистана – к административно-территориальным.

Наличие автономий в составе унитарных государств – явление уникальное не только на постсоветском пространстве, но и в мировом государствоведении. В связи с этим возникает необходимость более подробно рассмотреть конституционно-правовое закрепление статуса автономий и их место в названных государствах СНГ.

В составе Азербайджанской Республики находится Нахичеванская Автономная Республика. Согласно Конституции Азербайджанской Республики (ст. 134) Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджана, неотъемлемой составной частью Азербайджанской Республики. Конституция Азербайджанской Республики, ее законы, указы президента Республики и кабинета министров обладают обязательной силой на территории Нахичеванской Автономной Республики. Конституция и законы Нахичеванской Республики, принятые Али Меджлисом этой Республики, не должны противоречить соответственно Конституции и законам Азербайджанской Республики, постановления, принятые кабинетом министров Нахичеванской Автономной Республики, – Конституции и законам Азербайджана, указам президента и постановлениям кабинета министров Азербайджана.

Законодательная власть в Нахичеванской Автономной Республике осуществляет Али Меджлис, исполнительную – кабинет министров, судебную власть – суды автономии. Высшим должностным лицом Нахичеванской Автономной Республики является председатель Али Меджлиса. Парламент автономии состоит из 45 человек, а срок его полномочий – пять лет. Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики избирает председателя парламента и его заместителей, организует постоянные и другие комиссии. Али Меджлис устанавливает общие правила по следующим вопросам: выбо-

ры в Али Меджлис; налоги; направления социально-экономического развития автономии; социальное обеспечение; охрана окружающей среды; туризм; здравоохранение, наука, культура. По данным вопросам Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики принимает законы.

Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики решает следующие вопросы: организует работу парламента; утверждает бюджет; утверждает экономические и социальные программы автономии; назначает на должность и освобождает от должности премьер-министра автономии; утверждает состав кабинета министров; осуществляет доверие кабинету министров.

Состав кабинета министров Нахичеванской Автономной Республики утверждается Али Меджлисом по представлению премьер-министра автономии. Премьер-министр Нахичеванской Автономной Республики назначается Али Меджлисом автономии на основании представления президента Азербайджана. Кабинет министров автономии составляет бюджет автономной республики и представляет его в Али Меджлис, исполняет бюджет автономии, обеспечивает осуществление экономических, социальных программ автономной республики, решает другие вопросы, отнесенные к его ведению президентом Азербайджана. Кабинет министров автономной республики принимает постановления и распоряжения.

В Нахичеванской Автономной Республике главы местной исполнительной власти назначаются президентом по представлению председателя Али Меджлиса автономной республики.

Современная Нахичеванская Автономная Республика является правопреемницей Нахичеванской АССР в составе Азербайджанской ССР. Новая автономия сохранила свою историческую территорию, имеет, как и прежде, законодательные и исполнительные органы. Однако современная Азербайджанская Республика потеряла свою прежнюю территориальную целостность. В советский Азербайджан, помимо Нахичеванской АССР, входила

еще Нагорно-Карабахская автономная область (НКАО). В этой автономной области реальной титульной нацией была армянская.

В 1988 г. в Нагорном Карабахе произошел первый межнациональный конфликт в СССР – между армянами и азербайджанцами. Кровавое противостояние пришлось устранять силами внутренних войск и армейских частей. 2 сентября 1991 г. армянское население объявило об образовании независимой Нагорно-Карабахской Республики (НКР) в границах бывшей НКАО и Шаумяновского района. В развернувшейся с 1991–1992 гг. полномасштабной войне между Арменией и Азербайджаном вооруженные армяно-карабахские формирования сумели овладеть практически всей территорией автономии. Им удалось также захватить несколько азербайджанских районов.

В 1994 г. при посредничестве России, Киргизии и Межпарламентской ассамблеи СНГ представители Армении, Азербайджана и Нагорного Карабаха подписали протокол, на основании которого была достигнута договоренность о прекращении огня. Однако мирный договор до сих пор не подписан. Азербайджан трактует этот конфликт как агрессию Армении и захват чужих земель с вытекающими отсюда международно-правовыми последствиями. Армения связывает конфликт с вопросом безопасности армянского населения Нагорного Карабаха.

На протяжении последних двух десятилетий карабахский конфликт находится в центре внимания мирового сообщества. Совет Безопасности ООН принял несколько резолюций по этой проблеме. С 1992 г. в зоне конфликта действует миссия ОБСЕ в лице Минской группы, в рамках которой велись политические переговоры по урегулированию конфликта. Попытки примирения враждующих сторон предпринимались и в рамках СНГ на специальных встречах президентов Азербайджана и Армении. Однако все варианты урегулирования конфликта, планы территориального обмена только еще больше разъединяют стороны и заводят все переговоры в тупик. С азербайджанской стороны все чаще звучат призывы к вооруженному разрешению территориального спора между двумя государствами.

Парадоксальная ситуация с автономиями сложилась в Грузии. В Конституции Грузии (ст. 1) указывается: «Грузия – независимое, единое и неделимое государство, что подтверждено референдумом, проведенным 31 марта 1991 года на всей территории страны, включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую автономную область, и Актом о восстановлении государственной независимости Грузии от 9 апреля 1991 года»²⁹.

Таким образом, в Конституции Грузии нет главы о государственно-территориальном устройстве и местном самоуправлении. Напрашивается вопрос, как разработчики и учредители Основного закона могли забыть важнейшее положение о государственном устройстве страны.

Конституция Грузии была принята в 1995 г., когда Южная Осетия и Абхазия уже объявили о своей независимости и выходе из состава Грузии. Поэтому на стадии разработки Конституции в различных модификациях предполагались оба классических варианта (унитарное и федеративное государство) государственно-территориального устройства. Представители одной части общества в Конституционной комиссии (научная и творческая интеллигенция) предлагали строить государство на основе принципов регионализма, предоставив особые права Абхазии, Аджарии и Цхинвальскому региону. Меньшинство в Конституционной комиссии отстаивало идею создания федеративного государства. По их мнению, Грузия исторически была территориально сложным государством, а кроме того, единственным мирным путем разрешения конфликтов в Абхазии и Цхинвальском регионе явилась бы сплошная федерализация страны. Вариации предполагаемой федерации имели достаточно широкий спектр – от асимметричной федерации (Абхазия, Аджария – республики, Тбилиси – федеральный столичный округ, остальные субъекты получают статус краев) до федерации, в которой все субъекты (от 5 до 15) будут равноправны. Несмотря на попытки использовать федеративную

²⁹ Конституции государств – участников СНГ. С. 205.

идею в качестве основы урегулирования конфликтов, парламент отказался от этой идеи.

Обратим внимание, что уже с июня 1990 г. Грузия не считала себя связанной с советским законодательством. Поэтому любые решения Абхазской АССР и Юго-Осетинской автономной области о повышении их статуса рассматривались руководством Грузии как покушение на территориальную целостность страны. Президент Грузии Гамсархудия своим указом ликвидировал автономный статус Южной Осетии и направил в регион войска для усмирения осетинского населения. Вооруженные столкновения в Южной Осетии в основном завершились после подписания 14 июля 1992 г. главами России (Ельцин) и Грузии (Шеварднадзе) соглашения о принципах мирного урегулирования конфликта в Южной Осетии. В соответствии с ним в зону грузино-осетинского конфликта были введены смешанные силы (российский, грузинский и осетинский батальоны). В декабре 1997 г. парламент автономии проголосовал за независимость Южно-Осетинской Республики внутри СНГ. 8 апреля 2001 г. на референдуме была принята Конституция Республики Южная Осетия.

В Абхазии процесс суверенизации оказался еще более необратимым. В его основе лежал целый ряд факторов, включая последствия кровавой межэтнической войны, спровоцированной вводом в Абхазию в августе 1992 г. Национальной гвардии Грузии. Длившиеся в течение года боевые действия завершились полным разгромом грузинских воинских формирований.

Последствием войны стал массовый исход грузинского населения. В результате в Абхазии коренным образом изменилась этническая ситуация, когда большинством населения стали абхазы. В апреле 1994 г. стороны подписали заявление о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта, в мае – соглашение об отправке в зону конфликта сил СНГ. Также в зоне конфликта была развернута миссия наблюдателей ООН.

В августе 2008 г. режим Саакашвили предпринял попытку решить проблему территориальной целостности своей страны силовым путем. Грузия

совершила агрессию против Южной Осетии, что привело к убийствам российских миротворцев и мирного осетинского населения. В результате пятидневной войны Южная Осетия была освобождена, а Абхазия выведена из-под огня. 12 августа президент РФ Д. Медведев при посредничестве президента Франции Н. Саркози объявил в адрес Грузии принципы урегулирования конфликта, которые сводились к окончательному прекращению всех военных действий и отводу вооруженных сил Грузии и России на линию, предшествующую началу боевых действий.

26 августа 2008 г. Российская Федерация признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Все возражения на этот счет, предъявляемые Москве западными странами, имеют не международно-правовой, а исключительно политический характер. Несостоятельность аргументации США и Евросоюза наглядно демонстрируется их же собственными действиями, связанными, в частности, с односторонним признанием Косова в феврале 2008 г. Длительный период непризнания Российской Федерацией Абхазии и Южной Осетии был обусловлен стремлением найти общую формулу компромисса, который бы устроил и Грузию, и ее бывшие автономии.

Признание Российской Федерацией Абхазии и Южной Осетии основано на факте соответствия обеих стран критериям государственности, в частности тем, которые были изложены в Конвенции Монтевидео 1933 г.: наличие постоянного населения; определенной территории; собственного правительства и способности к вступлению в отношения с другими государствами.

Из всех трех прежних автономий Грузинской ССР в составе современной Грузии осталась одна – Аджария. Именно с этого относительно слабого звена Саакашвили начал восстанавливать территориальную целостность Грузии. Руководитель Аджарии Абашидзе поддерживал дружеские отношения с расположенной в Батуми мотострелковой дивизией России. Большую часть дивизии составляли аджарцы, имеющие российское гражданство. Большие доходы республике давал морской порт Батуми. Поэтому возвращение Ад-

жарии под контроль Тбилиси имело не только политическое, но и экономическое значение.

После продолжительного политического противостояния с Абашидзе новому президенту Грузии Саакашвили удалось в мае 2004 г. взять Аджарию под свой полный контроль. Удивляет позиция России, которая предложила Абашидзе покинуть свой пост и переехать на местожительство в Москву. Тем самым Россия облегчила Саакашвили и его американским патронам их задачи: развить дальше «розовую революцию», утвердиться на важном аджарском черноморском побережье. В Аджарии было введено прямое президентское правление, которое продлилось до прошедших в июне 2004 г. выборов в парламент Аджарии. Правовой статус Аджарии до сих пор не имеет конституционного определения. Руководство Аджарии находится под полным контролем Тбилиси.

Молдова, будучи унитарным государством, имеет также некоторые особенности государственно-территориального устройства. Конституция Молдовы предусматривает возможность предоставления территориальной автономии населенным пунктам левобережья Днестра, а также некоторым населенным пунктам юга Республики Молдова (ст. 11). Этим территориям могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическими законами. Изменения в органические законы, регламентирующие особый статус населенных пунктов левобережья Днестра, вносятся тремя пятыми избранных депутатов.

Особый правовой статус имеет Гагаузия. Он определен в законе Республики Молдова «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 24 декабря 1994 г. Согласно данному закону Гагаузия (Гагауз Ери) – это территориальное автономное образование с особым статусом как формы самоопределения гагаузов, являющейся составной частью Республики Молдова. Гагаузия в пределах своей компетентности самостоятельно решает вопросы политического, экономического и культурного развития в интересах всего населения. Высшим должностным лицом Гагаузии является ее глава (башкан).

Ему подчиняются все органы публичного управления Гагаузии. Глава Гагаузии должен быть гражданин Республики Молдова, достигшим 35 лет и владеющим гагаузским языком. Глава Гагаузии указом президента Республики Молдова утверждается членом правительства Республики Молдова.

Однако в Молдове сохраняется очаг напряженности, препятствующий восстановлению территориальной целостности этого государства, созданию в этом регионе условий для безопасного развития. Речь идет о самопровозглашенной и непризнанной Приднестровской Молдавской Республике. Здесь уместно напомнить о предпосылках образования этого объединения. В 1990 г. народный фронт Молдовы, получивший в результате парламентских выборов весомые рычаги политической власти, выдвинул на первый план идею «общерумынской общности», подчинив ей другие проблемы культуры и истории. В Приднестровье, где исторически сложилось русско-украинское большинство, а молдавское население находилось под сильным влиянием славянской культуры, идея объединения с Румынией была воспринята крайне негативно. Сторонники отделения Молдовы от России делали упор и на то, что на территории Приднестровья были сосредоточены построенные еще в советские годы промышленные предприятия, составляющие 57 % промышленного потенциала Молдовы.

В то же время конфликт в Молдове имеет иную природу, чем карабахский или абхазский, юго-осетинский, где этнический фактор сыграл решающую роль. Глубинные причины молдавского конфликта – в исторических, экономических и этнических особенностях, предшествовавших становлению современной Молдовы в качестве национального государства, а также в противоречиях, вызванных распадом СССР.

Политическое противостояние в Молдове в июне 1992 г. переросло в вооруженный конфликт. Всего за время вооруженных столкновений жертвами конфликта стали 425 человек. 21 июня 1992 г. президенты – молдавский (Снегур) и российский (Ельцин) – подписали соглашение «О принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском ре-

гионе Республики Молдовы». Оно подтверждало принцип территориальной целостности Молдовы, предусматривало прекращение огня и переход к политическому урегулированию конфликта.

С конца 1992 г. и по настоящее время Кишинев и Тирасполь ведут переговоры по определению правового статуса Приднестровья. Однако обе стороны по-разному видят свое будущее в рамках общего государства. Кишинев предлагает решить проблему путем предоставления Приднестровью статуса автономии или даже «широкой автономии» в рамках унитарной республики. Приднестровье выступает за «равносубъективность». Победа коммунистов на досрочных парламентских выборах в Молдове в феврале 2001 г. и избрание президентом этнического русского В. Воронина создали, как полагали в России, неплохие условия для решения приднестровской проблемы.

Дальнейшие события показали, что сторонам явно не хватает политической воли, чтобы сдвинуть с мертвой точки переговорный процесс. В 2009 г. проходили переговоры между Москвой и Кишиневом с присоединением к ним Тирасполя. Однако согласовать позиции сторон не удалось. Россия придерживалась линии на определение государственно-правовой модели Приднестровья в рамках территориальной целостности Молдавии. Кишинев устраивало указание на территориальную целостность, но его не устраивало положение о равной правосубъективности частей воссоединяющейся страны. Хотя только при этом условии можно было бы рассчитывать на смягчение позиции Тирасполя, который после отказа кишиневских властей от «Плана Козака» настойчиво выступает за полный государственный суверенитет Приднестровской Молдавской Республики.

Сложившаяся после парламентских выборов в апреле 2009 г. внутриполитическая обстановка не способствует проведению переговорного диалога. Отставка президента В. Воронина и приход к власти националистических сил еще более осложнил проблему целостности страны. В Молдове снова раздаются призывы к воссоединению с Румынией. А в Тирасполе, напротив, расценивают сложную обстановку в Кишиневе как весомый аргумент в поль-

зу окончательного отделения от раздираемой внутренними противоречиями Республики Молдовы. При этом руководство Приднестровья уповает на всестороннюю поддержку России и на то, что в случае необходимости будет оказана вооруженная поддержка по примеру Южной Осетии. Однако здесь надо учитывать тот факт, что Россия не имеет общей границы с Приднестровской Республикой. Не надо исключать, что Приднестровью может быть предложен вариант автономии в составе Украины. А пока Приднестровскую Молдавскую Республику признали такие же непризнанные Абхазия и Южная Осетия.

Территориальное устройство Украины основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

Систему административно-территориального устройства Украины составляют: Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села.

Статус автономной республики в составе Украины Крым получил в 1993 г. Конституция Крыма от 6 мая 1992 г. провозглашала республику суверенным государством и предусматривала договорной характер связей с Украиной. Однако Украина не признала полной независимости Республики Крым и отменила ее Конституцию от 6 мая 1992 г.

Конституция Украины 1996 г. (ст. 134) регулирует правовой статус Автономной Республики Крым как неотъемлемой составной части Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению.

Автономная Республика Крым имеет Конституцию, которую принимает Верховная Рада Крыма и утверждает Верховная Рада Украины не менее чем половиной от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Представительным органом Автономной Республики Крым является Верховная Рада Крыма. Она в пределах своих полномочий принимает решения и постановления, являющиеся обязательными к исполнению в автономии. Правительством Автономной Республики Крым является Совет министров Крыма. Председатель Совета министров Крыма назначается на должность и освобождается от должности Верховной Радой Крыма по согласованию с президентом Украины.

Правосудие в Автономной Республике Крым осуществляется судами, которые входят в единую систему судов Украины.

К ведению Автономной Республики Крым относятся (ст. 138 Конституции Украины):

- назначение выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, утверждение состава избирательной комиссии Крыма;
- организация и проведение референдумов;
- управление имуществом, принадлежащим республике;
- разработка, утверждение и исполнение бюджета Крыма на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины;
- разработка, утверждение и реализация программ Крыма по вопросам социально-экономического и культурного развития, рационального природопользования, охраны окружающей среды в соответствии с общегосударственными программами;
- признание статусов местностей как курортов; установление зон санитарной охраны курортов;
- участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, содействие охране правопорядка и общественной безопасности;
- обеспечение функционирования и развития государственного и национальных языков и культур в Крыму; охрана и использование памятников истории;
- участие в разработке и реализации государственных программ по возвращению депортированных народов;

- инициирование введения чрезвычайного положения и установление зон чрезвычайной экологической ситуации в Крыму и в отдельных местностях.

Согласно ст. 139 Конституции Украины в Автономной Республике Крым действует представительство президента Украины, статус которого определяется законом Украины.

Закон Украины «Об Автономной Республике Крым» от 17 марта 1995 г. определяет эту республику как административно-территориальную автономию в составе Украины. Автономная Республика Крым действует в границах территории бывшей Крымской области в составе Украинской ССР. Город Севастополь является административно-территориальной единицей общегосударственного подчинения и не входит в состав Автономной Республики Крым. Статус города Севастополь определяется законами Украины.

Хотя закон Украины определяет статус Крыма как административно-территориальной автономии, из содержания указанного закона следует, что по существу Крымская Республика является формой административно-политической автономии. Она имеет свою Конституцию и другие законы, систему государственных органов, собственные символы.

Специфика государственного устройства Узбекистана определяется особенностями его отношений с Республикой Каракалпакстан. Согласно ст. 70 Конституции Узбекистана «суверенная Республика Каракалпакстан входит в состав Республики Узбекистан. Суверенитет Республики Каракалпакстан охраняется Республикой Узбекистан»³⁰. За Каракалпакстаном закрепляется право выхода из состава Узбекистана на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана (ст. 74). Однако это решение подлежит утверждению высшим органом государственной власти Узбекистана – Олий Мажлисом. Предусматривается, что отношения Узбекистана и Каракалпак-

³⁰ Конституции государств – участников СНГ. С. 609.

стана регулируются договорами и соглашениями между ними в рамках Конституции Узбекистана (ст. 75).

Территория и границы Республики Каракалпакстан не могут быть изменены без ее согласия. Республика Каракалпакстан самостоятельно решает вопросы своего административно-территориального устройства.

Таким образом, государственное устройство Республики Узбекистан имеет особую специфику. Право выхода автономии из унитарного государства, которой обладает Каракалпакстан, не имеет ни одна автономия в странах СНГ. Поэтому можно предположить, что отношения Республики Узбекистан с Республикой Каракалпакстан содержат много элементов федеративных отношений.

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан (ст. 81) Горно-Бадахшанская автономная область является составной и неделимой частью Республики Таджикистан. Изменять границы территории Горно-Бадахшанской автономной области без согласия Маджлиса народных депутатов запрещается.

Народные депутаты Таджикистана от Горно-Бадахшанской автономной области избираются в соответствии с установленной законом нормой независимо от численности населения.

Полномочия Горно-Бадахшанской автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни и другие полномочия области определяются конституционным законом.

Судьи Горно-Бадахшанской автономной области назначаются и освобождаются президентом по представлению министра юстиции. Конституционный суд Республики Таджикистан состоит из семи человек, один из которых является представителем Горно-Бадахшанской автономной области.

Общим в концепции государственного устройства стран СНГ является взгляд на федерацию как форму территориальной организации власти, самоопределения и самоуправления народов в составе целостного государства, способ обеспечения государственного единства и территориальной целост-

ности. Практически через все конституции стран СНГ проводится идея национальной государственности. Подчеркивается приоритет коренной нации. Большинство стран СНГ в декларациях о государственном суверенитете и конституциях использует широкую трактовку понятия «народ», отождествляя его с населением республики. Формой самоопределения национальных общностей в странах СНГ можно считать национальные административно-территориальные единицы. Их образование предусматривается в целях сохранения традиционного расселения национальностей и восстановления среды обитания малочисленных народов в местах традиционного проживания.

3.2. Система органов государственной власти в странах Содружества

Конституционно-правовое регулирование организации государственной власти в странах Содружества основывается на следующих основных принципах.

Принцип народного суверенитета, основное содержание которого заключается в презумпции – народ является источником всей власти в государстве. В господствующей конституционно-правовой доктрине демократия отождествляется с властью народа.

Принцип разделения властей. В соответствии с этим принципом власть разделена на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Согласно взглядам Ш. Монтескье, которому принадлежит разработка теории разделения властей, свобода может быть обеспечена только в таком государстве, где власть разделена на три ветви. При этом каждая из ветвей обладает определенной самостоятельностью и уравновешивается другими. Задача конституционно-правового регулирования – определить компетенцию каждого органа таким образом, чтобы исключалось его господство над другим. Примером жесткого разделения властей обычно служит Конституция США, где законодательная власть принадлежит парламенту, т.е. конгрессу США, судебная власть – Верховному суду США и нижестоящим судьям. Этот вари-

ант принципа разделения властей именуется системой «сдержек и противовесов».

На деле установление конституционного статуса каждой из ветвей власти и их полномочий во многом зависит от социально-политической обстановки в каждой конкретной стране. Поэтому практика государственного строительства современных государств дает множество вариантов и моделей реализации принципа разделения властей. В полной мере это относится и к государствам СНГ. Стремление к реализации в конституции доктрины разделения властей дало возможность впервые в истории соединить власть и ответственность, разделить и сбалансировать полномочия законодательных и исполнительных органов. Конституции сохранили политический вес и статус парламентов как высшего законодательного органы страны, обеспечили рост политического потенциала кабинетов министров, особенно института премьер-министра, и несколько ослабили властные возможности администрации президента.

Принцип самостоятельности государственных и общественных организаций, их невмешательство в дела друг друга. Этот принцип рожден негативной практикой государственного строительства в СССР, когда партия вмешивалась в дела государственных органов и подменяла их.

Конституции стран Содружества содержат обстоятельные разделы (главы), посвященные организации государственной власти. В этих разделах содержатся общие положения об организации государственной власти, системе органов, а также разделы (главы) о каждом из звеньев государственного механизма.

Структура конституций, их разделов, посвященных организации государственной власти, различна. В одних на первом месте стоят главы о парламенте. Например, Конституция Республики Таджикистан, хотя в юридически формальном смысле Таджикистан представляет собой президентскую республику, поскольку президент является главой государства и исполнительной власти. Это довольно интересная конструкция, поскольку президент

Таджикистана не совмещает в своем лице пост главы государства и главы правительства. Премьер-министр правительства назначается президентом Республики.

Имеются различия и в самой модели построения государственной власти. Так, Конституция Республики Туркменистан сохранила свойственную советской Конституции конструкцию «системы органов и управления». Конституция Республики Молдова берет за основу понятия «публичная власть» и «публичное управление». Здесь стоит отметить особенность системы государственных органов Туркменистана – наличие органа, не имеющего аналогов в ныне действующих конституциях стран СНГ и сопоставимого с имевшим место в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Съездом народных депутатов. Это Халк маслахаты (Народный совет) Туркменистана, который согласно Конституции является высшим представительным органом народной власти. При этом Конституция Туркменистана предусматривает, что высшую государственную власть и управление в Туркменистане осуществляют президент, Меджлис, Верховный суд, Высший хозяйственный суд, кабинет министров Туркменистана.

В состав Халк маслахаты входят: президент, депутаты Меджлиса, халк векиллери, избираемые народом по одному из каждого этрапа (административно-территориальное образование), председатель Верховного суда, председатель Высшего хозяйственного суда, главы местных администраций. Срок полномочий халк векиллери – пять лет, они выполняют свои обязанности безвозмездно. Халк маслахаты рассматривает и принимает решения по вопросам: целесообразности внесения поправок и дополнений в Конституцию или принятия новой Конституции; проведения всенародных референдумов; выработки рекомендаций по основным направлениям экономического, социального, политического развития страны; изменения государственной границы и административно-территориального деления; ратификации и денонсации договоров о межгосударственных союзах и иных образованиях; объявляе-

ния состояния войны и мира; по другим вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией и законами.

Решения Халк маслахаты реализуются президентом, Меджлисом и другими государственными органами в соответствии с их полномочиями, установленными Конституцией и законами. Халк маслахаты созывается по мере необходимости, но не ранее одного раза в год по инициативе президента, Меджлиса или одной трети установленного числа членов Халк маслахаты. Вносить предложения на рассмотрение Халк маслахаты вправе президент, Меджлис или его президиум либо не менее одной четверти установленного числа членов Халк маслахаты. Работой Халк маслахаты руководит президент либо избираемый Халк маслахаты любой из его членов. Порядок созыва Халк маслахаты и его работы определяется утверждаемым им регламентом.

В некоторых странах Содружества конституции предусматривают создание других органов государственной власти, которые не входят в общепринятую традиционную структуру государственной власти. Будучи по своему характеру вспомогательными, они тем не менее имеют статус конституционных органов, поскольку отражаются в конституциях. Речь идет, например, о судебной полиции в Республике Молдова. В Конституции Республики Казахстан упоминаются органы дознания и предварительного следствия.

Счетная палата Молдовы согласно ст. 133 Конституции осуществляет контроль за порядком формирования публичных финансовых средств, управления ими и их использования. Счетная палата состоит из семи членов. Председатель Счетной палаты назначается парламентом по представлению парламента на пятилетний срок. Члены счетной палаты назначаются парламентом по представлению председателя палаты.

В Конституции Грузии называется Палата контроля Грузии. Согласно ст. 97 Палата контроля осуществляет надзор за использованием и расходованием государственных средств и других материальных ценностей государства. Палата контроля вправе проверять достоверность других государственных

органов финансово-хозяйственного контроля, представлять парламенту предложения по совершенствованию налогового законодательства.

В Республике Беларусь согласно ст. 129–131 Конституции создан и действует Государственный контрольный комитет. Он осуществляет государственный контроль за использованием государственного бюджета, государственной собственности, исполнением актов президента, парламента, правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения. Государственный контрольный комитет образуется президентом. Председатель Комитета назначается президентом с согласия Сената. Компетенция, организация и порядок деятельности Государственного контрольного комитета определяются законом.

Институт президентства в странах СНГ

Во всех странах Содружества введен институт президента. Президентская власть является центральным звеном государственного механизма. В свое время было много споров о целесообразности введения этого института. Его введение в странах Содружества вызвано внутренними и внешними условиями переходного периода. Институт президентства был призван ускорить темпы социально-экономических реформ и укрепить систему государственной власти.

Институт президентства за время, прошедшее с момента его введения в странах Содружества, претерпел изменения. Правовой статус президента, его полномочия и круг обязанностей несколько раз изменялись. Они определялись рядом законодательных актов, а в настоящее время – конституцией. Законом о введении поста президента Украины и внесении изменений и дополнений в Конституцию от 5 июля 1991 г. Верховная Рада дополнила Основной закон новой главой – «Президент Украины». Эта глава была помещена в текст Конституции после главы «Верховная Рада Украины». Таким образом, в структуре Конституции Украины первое место отводится парламенту, а

второе – президенту. Такой порядок сохранен и в новой Конституции Украины 1996 г.

Подобное положение характерно для Конституции Республики Беларусь 1994 г., а в Конституции Российской Федерации первое место отводится президенту, что аналогично соответствующему положению Конституции Франции.

В соответствии с конституциями президентуре отводится особое место в системе органов государственной власти. Президент воплощает единство государства и государственной власти в целом. Глава государства занимает высшее место в иерархии государственных институтов и осуществляет верховное представительство страны во внутривластной жизни и на международной арене.

Конституции стран Содружества содержат различные определения президента. Конституция Кыргызской Республики в ст. 42 провозглашает следующее: «Президент Кыргызской Республики является главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики»³¹. Конституция Республики Узбекистан в ст. 89 устанавливает, что «Президент Республики Узбекистан является главой государства и исполнительной власти в Республике Узбекистан». Президент Республики Узбекистан является одновременно председателем кабинета министров³².

Определения института президента можно классифицировать по следующим группам.

Первая группа. Президент является главой государства. Это определение принято институтами России, Украины, Молдовы, Беларуси.

Вторая группа. Президент является главой государства и исполнительной власти. Это определение принято институтами Узбекистана, Азербайджана, Грузии, Таджикистана.

³¹ Конституции государств – участников СНГ. С. 339.

³² Там же. С. 614–615.

Третья группа. Президент – глава государства и высшее должностное лицо (Кыргызская Республика, Республика Казахстан).

Четвертая группа. Президент – глава государства, исполнительной власти и высшее должностное лицо (Туркменистан).

Большинство конституций стран Содружества не включает президента ни в одну из ветвей власти, ставит его как бы над властями. Положение президента в системе органов государственной власти является определяющим для характеристики формы правления. Согласно конституциям прямо названы президентскими республиками Казахстан (ст. 2), Туркменистан (ст. 1). Однако в полной мере вопрос о форме правления будет ясным по мере исследования полномочий президента, порядка его избрания, соотношения с парламентом и правительством.

Конституции стран Содружества содержат нормы о сроке полномочий президента. Большинство стран устанавливает пятилетний срок полномочий президента. Четырехлетний срок принят только в Молдавии. В связи с изменениями и дополнениями в Конституцию Российской Федерации 2008 г. срок полномочий президента увеличен до шести лет. Все конституции устанавливают недопустимость пребывания в должности президента одного и того же лица более двух сроков подряд. Однако в Узбекистане, Казахстане, Белоруссии в обход конституционных норм были продлены полномочия И. Каримова, Н. Назарбаева, А. Лукашенко. Конституция Туркменистана не содержит нормы о недопустимости более двух сроков подряд пребывания в должности президента. Конституция Молдовы устанавливает возможность продления срока президентских полномочий.

Конституции, как правило, оговаривают начало и конец срока полномочий президента. Так, в Конституции Азербайджанской Республики закреплено, что президент считается вступившим в должность со дня принесения присяги (ст. 116). Конституции Кыргызстана, Украины устанавливают, что новоизбранный президент вступает в должность не позднее чем через 30

дней после официального объявления результатов выборов с момента принятия присяги на торжественном заседании парламента.

Правовой уровень присяги главы государства в различных странах имеет свои особенности. Заслуживает внимания факт включения текста присяги в рамках конституционной регламентации. Тексты президентских присяг включены в конституции стран СНГ.

Так, например, статья 103 Конституции Азербайджанской Республики устанавливает, что лицо, избранное президентом Азербайджанской Республики, в течение трех дней начиная со дня объявления итогов выборов президента Азербайджанской Республики при участии судей Конституционного суда Азербайджанской Республики приносит следующую присягу: «Осуществляя полномочия Президента Азербайджанской Республики, клянусь соблюдать Конституцию Азербайджанской Республики, защищать суверенитет и территориальную целостность государства, достойно служить народу»³³.

Некоторые конституции фиксируют срок принятия присяги. Например, согласно Конституции Казахстана (ст. 42) присяга должна быть принесена во вторую среду января, Конституции Грузии (ст. 71) – церемониал присяги проводится в третье воскресенье со дня выборов президента.

Конституционное право стран Содружества практически решает вопрос об окончании срока президентских полномочий. В большинстве конституций предусматривается, что этот срок истекает с момента вступления в должность нового президента, т.е. принятия им присяги.

Конституции стран Содружества устанавливают нормы о порядке избрания президента. В основных законах России, Беларуси, Армении устанавливаются определенные условия: наличие гражданства соответствующей республики; достижение определенного возраста – не менее 35 лет; обладание избирательным правом; постоянное проживание на территории соответствующей республики в течение не менее 10 лет. В Грузии президентом мо-

³³ Конституции государств – участников СНГ. С. 39–40.

жет быть избран обладающий избирательным правом гражданин Грузии по рождению, достигший 35 лет, проживающий в Грузии не менее 15 лет и ко дню назначения выборов проживающий в Грузии (ст. 70 Конституции Грузии). Конституция Кыргызской Республики (ст. 43) устанавливает допустимый возраст для президента – не старше 65 лет. Отметим характерную особенность Республики Туркменистан, президентом которой согласно Конституции может быть гражданин Туркменистана из числа туркмен, не моложе 40 лет, проживающий в Туркменистане.

Порядок проведения выборов, как это предусмотрено конституциями, устанавливается законом. Согласно Конституции Молдовы порядок выдвижения кандидатов в президенты устанавливается органическим законом. Избранным признается кандидат, набравший не менее половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. Результаты выборов президента Молдовы признаются действительными Конституционным судом.

В Республике Армения выборы президента проводятся за 50 дней до истечения полномочий президента Республики в установленном Конституцией и законом порядке. Избранным президентом считается кандидат, получивший более половины голосов, поданных за кандидатов. Если голосование проводилось по более чем двум кандидатам и ни один из них не получил необходимого количества голосов, то на 14-й день после голосования проводится второй тур голосования, в котором могут принять участие два кандидата, получивших наибольшее количество голосов. Избранным во втором туре считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов. В случае когда голосование проводится по одному кандидату, он считается избранным, если получил более половины голосов участников голосования.

Конституциями стран Содружества определены вопросы о неприкосновенности и об ограничениях президента. Все конституции устанавливают право неприкосновенности президента. В соответствии со ст. 105 Конституции Украины за посягательство на честь и достоинство президента виновные лица привлекаются к ответственности согласно закону.

В некоторых конституциях содержатся нормы об охране звания президента и его пожизненном сохранении, за исключением случаев снятия президента с поста в порядке импичмента. В конституциях Кыргызстана, Казахстана устанавливается звание экс-президента республики для всех бывших президентов, кроме отрешенных от должности в порядке импичмента. Согласно Конституции Узбекистана (ст. 97) президент, ушедший в отставку по истечении срока полномочий, занимает пожизненно должность члена Конституционного суда Республики. Согласно нормам конституций обеспечение, обслуживание и охрана президента осуществляются за счет государства в порядке, устанавливаемом законом. В некоторых конституциях оговорены вопросы обеспечения безопасности членов семьи президента. Так, в Конституции Азербайджанской Республики (ст. 108) устанавливается, что президент и его семья обеспечиваются за счет государственного бюджета.

Конституции стран СНГ определяют компетенцию полномочий президентуры. Президент наделен широкими полномочиями, которые можно классифицировать по нескольким основным группам: представительство; государственное управление; сфера законодательства; судебная отрасль; сфера гражданства; чрезвычайные полномочия.

Страны Содружества показывают пример создания форм правления в рамках республики, но достаточно специфической. Наиболее характерным примером парламентской республики является Республика Молдова. Первоначально Молдова также представляла собой смешанную республику. Однако после изменений, внесенных в Конституцию страны в 2000 г., президент избирается парламентом тайным голосованием. Президент выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра, но только после консультаций с парламентскими фракциями. Парламент должен выразить вотум доверия правительству, и на основании вотума доверия президент назначает правительство. Правительство слагает свои полномочия перед новым парламентом, а также в случае выражения парламентом вотума недоверия правительству. В случае невозможности формирования правительства или блокирова-

ния в течение трех месяцев принятия законов президент Молдовы после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить парламент.

Противоположностью Молдовы можно назвать Республику Беларусь, которая формально является республикой смешанного типа с доминирующей ролью президента, но по форме политического режима имеет элементы авторитарного государства. Президент Республики Беларусь избирается на пять лет непосредственно народом. В результате референдума 17 октября 2004 г. из Конституции исчезло положение о том, что одно и то же лицо может быть избрано президентом не более чем на два срока подряд. Это дает возможность А. Лукашенко продлевать свои полномочия на выборах президента. Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Совет министров. При этом правительство в своей деятельности подотчетно президенту и ответственно парламенту. Премьер-министр назначается президентом с согласия парламента. Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке правительства или освободить от должности любого его члена.

Первая группа полномочий – это полномочия, характеризующие статус президента как главы государства. К ним относятся:

- представительство страны во внешних сношениях: назначение и освобождение глав дипломатических представительств в других государствах и при международных организациях; прием верительных и отзывных грамот дипломатических представителей иностранных государств; ведение переговоров и подписание международных договоров, подписание ратификационных грамот;
- награждение государственными наградами; установление и награждение президентскими знаками отличия; присвоение почетных, высших воинских и иных званий, дипломатических рангов, классов чинов;
- осуществление помилования;
- принятие решений о приеме в гражданство и прекращении гражданства, о предоставлении убежища;

- осуществление функций верховного главнокомандующего вооруженными силами; назначение на должность, освобождение от должности высшего командования вооруженных сил, иных воинских формирований;
- осуществление руководства в сферах национальной безопасности и обороны государства;
- формирование администрации президента, подчиненных ему служб охраны;
- право законодательной инициативы и подписания законов.

Вторая группа полномочий – это полномочия президента, на формирование которых оказывает влияние конкретная ситуация, соотношение политических сил. Здесь наиболее важными полномочиями являются те, которые связаны с парламентом и правительством.

Например, полномочия президента Азербайджанской Республики (ст. 122 Конституции): назначает выборы в Милли Меджлис Азербайджанской Республики; по согласованию с Милли Меджлисом назначает на должность премьер-министра и освобождает его от должности; принимает решение об отставке кабинета министров; в необходимых случаях председательствует на заседаниях кабинета министров и т.д.

Президент Республики Армения имеет следующие полномочия: после получения принятого Национальным собранием закона в 21-дневный срок подписывает и обнародует его; в течение этого срока может вернуть закон с возражениями или предложениями в Национальное собрание с требованием нового обсуждения; в пятидневный срок подписывает и обнародует вновь принятые Национальным собранием законы и т.д.

В случаях, предусмотренных конституциями, президенты вправе распустить парламент. В крайне исключительных случаях президенты могут вводить чрезвычайное положение или объявлять состояние войны с последующим вынесением этого вопроса на рассмотрение парламента. Общеизвестными являются также полномочия президентов по объявлению общей и

частной мобилизации, в вопросах объявления состояния войны (с вынесением этого вопроса на рассмотрение парламента).

Во всех конституциях стран Содружества предусматривается, что президент издает указы и распоряжения. В конституциях Туркменистана и Узбекистана говорится также, что президент издает и постановления. В конституциях Узбекистана, Туркменистана, Молдовы, Беларуси, Армении, Казахстана, Кыргызстана, Украины особо подчеркивается, что акт президента обязателен к исполнению на всей территории республики. В конституциях Украины, Беларуси, Армении, Узбекистана, Казахстана устанавливается, что акты президента должны соответствовать конституции. Конституции Казахстана и Кыргызстана предоставляют президенту в определенных конституциями случаях право издавать указы, имеющие силу законов республики, или даже издавать законы. Отметим также, что конституции закрепляют еще одну prerogative президента – его право обращаться к народу с посланиями.

Во всех странах СНГ допускается досрочное прекращение полномочий главы государства по следующим параметрам, а именно:

- в случае добровольной отставки по заявлению, сделанному президентом парламенту;
- при невозможности осуществления президентских полномочий по болезни, в случае смерти;
- при отстранении президента от должности в случаях, предусмотренных законом.

В Азербайджанской Республике при выходе президента в отставку его заявление об отставке представляется в Конституционный суд, который, удостоверившись, что президент лично подал заявление об отставке, принимает решение о принятии его отставки. С этого момента президент считается ушедшим с должности в связи с выходом в отставку. Невозможность исполнения президентом Азербайджана своих полномочий по состоянию здоровья должна быть установлена на заседании парламента и подтверждена решением, принятым большинством от его конституционного состава на основании

письменного представления Верховного суда по обращению парламента и медицинского заключения.

Процедура импичмента по конституциям стран СНГ очень сложная. Например, ст. 111 Конституции Украины предусматривает следующий порядок импичмента. Президент Украины может быть смещен с поста Верховной Радой в порядке импичмента в случае совершения им государственной измены или иного преступления. Вопрос о смещении президента с поста в порядке импичмента инициируется большинством от конституционного состава Верховной Рады.

Для проведения расследования Верховная Рада создает специальную временную следственную комиссию, в состав которой входят специальный прокурор и специальные следователи. Выводы и предложения временной следственной комиссии рассматриваются на заседании Верховной Рады. При наличии оснований Верховная Рада не менее чем двумя третями от ее конституционного состава принимает решение об обвинении президента. Решение о смещении президента с поста в порядке импичмента принимается Верховной Радой не менее чем тремя четвертями от ее конституционного состава после проверки дела Конституционным судом и получения его заключения в отношении соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об импичменте и получения заключения Верховного суда о том, что деяния, в которых обвиняется президент, содержат признаки государственной измены или иного преступления.

В Республике Узбекистан в случае нарушения присяги или совершения президентом преступления Олий Мажлис, с учетом заключения Конституционного суда и специальной комиссии Олий Мажлис, не менее чем двумя третями голосов народных депутатов освобождает президента от занимаемой должности. Вопрос об обвинении президента Республики в нарушении присяги или совершении преступления вносится не менее чем одной третью народных депутатов. В этом случае председательствование на специальной сессии Олий Мажлис возлагается на председателя Верховного суда. Народные

депутаты принимают присягу, что при рассмотрении этого вопроса они будут действовать по совести, закону и справедливости.

Президент Республики Беларусь может быть досрочно освобожден от должности при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять обязанности президента Республики. Решение о досрочном освобождении президента принимается большинством – не менее двух третей – от установленного Конституцией состава палаты представителей (полного состава) и большинством – не менее четверти – от установленного Конституцией состава Сената (полного состава) на основании заключения специально создаваемой палатами комиссии.

В странах СНГ пост вице-президента отсутствует. Должность президента становится вакантной в случаях истечения срока полномочий, отставки, отстранения от должности, окончательной невозможности исполнять свои обязанности или смерти. Конституции стран Содружества предусматривают временное исполнение обязанностей президента до избрания нового главы государства в следующем порядке: в Республике Казахстан – к председателю Сената (верхней палаты парламента), а если это невозможно – к премьер-министру; в Республике Армения – к председателю Национального собрания, а если это невозможно – к премьер-министру; в Азербайджанской Республике – Милли Меджлису, а если это невозможно – к премьер-министру; в Республике Таджикистан – к председателю Меджлиса; в Грузии – к председателю парламента и к премьер-министру; в Республике Беларусь – к премьер-министру; в Кыргызской Республике – к премьер-министру; на Украине – к премьер-министру.

Исполняющий обязанности президента не вправе освобождать от должности министров; присуждать государственные награды, присваивать высшие воинские, специальные и почетные звания, а также высшие дипломатические ранги; назначать референдум.

Опыт таких стран – участников Содружества, как Азербайджан, Узбекистан, Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан, Туркменистан, показывает, что

им пока не удалось приблизиться к классической модели – либеральной демократии. Налицо формирование авторитарных и даже тоталитарных режимов. Власть в этих странах концентрируется в президентских структурах, обладающих огромными полномочиями и влиянием. Об этом красноречивее всего свидетельствует произошедшая в 2009 г. в Азербайджане на президентских выборах внешне легитимная, но по сути династическая смена власти – от отца Гайдара Алиева к сыну Ильхаму Алиеву. Накануне выборов в обращении к стране президент Г. Алиев назвал Ильхама своим «политическим наследником» и снял в его пользу свою кандидатуру. Это первая и пока единственная ситуация такого рода в СНГ.

Политический режим Туркменистана, сформированный прежним президентом С. Ниязовым, можно с полным основанием отнести к тоталитарным по классификации. В Туркменистане утвердилась политика всеобъемлющего контроля со стороны власти над обществом и личностью. В 2001 г. конференция Ассоциации туркмен мира приняла решение называть С. Ниязова Туркменбаши (отец всех туркмен). Еще ранее он был объявлен пожизненным президентом. Им была создана духовная конституция – книга «Рухнама», которая навязала обществу единственную систему взглядов. Это произведение обязательно для изучения всеми гражданами Туркменистана точно так же, как в свое время труды Мао в Китае или Сталина в СССР. После смерти С. Ниязова существенных перемен в пользу демократии пока не происходит.

В Таджикистане прошедший в 2003 г. референдум по внесению поправок в Конституцию по сути превратил Э. Рахмонова (ныне Рахмон) во второго после Туркменбаши пожизненного президента в Центральной Азии. В Казахстане в сентябре 2002 г. Н. Назарбаев (на президентских выборах 1999 г. он был избран президентом на второй срок) объявил, что может воспользоваться конституционным правом для выдвижения своей кандидатуры в третий раз на предстоящих в 2006 г. выборах. Тогда же был принят закон, предоставляющий ему иммунитет от судебных преследований. В 2006 г. Н. Назарбаев вновь был избран президентом Казахстана.

В Узбекистане за два десятилетия президентства И. Каримова утвердился авторитарный режим. Каримову удалось подавить сначала массовые формы демократического режима, а затем расправиться со всеми оппозиционерами. Компартия трудящихся Узбекистана находится в глубоком подполье. По оценкам американского института «Дом свободы», в 2003 г. Узбекистан по уровню несвободы из 7 баллов по разработанной шкале политических свобод и гражданских прав имел 6,5 балла³⁴.

Парламент

Наука конституционного права определяет парламент как коллегиальный представительный орган государственной власти.

Парламенты стран Содружества возникли на месте верховных советов, олицетворявших идею полновластия советов и работавших на непрофессиональной основе. В современных конституциях стран СНГ высшие представительные органы обретают образ современного парламента. Принципиальное значение имеет само определение парламента, принятое в конституциях стран СНГ. Приведем эти определения. Конституция Республики Молдова (ст. 60) констатирует, что парламент является высшим представительным органом Республики и единственной законодательной властью государства. Согласно ст. 62 Конституции Республики Армения законодательную власть в Республике Армения осуществляет Народное собрание. В Конституции Республики Беларусь (ст. 90) записано, что Национальное собрание – парламент является представительным и законодательным органом Республики Беларусь.

Характеризуя парламент как орган государственной власти, можно выделить следующие его обобщенные характеристики:

- парламент имеет властные полномочия, которые обычно закрепляются за ним в форме полномочий, компетенций, в пределах которых он правомочен принимать самостоятельные решения;

³⁴ Малышева Д. Демократизация постсоветского Востока: модели и реалии // Мировая экономика и междунар. отношения. 2004. № 6. С. 85.

- парламент – это собрание государственных деятелей, которые принимают только коллегиальные решения и несут за их коллективную ответственность;

- парламент – представительный орган, что означает, что либо весь парламент, либо часть его представляют интересы народа в целом, наделены доверием избирателей.

Парламенты в странах СНГ по своей структуре делятся на однопалатные и двухпалатные (табл. 2). В двухпалатном парламенте согласно конституционной теории одна из палат представляет народ, вторая представляет депутатов, построена по принципу представительства территорий либо иных субъектов конституционного права. Преимущество двухпалатного парламента состоит в том, что вторая палата удерживает нижнюю от поспешных действий. Двухпалатные парламенты имеют Российская Федерация, Кыргызская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан.

Таблица 2

Парламенты в странах Содружества

Название парламента	Сроки полномочий
Федеральное Собрание Российской Федерации – палаты: <ul style="list-style-type: none"> • Совет Федерации; • Государственная Дума 	4 года, с 2011 г. – 5 лет
Парламент Республики Беларусь – палаты: <ul style="list-style-type: none"> • палата представителей; • Сенат 	4 года
Парламент Республики Казахстан – Мажилис – палаты: <ul style="list-style-type: none"> • Сенат; • Мажилис 	4 года

Название парламента	Сроки полномочий
Парламент Кыргызской Республики – Жогорку Кенеш – палаты: <ul style="list-style-type: none"> • Законодательное собрание; • Собрание народных представителей 	5 лет
Парламент Республики Молдова	4 года
Меджлис Республики Туркменистан	5 лет
Милли Меджлис Азербайджанской Республики	5 лет
Олий Мажлис Республики Узбекистан	5 лет
Верховная Рада Украины	4 года
Национальное собрание Армении	4 года
Парламент Грузии	4 года
Маджлиси Оли Республики Таджикистан	5 лет

Парламент (палаты) возглавляются председателями, избираемыми палатами (парламентами) на срок своих полномочий, а также их заместителями. Председатели парламентов, как правило, избираются тайным голосованием. Парламенты (палаты) из своего состава избирают постоянные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению парламентов (палат).

Как правило, нижние и единственные палаты формируются почти исключительно путем общих и прямых выборов. Что касается верхних палат, то здесь способы формирования различны, хотя в большинстве случаев общим правилом является выборность верхних палат. Сенат парламента Республики Казахстан образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского подчинения (Алма-Ата) и столицы Республики. Семь депутатов Сената назначаются президентом на срок полномочий парламента. Сенат в Белоруссии является палатой территориально-

го представительства. В Сенат входят по девять сенаторов от каждой области и города Минска. По шесть сенаторов от каждой области и города Минска избираются тайным голосованием на заседаниях депутатов местных советов, депутатов базового уровня каждой области и города Минска. Треть сенаторов назначается президентом Республики. Возрастной ценз для избрания в парламенты различный: в Республике Беларусь – 21 год, в Азербайджанской Республике – 25 лет.

Названия парламентариев в соответствии с конституциями различны: народный депутат Украины, депутат Государственной Думы, член (депутат) Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, депутат Меджлиса Туркменистана, депутат парламента Республики Казахстан, депутат палаты представителей и сенаторы в Республике Беларусь и т.д.

Существенной характеристикой современного мандата члена парламента в странах Содружества является постоянный профессиональный характер депутатской деятельности. Согласно Конституции РФ депутат Государственной Думы работает на профессиональной основе. Осуществление депутатами своих полномочий на постоянной основе предусматривает Конституция Украины.

Однако полный переход на профессиональную основу работы всех депутатов парламента – дело дорогостоящее в финансовом отношении. Поэтому в некоторых государствах СНГ предусмотрено как бы две категории депутатов: на постоянной основе и непостоянной основе (Таджикистан, Туркменистан).

В конституциях стран СНГ политико-правовой статус депутата в его отношениях с избирателями закреплен принципом свободного мандата, который запрещает избирателям оказывать давление на депутата. В соответствии с этим принципом депутат представляет не отдельный избирательный округ, а весь народ в целом.

Все конституции стран Содружества закрепляют положение о депутатской неприкосновенности. Членство в парламенте связано с некоторыми ог-

раничениями участия депутатов в деловой жизни и в хозяйственной деятельности. Так, в Конституции Молдовы прямо указывается, что положение депутата несовместимо с какой-либо другой оплачиваемой должностью. В Конституции Республики Беларусь записано, что одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат парламента.

Начало и прекращение депутатских полномочий в конституционном праве стран Содружества очерчено по-разному. Повсеместно полномочия депутатов начинаются с момента начала работы парламента и прекращаются одновременно с прекращением их полномочий. А вот положение о досрочном прекращении полномочий депутата парламента трактуется по-разному. Так, в Грузии полномочия депутата парламента досрочно прекращаются в том случае, если член парламента по неуважительной причине не участвовал в работе парламента более четырех месяцев.

Основным полномочием парламента в странах СНГ является осуществление законодательной власти в государстве. В странах с двухпалатным парламентом полномочия палат распределяются неодинаково. Предусмотренная конституцией отставка правительства и досрочный роспуск парламента применяются в отношении нижней палаты.

Полномочия парламента в Содружестве можно выделить в основные группы полномочий:

- законодательная компетенция;
- финансовая компетенция;
- ратификация и денонсация международных договоров;
- формирование государственных органов и учреждений, назначение или избрание должностных лиц;
- контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц;
- полномочия в области обороны и безопасности;
- судебные полномочия.

Существуют различия в вопросе о полномочиях двухпалатных парламентов. Так, дача согласия на назначение премьер-министра, генерального прокурора, выражение недоверия премьер-министру, отрешение президента от должности – типичные в концепции конституционного права полномочия нижней палаты – Конституция Кыргызской Республики относит к ведению верхней палаты.

Компетенция однопалатных парламентов в конституциях стран СНГ сформирована в основном по принципу относительно ограниченной компетенции. Это означает, что парламент выполняет те полномочия, которые прямо перечислены в конституции, а также другие полномочия, отнесенные к его ведению конституцией либо конституцией и законами. В целом это ограничивает притязания законодательной власти на верховенство. В то же время ограничение компетентности парламентов объясняется расширенными полномочиями президентов в странах Содружества.

Наибольшее место в деятельности парламентов отводится законодательной деятельности. Наиболее значительными являются законы в области государственного строительства и экономической реформы. В своей законодательной деятельности парламенты стремятся защитить права человека и обеспечить стабильные гармоничные отношения.

Конституции стран СНГ фиксируют право законодательной инициативы, хотя этот вопрос решается по-разному. Конституция Азербайджанской Республики содержит определение права законодательной инициативы как права выносить на обсуждение парламента законопроекты и другие вопросы. Право законодательной инициативы в Национальном собрании Армении принадлежит депутатам и правительству. В Республике Молдова право законодательной инициативы принадлежит депутатам парламента, президенту и правительству. Право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит президенту, народным депутатам, кабинету министров и национальному банку.

Основным видом актов, принимаемых парламентами, являются законы, в отношении принятия которых конституциями установлена определенная процедура. Конституции в ряде стран разграничивают виды законов. Выделяются, например, конституционные законы (Кыргызстан). Конституция Азербайджана разграничивает основные законы и текущие по кругу регулируемых вопросов. Кроме законов, парламенты принимают постановления. В некоторых странах конституции специально оговаривают круг вопросов, по которым принимаются постановления.

В конституциях стран Содружества закреплены основные моменты законодательного процесса, к которым относятся порядок рассмотрения в палатах, очередность рассмотрения палатами, процедура голосования, порядок подписания президентом, порядок обнародования, вступление в силу.

Наиболее сложной представляется процедура обсуждения законопроектов в двухпалатных парламентах. Рассмотрим это на примере парламента Республики Беларусь. Любой законопроект вначале рассматривается в нижней палате представителей, а затем в Сенате. Принятые палатой представителей законопроекты в течение 5 дней передаются на рассмотрение в Сенат, где могут рассматриваться не более 20 дней. Закон считается одобренным, если за него проголосовало большинство от полного состава Сената либо если в течение 20 дней, а при объявлении законопроекта срочным – 10 дней со дня внесения он не был рассмотрен Сенатом. В случае отклонения законопроекта Сенатом палаты могут создать согласительную комиссию.

Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законодательства, президент либо, по его поручению, правительство может потребовать, чтобы палата представителей приняла окончательное решение. Закон считается принятым палатой представителей при условии, что за него проголосовало не менее трех пятых от полного состава палаты. Закон, принятый палатой представителей и одобренный Сенатом, представляется в десятидневный срок президенту на подпись. Если президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Если президент не возвращает какой-либо закон

на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, он считается подписанным.

При несогласии с текстом закона президент возвращает его со своими возражениями в палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями президента не позднее 30 дней. Если закон будет принят палатой представителей (не менее чем двумя третями голосов), он в пятидневный срок возвращается в Сенат, который также должен рассмотреть его повторно не позднее 20 дней. Закон считается принятым, если он одобрен не менее чем двумя третями голосов от полного состава Сената. После этого закон подписывается президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан президентом в этот срок.

В однопалатных парламентах законы принимаются большинством голосов присутствующих на заседании депутатов, если в голосовании приняли участие более половины от общего числа депутатов (Армения, Азербайджан, Молдова, Грузия). Конституционные законы Таджикистана принимаются не менее чем двумя третями голосов от общего числа народных депутатов.

В конституциях стран Содружества оговаривается процедура подписания законов парламента президентом. Так, согласно Конституции Кыргызской Республики принятый парламентом закон направляется президенту на подпись в пятидневный срок. Вступление законов в силу также предусмотрено в конституциях. Закон Украины вступает в силу через десять дней со дня его официального обнародования. В Кыргызской Республике закон вступает в силу с момента его опубликования. В Республике Молдова закон публикуется в официальном мониторе Республики и вступает в силу в день опубликования или в срок, предусмотренный в самом законе.

Конституционное право стран Содружества допускает делегирование законодательных полномочий парламента президенту, а иногда и правительству. Здесь возможны две модели осуществления делегированных полномочий:

1. Президент принимает законы или акты, имеющие силу закона, на основе специального полномочия парламента. Так, в соответствии со ст. 101 Конституции Беларуси палата представителей и Сенат законам, принятым большинством – не менее трех пятых голосов – от полного состава палат могут делегировать президенту законодательные полномочия на создание декретов, имеющих силу законов.

2. Осуществление делегированных полномочий в силу общего установления конституции по этому вопросу на условиях и в порядке, предусмотренных конституцией. Право делегирования парламентом законодательных полномочий президенту предусмотрено Конституцией Республики Туркменистан (ст. 66), которая устанавливает, что Меджлис может передавать право издавать законы с обязательным последующим утверждением Меджлисом. В Республике Армения право издавать акты, имеющие силу закона, предоставлено правительству.

Контроль парламента за деятельностью правительства осуществляется в основном в форме депутатского запроса. В ряде конституций парламента могут выразить вотум недоверия правительству. Так, статья 84 Конституции Республики Армения предусматривает, что Национальное собрание большинством голосов от общего числа депутатов выражает недоверие правительству.

По-разному закрепляются полномочия парламента по формированию государственных органов и учреждений, назначению или избранию должностных лиц. Парламенты могут избирать и назначать их по своей воле, как и по представлению других органов и должностных лиц. Они могут дать согласие на формирование органа или назначение должностного лица. Наиболее распространенным является участие парламента (палаты) в формировании правительства.

Досрочный роспуск парламента является способом разрешения конфликта между законодательной и исполнительной властью либо президентом. Роспуск парламента предусмотрен в конституциях России, Беларуси,

Казахстана, Кыргызстана. Не допускается роспуск палат в двухпалатных парламентах в течение года со дня их первых заседаний. Самым распространенным положением о роспуске парламентов является неоднократное отклонение парламентом дачи согласия на назначение премьер-министра. Конституции стран СНГ также предусматривают самороспуск парламента. Так, парламент Таджикистана Маджлиси Оли может досрочно самораспуститься с согласия не менее двух третей народных депутатов. Досрочное прекращение полномочий Верховной Рады Украины возможно только в результате ее роспуска и лишь в одном случае – если она не может начать пленарное заседание в течение месяца после выборов.

Правительство

Правительства в странах Содружества имеют разные конституционные названия: правительство – в Российской Федерации, Кыргызской Республике, Республике Казахстан, Республике Молдова, Республике Армения, Республике Таджикистан, Грузии; кабинет министров – в Туркменистане, Узбекистане, Украине, Азербайджанской Республике; правительство – кабинет министров – в Республике Беларусь.

В конституциях стран СНГ имеются определения правительства. Согласно Конституции Украины кабинет министров Украины является высшим органом в системе органов исполнительной власти. Конституция Республики Туркменистан определяет кабинет министров как исполнительный и распорядительный орган.

Большинство конституций стран Содружества определяет черты структуры (состава) правительства, называя председателя правительства, его заместителей, министров. Конституция Туркменистана не называет в составе правительства премьер-министра. Кабинет министров возглавляет президент Республики. Подобное явление было в Грузии до внесения поправок и изменений в Конституцию Грузии в 2004 г. Подавляющее большинство конституций, определяя общую структуру правительства, не отражает число заместителей премьер-министра. Исключение составляет только Украина. В соста-

ве правительства отражается административно-территориальное устройство. Так, в состав кабинета министров Республики Узбекистан входит по должности глава правительства Республики Каракалпакстан.

За исключением Туркменистана, где отсутствует должность премьер-министра, в формировании правительства в странах Содружества решающую роль играет президент. Премьер-министр Украины назначается президентом Украины с согласия более половины от конституционного состава Верховной Рады. Премьер-министр Кыргызской Республики назначается президентом с согласия Собрания народных представителей.

Ряд конституций предусматривает представление правительством парламенту программы. Так, при осуществлении своих полномочий правительство Республики Молдова руководствуется программой деятельности, одобренной парламентом. Программа деятельности и состав правительства обсуждаются на заседании парламента.

Наиболее жесткая процедура, сводящая до минимума влияние парламента на назначение правительства, существует, по мнению ученых, в Российской Федерации, Республике Беларусь, Кыргызской Республике и Республике Казахстан. По процедуре назначения правительства эти государства можно охарактеризовать как республики с президентской формой правления.

Большинство конституций стран Содружества подробно регулирует основные полномочия правительства. Так, правительство Республики Казахстан: разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; разрабатывает и представляет парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета; вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов; организует управление государственной собственностью; вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики и т.д.

Некоторые конституции (Армении, Узбекистана) в вопросе о компетенции и основных полномочиях правительства ограничиваются отсылочной статьей. Так, согласно Конституции Республики Армения полномочия правительства устанавливаются Конституцией и законом. Конституция Республики Узбекистан, определив основные направления работы правительства, устанавливает, что порядок организации деятельности и компетенции кабинета министров определяются законом. Согласно Конституции Республики Туркменистан полномочия кабинета министров, порядок его деятельности, отношения с другими государственными органами определяются законом.

Согласно общепринятому порядку правительство издает постановления и распоряжения, по своей юридической природе являющиеся подзаконными актами. Постановления обычно представляют собой нормативные правовые акты, а распоряжения – акты оперативного управления. Согласно ст. 113 Конституции Азербайджанской Республики кабинет министров при установлении общих правил принимает постановление, а по другим вопросам – распоряжение. По общему правилу постановление правительства подписывает премьер-министр. В некоторых конституциях устанавливается, что постановление правительства подписывает премьер-министр, заверяет президент республики. Однако большинство конституций предусматривает, что акты правительства подписывает премьер-министр.

В теории конституционного права различают два вида ответственности правительства: политическая перед парламентом; юридическая ответственность за правонарушение.

Политическая ответственность перед парламентом имеет несколько форм: отказ в доверии; вотум недоверия за недолжную, по мнению парламента, политику; ответственность за исполнение бюджета. Характерные формулы политической ответственности правительства перед парламентом и президентом закреплены в конституциях Украины, Молдовы, Грузии, Белоруссии.

Отношения правительства с парламентом также нашли отражение в конституциях стран Содружества. В Республике Армения правительство после формирования вновь избранного Национального собрания или своего формирования в 20-дневный срок представляет на одобрение парламента программу своей деятельности, ставя на его заседании вопрос о вотуме доверия. Премьер-министр Кыргызской Республики согласно Конституции ежегодно представляет в Законодательное собрание и Собрание народных представителей отчет о работе правительства.

Отношения правительства с главой государства в странах СНГ определяются заданными параметрами государства, его тяготением к президентской или парламентской республике. В большинстве конституций прямо говорится о подчинении правительства президенту республики. В Республике Молдова характерной чертой отношений правительства с главой государства является присяга членов правительства перед президентом.

Как правило, правительство слагает свои полномочия перед президентом. Правительство и любой его член вправе заявить президенту республики о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций. Правительство заявляет президенту республики об отставке в случае выражения парламентом вотума недоверия правительству. Президент республики в указанный в конституции срок должен рассмотреть вопрос о принятии или отклонении отставки.

В некоторых конституциях имеются положения об участии президента в заседаниях правительства. Об этом говорится в конституциях Молдовы, Армении, Кыргызстана, России.

Вопрос о взаимосвязи полномочий правительства и президента четко прослеживается в конституциях стран СНГ. В день вступления в должность вновь избранного президента Азербайджана и начала исполнения им своих обязанностей кабинет министров подает в отставку. Согласно Конституции Таджикистана правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом. Кабинет министров Украины слагает свои полномочия пе-

ред новоизбранным президентом. Премьер-министр Украины, другие члены кабинета министров имеют право заявить президенту о своей отставке. Отставка премьер-министра влечет отставку всего состава кабинета министров. Принятие Верховной Радой резолюции недоверия кабинету министров влечет его отставку.

3.3. Судебная власть в государствах Содружества

Судебная власть – это государственная власть. Она отличается от законодательной и исполнительной власти. Судебная власть имеет конкретный характер: суд рассматривает и решает конкретные споры и дела между субъектами права (уголовные и гражданские и т.д.). При этом судебная деятельность осуществляется в особой процессуальной форме, которая установлена законом.

Судебная власть призвана обеспечить господство права. Поэтому суд обладает такими полномочиями, которыми не наделена ни законодательная, ни исполнительная власть. К примеру, только по решению суда, принятому на основе закона, можно лишить человека свободы, жизни, собственности. Только на основе решения суда в демократическом государстве возможно распустить политическую партию, обязать государственный орган отменить свое незаконное решение и возместить ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц.

Суд также решает спор между властями государства, между государственными органами, входящими в различные ветви власти, поскольку эти споры не решены другими способами. Судебная власть – это важнейший инструмент воздействия права на общественное отношение. В демократическом государстве судебные решения правосудны и справедливы. Суд является важнейшим инструментом демократии.

Во всех конституциях стран Содружества закрепляется принцип независимой судебной власти. Он означает, что при осуществлении правосудия судьбы независимы и подчиняются только закону.

Объем конституционного регулирования судебной власти в разных странах СНГ различен. Анализ конституций этих государств позволяет выделить следующие моменты организации судебной власти.

1. Конституции закрепляют независимость судебной власти от законодательной и исполнительной.

2. Закрепление в конституциях социальной функции судебной власти. В соответствии с Конституцией Таджикистана (ст. 84) судебная власть является независимой, защищает права и свободы личности, интересы государства, организаций, учреждений, законность и справедливость.

3. Принадлежность судебной власти исключительно судам. Так, согласно ст. 109 Конституции Беларуси судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам. В Конституции Азербайджанской Республики (ст. 141) отмечено, что судебную власть в Азербайджане осуществляют только органы судебной власти. Таким образом, Конституция Азербайджанской Республики вместо термина «суд» пользуется термином «судебная власть».

4. Формы осуществления судебной власти могут быть различными. Так, согласно ст. 82 Конституции Грузии судебная власть осуществляется посредством конституционного контроля, правосудия и в иных установленных законом формах.

5. Распространение юрисдикции судов на всю территорию государства. Согласно Конституции Украины юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве.

6. Участие народа в отправлении правосудия. Так, согласно Конституции Украины народ непосредственно принимает участие в осуществлении правосудия через народных заседателей и присяжных.

7. Несменяемость судей. В Конституции Республики Узбекистан (ст. 112) отмечается, что судьи независимы, подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

8. Постановление судебных решений именем государства. Например, судебные решения постановляются судами именем Украины и являются обязательными к исполнению на всей территории Украины.

В структуру судебной власти входят следующие основные элементы: система судов общей юрисдикции; система судов административной юрисдикции; конституционные суды; суды для рассмотрения вопросов об ответственности высших должностных лиц государства; шариатские суды; органы, обслуживающие судебную власть; органы предварительного расследования, прокуратура, адвокатура. Большинство конституций стран Содружества рассматривает конституционное правосудие в главах (разделах), посвященных судебной власти, например гл. 6 Конституции Кыргызской Республики «Суды и правосудие», гл. 22 Конституции Республики Узбекистан «Судебная власть Республики Узбекистан».

Большинство стран Содружества рассматривает конституционное правосудие как элемент судебной власти и, таким образом, включает его в судебную систему. Судебная система – это понятие, характеризующее систему государственных органов, осуществляющих правосудие в установленной законом форме (в форме судопроизводства).

Согласно Конституции Украины судопроизводство на Украине осуществляется Конституционным судом Украины и судами общей юрисдикции. Система органов общей юрисдикции в стране строится по принципам территориальности и специализации. Наивысшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции является Верховный суд Украины. Высшими судебными органами специализированных судов являются соответствующие высшие суды. В соответствии с законом действуют апелляционные и местные суды. Создание чрезвычайных и особых судов не допускается.

Судами общей юрисдикции Республики Армения являются суды первой инстанции, апелляционные суды и Кассационный суд. В Республике действуют хозяйственный, военный, а также предусмотренные законом суды. В главе «Судебная власть» называется также Конституционный суд.

В Таджикистане судебную власть осуществляют Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд, Военный суд, суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные, города Душанбе, городские и районные суды.

Система судов в Республике Беларусь строится по принципам территориальности и специализации. Судопроизводство в Республике Беларусь определяется законом. Образование чрезвычайных судов запрещается. В Конституции Республики называется Конституционный суд.

Судебная система в Республике Узбекистан состоит из Конституционного суда, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Верховного суда Республики Каракалпакстан, Хозяйственного суда Республики Каракалпакстан, избираемых сроком на пять лет, областных, Ташкентского городского, районных, городских и хозяйственных судов, назначаемых на этот же срок. Организация и деятельность судов определяются законом.

Судебная система каждого государства СНГ имеет свои особенности, отражающие специфику его правовой системы. Так, Конституция Республики Молдова предусматривает Высший совет магистратуры (ч. 2 ст. 116), который, в частности, представляет президенту кандидатуры судей для назначения. Высший совет магистратуры состоит из 11 магистров, срок полномочий которых – пять лет. В Высший совет магистратуры входят по праву министр юстиции, председатель Высшей судебной палаты, председатель Апелляционной палаты, председатель Экономического суда, генеральный прокурор. Три магистра избираются тайным голосованием объединенными коллегиями Высшей судебной палаты, трое парламентом из числа штатных профессоров. Высший совет магистратуры обеспечивает назначение, перемещение, повышение судей и применение к ним дисциплинарных мер.

Особенностью судебной системы Украины является наличие Высшего совета юстиции, к ведению которого относятся: внесение представления о назначении судей на должности или об освобождении их от должности; принятие решения по нарушениям судьями и прокурорами требований относи-

тельно несовместимости; осуществление дисциплинарного производства в отношении судей Верховного суда Украины и судей высших специализированных судов и рассмотрение жалоб на решения о привлечении к дисциплинарной ответственности судей апелляционных и местных судов, а также прокуроров. Высший совет юстиции состоит из 20 человек, Верховная Рада Украины, президент Украины, съезд судей Украины, съезд адвокатов Украины, съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений назначают в Высший совет юстиции по три члена, а всеукраинская конференция работников прокуратуры – двух членов. В состав Высшего совета юстиции по должности входят председатель Верховного суда Украины, министр юстиции, генеральный прокурор.

Особенностью судебной системы Республики Армения является наличие Совета правосудия, провозглашаемого Конституцией гарантом независимости судебных органов и возглавляемого президентом Республики. В состав Совета входят также 14 человек, назначаемых президентом на пятилетний срок. По три члена Совета назначаются из судей судов первой инстанции, апелляционных судов и Кассационного суда. Совет правосудия составляет по предложению министра юстиции и представляет на утверждение президента ежегодные списки должностной пригодности и служебного продвижения судей, на основании которых производится назначение. Такая же процедура осуществляется в отношении прокуроров. Совет правосудия представляет предложения о присвоении судьям и прокурорам классов чина, предложения о даче согласия на прекращение полномочий судьи, арест судьи – его привлечение к уголовной или административной ответственности. Совет правосудия по запросу президента выражает свое мнение по вопросам помилования.

Суды в странах Содружества формируются различными способами. В ряде конституций порядок формирования и деятельности судов определяется законом. Так, в соответствии со ст. 142 Конституции Азербайджанской Республики судебное устройство устанавливается законом. В других государств

вах, отводя для решения вопроса формирования судов специальное законодательство (конституционные, органические законы), конституции вместе с тем высвечивают роль президента или парламента в этой процедуре. Так, в Республике Туркменистан порядок образования и деятельности судов определяется законами. При этом специально оговаривается, что судьи всех судов назначаются президентом сроком на пять лет.

Конституции стран Содружества устанавливают ряд положений, характеризующих статус судей. Ряд конституций включили положения, относящиеся к кандидатам на судейскую должность. Так, в Азербайджанской Республике судьями могут быть граждане этой Республики, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и обладающие не менее чем пятилетним стажем работы по юридической специальности.

Согласно конституции полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным законом. К примеру, ст. 101 Конституции Российской Федерации. Независимость судей вытекает из независимости судебной власти. В отношении к судьям это проявляется в принципе подчинения судей только закону, запрещении любого воздействия на судью.

Ограничения, связанные с занятием судейской должности, вытекают из необходимости для судей быть беспристрастными, следовать справедливости, праву. Конституция Республики Узбекистан закрепляет положение о том, что судьи не могут состоять членами политических партий и движений и занимать какую-либо другую оплачиваемую должность.

Конституции стран Содружества закрепляют положение о неприкосновенности судов. Так, согласно Конституции Республики Туркменистан неприкосновенность судей гарантируется законом. По Конституции Азербайджанской Республики судьи неприкосновенны.

Конституциями установлен особый порядок освобождения судей от должности. Так, например, статья 81 Конституции Кыргызской Республики предусматривает, что судьи освобождаются от должности по состоянию здо-

ровья, по собственному желанию, за совершение преступления на основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда и по иным основаниям, предусмотренным законом. Судьи местных судов могут быть освобождены также по результатам аттестации.

В основных законах Содружества получили конституционное закрепление принципы судопроизводства: состязательность; равенство сторон; открытое разбирательство; коллегиальное и единоличное рассмотрение дел; гарантия в части языка судопроизводства; право на обжалование судами решений; законность.

К примеру, это отражено в Конституции Республики Беларусь (ст. 112–115) следующим образом. Суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов. Дела в судах рассматриваются коллегиально, а в предусмотренных законом случаях – единолично судьями. Разбирательство во всех судах открытое. Правосудие осуществляется на основе состязательности и равенства сторон в процессе. Стороны имеют право на обжалование решений, приговоров и других судебных постановлений.

В Конституции Республики Таджикистан особо отмечается, что лицам, участвующим в деле и не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право ознакомления с материалами дела, участия в судебных действиях через переводчика, а также право выступать на родном языке. В ст. 118 Конституции Молдовы устанавливаются нормы о языке судопроизводства и праве на переводчика. Судопроизводство ведется на молдавском языке. Лица, не владеющие им, имеют право ознакомиться со всеми документами и материалами дела, изъясняться в суде через переводчика.

В странах Содружества, кроме Таджикистана, созданы органы конституционного контроля. Они получили название конституционных судов, а в Республике Казахстан – Конституционного совета.

Конституционное судопроизводство в Республике Казахстан и Республике Молдова отделяется от судопроизводства и не рассматривается как дея-

тельность по осуществлению правосудия. Согласно Конституции Республики Казахстан правосудие в Республике осуществляется только судом. При этом судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

В Республике Молдова Конституционный суд рассматривается как орган конституционной юрисдикции и выводится за рамки судебной системы.

Таким образом, в большинстве республик преобладает позиция, согласно которой конституционный суд по своей юридической природе и задачам, методам является специфическим органом судебной власти.

Наиболее характерное определение конституционного суда с позиций этой концепции дано в Конституции Кыргызской Республики, в ст. 82 которой провозглашается: «Конституционный Суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции Кыргызской Республики»³⁵.

Конституция Украины включает Конституционный суд в число органов, осуществляющих судопроизводство, и дает следующие определения: «Конституционный Суд Украины является единственным органом конституционной юрисдикции в Украине. Конституционный Суд Украины решает вопросы о соответствии законов и иных правовых актов Конституции Украины и дает официальное толкование Конституции Украины и законов Украины»³⁶.

Конституционный суд Республики Беларусь по предложениям президента, палаты представителей, Сената Верховного суда, кабинета министров дает заключения: о соответствии законов, декретов, указов президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь; о соответствии постановлений кабинета министров, актов Верховного суда, генерального прокурора Конституции, международно-правовым

³⁵ Конституции государств – участников СНГ. С. 361.

³⁶ Там же. С. 709.

актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам и т.д.

Конституционный суд Республики Армения в установленном порядке: устанавливает соответствие Конституции законов, постановлений Национального собрания, указов, распоряжений президента, постановлений правительства; устанавливает до ратификации международного договора соответствие закрепленных в нем обязательств Конституции; решает споры, связанные с референдумом, выборами президента и депутатов; дает заключение о наличии оснований для отрешения от должности президента Республики т.д.

Некоторые конституции стран Содружества фиксируют требования, предъявляемые к судьям конституционного суда. Судьи Конституционного суда Республики Молдова должны иметь высшее юридическое образование, высокий профессиональный уровень и стаж работы в области юриспруденции, в сфере юридического образования или науки не менее 15 лет.

В Таджикской Республике судьи Конституционного суда избираются из числа юристов не моложе 30 и не старше 60 лет, имеющих профессиональный стаж работы не менее 10 лет. Судьей Конституционного суда Кыргызской Республики может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж по специальности не менее 10 лет. Судьей Конституционного суда Украины может быть гражданин Украины, достигший на день назначения возраста 40 лет и имеющий стаж работы по специальности не менее 10 лет, проживающий на Украине в течение последних 20 лет и владеющий государственным языком.

Вопросы подбора, назначения, избрания, прекращения полномочий членов конституционного суда, а также другие вопросы конституционного производства и деятельности конституционного суда определяются законом. К примеру, в Республике Казахстан действует конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 г.

Конституционный суд Республики Беларусь формируется в количестве 12 судей из высококвалифицированных специалистов в области права, имеющих ученую степень. Председатель и пять судей Конституционного суда назначаются президентом, шесть судей избираются Сенатом. Срок полномочий – 11 лет. Предельный возраст членов суда – 75 лет.

Конституционный суд Азербайджанской Республики состоит из девяти судей. Члены Конституционного суда назначаются Милли Меджлисом по представлению президента Азербайджана.

Конституционный суд Украины состоит из 18 судей. Президент Украины, Верховная Рада и съезд судей Украины назначают по шесть судей. Судья Конституционного суда назначается на девять лет без права быть назначенным на повторный срок. Председатель суда избирается на специальном пленарном заседании суда путем тайного голосования только на один трехгодичный срок.

Конституционный суд Республики Армения состоит из девяти членов, пятерых из которых назначает Национальное собрание, четверых – президент Республики. Судья занимает свою должность до достижения 65 лет, а член Конституционного суда – 70 лет.

Конституционный суд Кыргызской Республики состоит из председателя, его заместителей и семи судей Конституционного суда. Судьи избираются Законодательным собранием и Собранием народных представителей по представлению президента сроком на 15 лет.

Конституционное право стран Содружества устанавливает основы правового статуса членов органов конституционного контроля. В основном конституции фиксируют принцип неприкосновенности и принцип несовместимости. На судей Конституционного суда Украины распространяются гарантии независимости и неприкосновенности. В своей деятельности судьи Конституционного суда Республики Узбекистан независимы и подчиняются только Конституции Республики. Исполнение обязанностей председателя и членов суда Республики Узбекистан несовместимо с депутатским мандатом.

Они также не могут состоять членами политических партий и движений и занимать какую-либо оплачиваемую должность.

Главным в деятельности конституционных судов является контроль за точным и неуклонным соответствием законодательства и международных договоров действующей конституции. Юридические последствия решения конституционного суда весьма значительны: он может объявить недействительным как не соответствующий конституции конституционный закон, а также другие нормативные акты высших органов власти.

Решения Конституционного суда Республики Узбекистан вступают в силу с момента опубликования. Они окончательны и обжалованию не подлежат. Юридическая сила решений Конституционного суда Азербайджанской Республики определяется ст. 154 Конституции, когда законы и другие акты либо их отдельные положения, межправительственные договоры Азербайджанской Республики теряют силу в срок, установленный в решении Конституционного суда.

Решение Конституционного суда Кыргызской Республики является окончательным и обжалованию не подлежит. Установление неконституционности законов и иных актов Конституционным судом отменяет их действие на территории Республики, а также отменяет действие других нормативных и иных актов, основанных на акте, признанном конституционным.

Рассмотрев положения конституционного права в отношении органов конституционного контроля, можно сделать следующие выводы.

Основные принципы организации и деятельности органов конституционного контроля регулируются конституциями и конкретизируются законами, в том числе конституционными и органическими. Способы формирования этих органов различны, но в большинстве республик в формировании участвует и парламент, и президент, которые избирают и назначают установленное конституцией количество членов конституционного суда. Численный состав органов конституционного контроля невелик и предусматривается конституцией. Во многих странах конституции предусматривают особые

требования к кандидатам, в том числе возрастные цензы, высокие требования к профессиональному стажу. Конституции большинства стран в отношении статуса членов органов конституционного контроля устанавливают принципы независимости, неприкосновенности и несовместимости. Анализ диссертаций показывает, что конституционное производство отличается от обычного судопроизводства, имеет свою специфику. Вот почему в некоторых странах конституционное производство не рассматривается как форма судопроизводства (Казахстан, Молдова).

Принципы конституционного судопроизводства закреплены в конституциях и законах о конституционных судах. Это следующие принципы: независимость судей; независимость конституционного суда; коллегиальность; гласность; ценность разбирательства; язык судопроизводства; непрерывность судебного заседания; состязательность и равноправие сторон; полнота и всесторонность разбирательства.

Специалист в области конституционного правосудия Н. В. Витрук отмечает, что указанные принципы совпадают с принципами гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Однако по своему содержанию они отличаются определенными особенностями³⁷.

Конституционное правосудие есть специальная судебная конституционная юрисдикция и соответствующее конституционное производство. Признание органами конституционного правосудия закона неконституционным означает прекращение действия закона, т.е. по существу его отмену. Дополнительного решения парламентов по вопросу действия неконституционного закона не требуется.

Большинство ученых относит Конституционный совет Казахстана к квазисудебным органам, осуществляющим конституционный контроль на постоянной основе. Однако решения этих органов, как правило, не являются окончательными, а носят предварительный консультативный характер. Всту-

³⁷ Витрук Н. В. Конституционное правосудие : учеб. пособие. М., 1998. С. 208.

пление в силу решений Конституционного совета Казахстана зависит прежде всего от главы государства. Все это говорит о том, что Конституционный совет Республики не является по своей юридической природе судебным органом.

В большинстве конституционные суды состоят из председателя, заместителя (заместителей) и членов. Конституционные суды, как правило, формируются с участием нескольких ветвей власти. В Азербайджане, Таджикистане, Узбекистане и России судьи Конституционного суда назначаются или избираются парламентом по представлению президента. Однако в двухпалатных парламентах этот вопрос решается неодинаково. В Российской Федерации избрание судей относится к компетенции одной из палат – Совета Федерации. В Кыргызстане оно осуществляется обеими палатами – Собранием народных представителей и Законодательным собранием.

В конституциях стран Содружества отмечаются органы и учреждения, содействующие судебной власти. Прокуратура рассматривается как орган, выполняющий следующие функции: уголовное преследование лиц, совершивших преступные деяния; поддержание публичного расследования преступлений и содержание лиц в местах лишения свободы.

Правовой статус прокуратуры закреплен в конституциях стран СНГ и соответствующих специальных законах о прокуратуре. Согласно конституциям Таджикистана, Туркменистана, Беларуси, Кыргызстана, Узбекистана, Азербайджана на прокуратуру возглавляются функции надзора за точным исполнением законов на территориях этих республик. В Туркменистане, Армении, на Украине прокуратура осуществляет оперативно-розыскную деятельность. В Кыргызстане, Армении, Азербайджане прокуратура возбуждает уголовное дело. В Беларуси, на Украине прокуратура осуществляет надзор за соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях. В Армении, Азербайджане прокуратура выполняет функции опротестования решений, приговоров и постановлений судов.

В большинстве конституций стран Содружества прокуратура определяется как единая централизованная система, возглавляемая генеральным прокурором. Особенность Конституции Грузии состоит в том, что она определяет прокуратуру как учреждение судебной власти.

Конституции подчеркивают независимость прокуратуры в выполнении возложенных на нее задач. Так, согласно Конституции Республики Казахстан прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и генеральному прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь президенту.

Конституции стран Содружества регулируют вопрос о порядке назначения и сроках полномочий генерального прокурора и других прокуроров.

Прокуратуру Украины возглавляет генеральный прокурор, который назначается на должность с согласия Верховной Рады и освобождается от должности президентом. Верховная Рада может выразить недоверие генеральному прокурору, что влечет его отставку с должности. Срок полномочий генерального прокурора – пять лет.

Генеральный прокурор возглавляет единую централизованную систему органов прокуратуры Республики Узбекистан. Прокурор Республики Каракалпакстан назначается высшим представительным органом Республики по согласованию с генеральным прокурором. Прокуроры областей, районные и городские прокуроры назначаются генеральным прокурором Республики Узбекистан. Срок полномочий генерального прокурора, прокурора республики Каракалпакстан, прокуроров областей, районов, городов – пять лет.

Генеральный прокурор Азербайджанской Республики назначается на должность Милли Меджлисом по представлению президента. Заместители генерального прокурора назначаются на должность президентом по представлению генерального прокурора. Территориальные и специализированные прокуроры назначаются на должность генеральным прокурором по согласованию с президентом.

Единую и централизованную систему органов прокуратуры Туркменистана возглавляет генеральный прокурор, назначаемый президентом на пять лет. Заместители генерального прокурора и прокуроры велятов назначаются президентом. Прокуроры шахеров и этрапов назначаются генеральным прокурором.

В Республике Беларусь на генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров возлагается надзор за точным исполнением законов, декретов и указов министерствами и другими подведомственными кабинету министров органами, местными представительствами и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, должностными лицами и гражданами. В Конституции подчеркивается подотчетность генерального прокурора президенту Республики Беларусь.

В теории конституционного права адвокатурой называют объединение высококвалифицированных юристов, профессионально оказывающих юридическую помощь физическим и юридическим лицам, включая государственные органы и учреждения. В научной литературе отмечается, что адвокатура обычно представляет собой общественный институт, который иногда наделяется некоторыми публичными полномочиями. Поэтому в конституциях стран Содружества крайне редко упоминают об адвокатуре.

Следует отметить Конституцию Республики Таджикистан, которая возводит правовое регулирование адвокатуры на уровень конституционного закона. Так, в ст. 92 Конституции отмечается, что юридическая помощь гарантируется на всех стадиях следствия и суда. Организация и порядок деятельности адвокатуры и другие формы оказания юридической помощи определяются конституционным законом.

В Армении согласно ст. 93 Конституции вступившие в законную силу решения, приговоры и постановления пересматриваются в Кассационном суде на основании протестов генерального прокурора, его заместителей или имеющих специальную лицензию и зарегистрированных в Кассационном суде адвокатов.

В Конституции Узбекистана (ст. 116) предусматривается, что право на профессиональную юридическую помощь гарантируется на любой стадии следствия и судопроизводства. Для оказания юридической помощи гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям действует адвокатура. Организация и порядок деятельности адвокатуры определяются законом.

3.4. Организация местной власти и самоуправления в странах СНГ

Конституция и национальное законодательство стран Содружества придают большое значение проблеме местного самоуправления. В настоящее время в государствах СНГ сложился и получил законодательное закрепление институт местного самоуправления. На основе конституции приняты законы о местном самоуправлении, в большинстве из которых оно определяется как форма либо система организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения.

На развитие законодательства о местном самоуправлении в странах Содружества большое влияние оказали российская доктрина и российское законодательство. В законе Российской Федерации уточняется, что самостоятельное решение гражданами вопросов местного уровня означает решение их под свою ответственность. В законах Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана, Украины подчеркивается, что местным самоуправлением решаются все вопросы местного значения. В законе Украины местное самоуправление определяется как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения всех вопросов местной власти.

Местное самоуправление закрепляется в конституциях и конституционном праве. Так, в Конституции Украины (ст. 140) определяется: «Местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения

Конституции и законов Украины»³⁸. Особенности осуществления местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины.

В некоторых конституциях местное самоуправление рассматривается как важнейший аспект основ конституционного строя, одна из форм осуществления народовластия. Так, Конституция Кыргызской Республики фиксирует, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. В разделе 1 «Основы Конституционного строя» Конституции Республики Беларусь: «Народ осуществляет свою власть непосредственно и через представленные органы в формах и пределах, определенных Конституцией»³⁹.

Законодательство стран Содружества о местном самоуправлении содержит развернутый перечень принципов местного самоуправления. Их можно подразделить на общие, в равной степени относящиеся к организации и деятельности государства в целом и отдельных его органов, и на специальные, выражающие особенные черты местного самоуправления.

К общим принципам относятся:

- принцип народовластия. В законе Казахстана он формируется как приоритет интересов и волеизъявление населения;
- принцип законности. В законе Беларуси он дополняется положением об ответственности за законность принимаемых решений;
- принцип защиты прав, свобод и законных интересов граждан. В законе Украины имеется дополнительное положение о сочетании интересов личности и всего населения соответствующей территории;

³⁸ Конституции государств – участников СНГ. С. 706–707.

³⁹ Там же. С. 128.

- принцип гласности. Закон Беларуси обязывает постоянно информировать население о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения;

- принцип социальной справедливости;
- разделение функций представительной, исполнительной и судебной властей.

К специальным принципам местного самоуправления относятся:

- сочетание местных и общегосударственных интересов. Закон Беларуси предусматривает участие органов местного самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;

- выборность органов территориального общественного самоуправления, их подотчетность, подконтрольность и ответственность перед населением;

- самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Закон Украины определяет его как самостоятельность и независимость советов народных депутатов в пределах их полномочий;

- обязательность решений органов местного самоуправления, принятых в рамках закона;

- ответственность за законность и обоснованность принимаемых решений, ответственность органов местного самоуправления за решение вопросов местного значения.

Особенность местного самоуправления в странах Содружества состоит в том, что оно во всех без исключения республиках формировалось на основе местных советов, являвшихся согласно принятой тогда конституционной теории органами государственной власти. Система местного управления содержит элементы государственного управления, которые включают в себя принятие решений и законов, действующих на данной территории, элементы исполнительной власти и, наконец, органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления. В большинстве случаев местное управление осуществляется через назначаемые вышестоящей властью административные органы.

В конституциях стран СНГ вопросы местного самоуправления освещаются кратко. Для республик Содружества наиболее характерна так называемая европейская система организации власти на местах, в которых сочетаются местное самоуправление и местное управление.

Организация местной власти тесно связана с территориальным устройством государства. Территориальное устройство государства основано на его территориальной организации и характеризуется системой взаимоотношений между государством в целом и территориальными составными частями в лице их населения и действующих там органов публичной власти.

Территориальная автономия предполагает самостоятельность в рамках конституции или закона самоуправляющихся территориальных единиц. Различают две формы территориальной автономии: государственную и местную (административную).

Государственная форма характеризуется тем, что ее носитель имеет внешние признаки государства – парламент, правительство, конституцию, гражданство. Местная автономия таких прав не имеет, ее полномочия определяются обычным законом. Как правило, автономные единицы сами на основе конституции государства принимают основополагающие нормативные акты, в которых определено их внутреннее устройство.

Для унитарной государственности стран Содружества характерна национально-территориальная автономия. В подавляющем большинстве республик СНГ основное территориальное деление является административным. При этом административное деление имеет несколько ступеней, число этих ступеней зависит от численности населения и размеров территорий. Консти-

туции содержат гарантии территориальной целостности административных единиц. Особыми территориальными единицами являются крупные города.

В большинстве стран Содружества действует система, сочетающая на местах существование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, на Украине исполнительную власть в областях, районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации. Все существующие территориально-политические единицы Украины – области, районы, города, городские районы в крупных городах, поселки, села, а также Автономная Республика Крым – рассматриваются как звенья единого административно-территориального устройства. В то же время их статус может быть неодинаковым: в одних существуют только органы самоуправления, в других – органы самоуправления и органы государственной власти, в третьих (это преимущественно внутригородские районы) – только органы государственной власти или уполномоченные вышестоящего совета (его исполкома).

О правовом статусе Автономной Республики Крым уже говорилось выше. Однако обращение вновь к этому вопросу обусловлено изучением системы местной власти и ее особенностей. Автономная Республика Крым имеет свою Конституцию, которую принимает Верховная Рада Крыма, а затем утверждает Верховная Рада Украины. Органы государственной власти Крыма могут решать только те вопросы, которые отнесены к ведению Автономной Республики Конституцией Украины. Полномочия Крыма разделены Конституцией Украины на две группы: вопросы, по которым республика может осуществлять нормативное регулирование, и вопросы, отнесенные к ее ведению.

К ведению Автономной Республики Крым относятся: назначение выборов депутатов Верховной Рады Крыма, проведение местных референдумов, управление имуществом, принадлежащим Автономной Республике, разработка и исполнение бюджета Республики на основе единых бюджетных и налоговых актов Украины, развитие государственного (украинского) и мест-

ных языков, внесение предложений в органы государственной власти Украины о введении в Крыму чрезвычайного положения и др.

Представительным органом Крыма является Верховная Рада Крыма. Конституция Украины не рассматривает ее как законодательный орган: Рада принимает решения и постановления, обязательные для исполнения в Крыму, правительство Крыма – Совет министров. Председатель правительства назначается и отзывается Верховной Радой Крыма, но по согласованию с президентом Украины. Пост президента Автономной Республики Крым на основе решения высших органов Украины был упразднен еще до принятия Конституции Украины 1996 г. Полномочия Совета министров Крыма определяются законодательством Украины, а также актами Верховной Радой Крыма.

Руководители местных государственных администраций заменяют председателей советов, которые избирались гражданами и были одновременно председателями советов и представителями государства, действуя как руководители исполкома, состоявшего из лиц (управленцев), единолично назначавшихся председателями советов.

Руководители местных государственных администраций не вправе совмещать служебную деятельность с другой работой, кроме преподавательской и творческой, не могут входить в руководящие органы коммерческих и иных структур, имеющих целью извлечение прибыли. Председатели местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности президентом.

Местные государственные администрации, будучи органами государственной власти, обладают следующими полномочиями: обеспечивают выполнение конституции и законов, актов президента Совета министров, других органов исполнительной власти, а также правопорядок и соблюдение прав граждан, выполнение государственных и региональных программ; подготовку и исполнение государственного бюджета. Состав местных государственных администраций назначается их председателями, которые самостоятельно подбирают государственных служащих.

Местное самоуправление может осуществляться гражданами непосредственно (например, путем созыва сельских сходов и принятия ими решений, путем местного референдума и через избираемые населением органы местного самоуправления – сельские, поселковые, городские советы, которые создают свои исполнительные органы). Органами местного самоуправления, представляющими интересы множества общин (сел, небольших городов, поселков), являются районные и областные советы – региональное местное самоуправление. Эти советы также избирают своих председателей и создают исполнительные органы местного самоуправления.

По инициативе жителей и с разрешения совета в селах, городах могут создаваться домовые, уличные, квартирные и другие комитеты – «органы самоорганизации населения», как называет их Конституция Украины. Они могут быть наделены советом собственной компетенции, финансами, имуществом.

В Республике Казахстан местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами. К первым относятся маслихаты, вторых представляют акиматы во главе с акимами.

Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший 20 лет.

К ведению маслихатов относится: утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении; решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства; рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихатов; образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихатов и т.д.

Местные исполнительные органы (акиматы) входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной исполнительной власти в сочетании с интересами развития соответствующей территории.

К ведению местных исполнительных органов относится: разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения; управление коммунальной собственностью; назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов, и т.д.

Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем президента и правительства Республики. Акимы областей, города республиканского подчинения (Алма-Ата) и столицы (Астана) назначаются на должность президентом по представлению премьер-министра. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются вышестоящими по отношению к ним акимами. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должности.

Таким образом, местное государственное управление Казахстана является особой частью государственного механизма и обладает определенной самостоятельностью, которая у местных представительных и местных исполнительных органов в организационном и компетенционном отношении проявляется своеобразно.

В казахстанской юридической литературе отмечается, что маслихаты как один из конституционных институтов народовластия одновременно выступают субъектами местного государственного управления⁴⁰. Отнесение местных представительных органов наряду с исполнительными к системе местного государственного управления не предполагает, что маслихаты станут

⁴⁰ Сагиндыкова А. Н., Жанузакова Л. Т. Некоторые проблемы формирования местных представительных органов Республики Казахстан // Государство и право. 2007. № 9. С. 65.

ся институтом исполнительной власти. Конституция Республики Казахстан (ст. 85) называет маслихаты органами местного государственного управления. Поэтому, несмотря на их двойственную социальную природу, юридический статус местных представительных органов в Республике Казахстан обозначен как государственный.

Депутаты маслихатов избирают депутатов Сената. От каждой области, города республиканского значения и столицы избираются по два сенатора независимо от численности проживающего там населения.

Одновременно в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Органами местного самоуправления являются:

- кенес местного сообщества – представительный орган местного самоуправления, избираемый населением соответствующего населенного пункта, численность жителей которого составляет тысячу и более человек;

- жамият местного сообщества – исполнительный орган местного самоуправления, возглавляемый жетекши. Порядок организации и деятельности жамията определяется уставом местного сообщества в соответствии с требованиями законодательства;

- жетекши – глава исполнительного органа местного самоуправления. Жетекши избирается населением соответствующего населенного пункта.

Экономическую основу местного самоуправления составляет имущество местного сообщества и иное не запрещенное законодательством имущество. Доходы местного сообщества формируются из следующих источников: средств, выделяемых из местных бюджетов; доходов, полученных местным сообществом от созданных ими коммерческих организаций и от сдачи в аренду принадлежащего местному сообществу имущества; средств, полученных в результате добровольного самообложения населения местного сообщества; добровольных пожертвований юридических и физических лиц.

По Конституции Узбекистана местная исполнительная власть на местах осуществляется: в веляях – веляят хякими, в шахерах – шахер хякими, в этрапах – хякими арчыны.

Хякимы являются представителями главы государства на местах, назначаются и освобождаются от должности президентом и ему подчинены. Хякимы осуществляют руководство деятельностью органов управления на местах, обеспечивают исполнение Конституции, законов, актов президента и кабинета министров.

Арчыны обеспечивают выполнение решений генгеши, актов органов государственной власти и управления, осуществляют управление объектами муниципальной собственности, исполнение местного бюджета. Объем функций и полномочий хякимов и арчынов, порядок их деятельности и взаимоотношений с другими органами власти и управления устанавливается законом.

Одновременно в Конституции Узбекистана закрепляется система местного самоуправления. Ее образуют генгеши и органы территориального самоуправления. Генгеши являются представительными органами на территории шахеров, поселков. Они избираются гражданами сроком на пять лет. К ведению генгеши относятся: определение основных направлений экономического, социального и культурного развития своих территорий; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; утверждение местных налогов и сборов и порядка их взимания.

Таким образом, на Украине, в Казахстане, Узбекистане, а также в Беларуси утвердились системы местной власти, сочетающие на местах государственное управление и самоуправление.

Конституции Армении, Кыргызской Республики, Таджикистана, Молдовы четко разграничивают сферу деятельности местного самоуправления. В Конституции Армении гл. 7 называется «Территориальное управление и местное самоуправление». Административно-территориальными единицами Армении являются области и общины. Области состоят из городских и сельских общин. В общинах осуществляется местное самоуправление, решаются

вопросы общинного значения, на трехлетний срок избираются органы местного самоуправления: совет старейшин общины в составе от 5 до 15 членов, руководитель общины – мэр города, сельский староста. Совет старейшин по представлению руководителя общины утверждает бюджет общины, устанавливает местные налоги и платежи.

В областях устанавливается государственное управление. Правительство в областях назначает и освобождает руководителей областей, которые реализуют региональную политику правительства. Город Ереван имеет особый статус области. Мэра Еревана по представлению премьер-министра назначает и освобождает президент Республики. Правительство Армении по представлению руководителя области в установленных законом случаях может отрешить от должности руководителя общины.

Согласно Конституции Кыргызской Республики местное самоуправление осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения. Местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По переданным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

По Конституции Молдовы (гл. 10) местное самоуправление в районах и городах, деревнях и поселках осуществляют муниципалитеты. Они формируются путем выборов. Муниципалитеты осуществляют свою деятельность посредством заседаний постоянных и иных комиссий. На заседаниях муниципалитетов решаются следующие вопросы: признание полномочий членов муниципалитета; прекращение их полномочий в случаях, установленных законом; избрание председателя муниципалитета и его заместителей, постоян-

ных и иных комиссий, утверждение местного бюджета и отчетов о его исполнении; установление местных налогов и платежей и т.д. Конституция Молдовы устанавливает гарантию независимости муниципалитетов. Гарантируется судебная защита муниципалитетов, возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений государственных органов.

В Конституции Туркменистана подчеркивается, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Местное самоуправление представляет собой особую форму децентрализации государственного управления. Современную систему местного самоуправления образуют генгешы и органы территориального общественного самоуправления. Местное самоуправление в республике осуществляется на уровне городов, поселков, сел, входящих в состав районов (этрапов). В самих же районах (этрапах), так же как и в велаетах (областях), действуют представительные органы государственной власти – халк маслахаты, избираемые населением. Исполнительные функции выполняют хякими (главы администраций) этрапов, велаетов, назначаемые президентом государства. Представительный орган местного самоуправления – генгеш (множественное число – генгешы).

На органы местного самоуправления Туркменистана возлагается решение важнейших вопросов местного значения – это жизнеобеспечение населения. Решения генгеша являются обязательными для исполнения на соответствующей территории. Возглавляет работу генгешы арчин (глава). Он избирается на первой сессии из числа его членов. В каждом генгеше создается исполнительный аппарат – аргинлык, который наделен правами юридического лица.

Следующая форма местного самоуправления в Туркменистане – наказы. Они являются элементом императивного мандата членов генгеша. Избиратели дают кандидатам свои предложения, пожелания, сформулированные в виде наказов. Другой формой местного самоуправления выступают отчеты

членов генгеша о выполнении наказов избирателей, их встречи в территориальных избирательных округах с избирателями.

Местное самоуправление в государствах СНГ реализуется как через органы местного самоуправления, так и через формы непосредственной демократии. Система местного самоуправления привязана к административно-территориальному делению государства. При определенном сходстве данного деления, сложившегося в республиках, системы местного самоуправления имеют различия из-за неоднозначного решения вопроса о территориальном масштабе самоуправления.

Местное самоуправление в Таджикистане, Кыргызстане, Беларуси распространяется на все уровни административно-территориального деления. При этом выделяется три территориальных уровня местного самоуправления, которые привязываются к системе местных представительных органов власти – советов народных депутатов. В Кыргызстане и Беларуси установлены первичный, базовый и областной уровни самоуправления. К первичному относятся сельские, поселковые, городские (городов с районным делением) и районные советы. В Белоруссии районные советы в городе включаются в первичный уровень, а в Кыргызстане – в базовый уровень местного самоуправления.

Система местного самоуправления в Казахстане и Туркменистане также охватывает все уровни административно-территориального устройства, причем территориальные уровни местного самоуправления не выделяются.

На Украине местное самоуправление осуществляется в рамках сельсоветов, поселков, городов, являющихся базовым уровнем самоуправления. На территории же районов и областей осуществляется региональное самоуправление.

В большинстве государств СНГ представительными органами местного самоуправления выступают советы. В России после принятия новой Конституции вновь избираемые представительные органы местного самоуправления, как правило, называются думами.

В законах о местном самоуправлении некоторых государств устанавливаются сходные системы органов советов. В системе органов местных советов во всех республиках, кроме Молдовы, предусматривается пост председателя местного совета. На Украине на уровне местного самоуправления председатели советов избираются населением соответствующей территории. В Беларуси, Туркменистане, Таджикистане, Казахстане, Кыргызстане председатели советов избираются из числа депутатов соответствующего местного совета на его сессии. В Кыргызстане выборные председатели советов областного и базового уровней местного самоуправления должны утверждаться президентом Республики, а председатели советов первичного уровня местного самоуправления утверждаются председателями вышестоящих советов.

Помимо организации деятельности местного совета на Украине, в Беларуси, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане председатели советов осуществляют функции руководителей органов управления: они являются председателями исполнительных органов местных советов.

Исполнительно-распорядительными органами местных советов Армении, Украины, Беларуси, Туркменистана и Таджикистана выступают исполнительные комитеты местных советов – коллегиальные органы управления, подотчетные образовавшим их советам.

В России разграничены функции представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете является местная администрация, осуществляющая исполнительно-распорядительные функции.

В Казахстане местная администрация отделена от органов местного самоуправления на уровне области, района, района в городе и подотчетна президенту либо главе областной администрации и подконтрольна соответствующему совету народных депутатов по вопросам ведения советов. В селах, поселках, аулах текущие вопросы государственного управления решаются председателями соответствующих советов.

В законах о местном самоуправлении всех государств – участников СНГ нормы о компетенции органов местного самоуправления выделены в специальные разделы. Важное место в законах занимает установление экономических и финансовых основ местного самоуправления. В соответствии с законами государств экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная или муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления.

В большинстве законов о местном самоуправлении установлено, что управление и распоряжение коммунальной (муниципальной) собственностью от имени населения территории осуществляют местные советы и уполномоченные им органы.

В законах присутствует специальная статья, посвященная понятию и составу местного хозяйства, которое представляет собой совокупность предприятий, учреждений и организаций, действующих на территории соответствующего административно-территориального образования. Также в законах подробно регулируется процесс формирования доходов бюджетов местного самоуправления и направления использования этих средств.

В структуре большинства законов о местном самоуправлении имеются специальные разделы или главы о гарантиях местного самоуправления. К ним относятся:

- обязательность решений местных органов, принятых в пределах их компетенции, для всех расположенных на подведомственной им территории предприятий, учреждений, организаций, органов и должностных лиц местного самоуправления;
- обязательность решений местных референдумов по вопросам, законодательно отнесенным к ведению местного самоуправления;
- норма, в соответствии с которой решения местных органов, принятые в пределах их компетенции, не могут быть отменены другими органами государственной власти, управления и самоуправления;

- ответственность, в том числе и имущественная, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан за ущерб, причиненный их действиями или бездействием территории и интересам населения;

- ответственность местных органов (местной администрации) за принятые ими решения в соответствии с законодательством, право граждан обжаловать в суде их решения, если они противоречат законодательству, нарушают права и законные интересы граждан, и т.д.

4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ СОДРУЖЕСТВА

4.1. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве

Одной из ведущих тенденций развития современной мировой цивилизации становится формирование и развитие процессов международной экономической интеграции. После образования Содружества Независимых Государств одной из важнейших целей этой организации стало сохранение и развитие исторически сложившихся тесных экономических связей между бывшими союзными республиками на качественно новой основе.

В сентябре 1993 г. был заключен Договор о создании Экономического союза, который подписали Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Украина и Туркмения вошли в Экономический союз в качестве ассоциированных членов. Данный договор предусматривал поэтапное формирование Экономического союза на основе рыночных отношений с последовательным прохождением всех уровней интеграции с целью создания общего экономического пространства.

Государства СНГ планировали начать с построения простой формы регионального интеграционного объединения. На втором этапе предусматривалось образование таможенного союза. На третьем планировалось сформировать общий рынок товаров, капитала и рабочей силы. Заключительным этапом должно было стать образование экономического (валютного) союза, предполагавшего проведение его участниками согласованной бюджетной, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики и введение единой валюты.

В рамках Экономического союза был создан Межгосударственный экономический комитет. Первоначально были надежды, что Межгосударственный экономический комитет будет обладать некоторыми наднациональными полномочиями. Однако в дальнейшем члены Экономического союза отказались от такой идеи. Было провозглашено неотъемлемое право каждого

государства – участника Содружества строить ту экономическую систему, которая отвечает воле народа, проводить самостоятельную экономическую политику, не нанося при этом ущерба другим странам.

Экономический союз положил начало интеграционным процессам на постсоветском пространстве. На его основе были образованы новые экономические союзы и сообщества, которые придали интеграции качественно новый уровень.

В апреле 1994 г. было принято Соглашение о создании зоны свободной торговли, призванное запустить в действие механизм Договора об Экономическом союзе. В соответствии с данным соглашением предусматривалась поэтапная отмена таможенных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение, и количественных ограничений во взаимной торговле, а также координация внешнеэкономической политики по отношению к третьим странам. Соглашение прямо указывало, что создание зоны свободной торговли рассматривается как переходный этап в процессе формирования Таможенного союза.

Однако хотя данное соглашение и было подписано всеми государствами СНГ, в силу наметившихся уже тогда глубоких политических и экономических разногласий между государствами СНГ ратифицировано оно было далеко не всеми. К концу 1994 г. в Содружестве четко сформировалось два лагеря, имевших диаметрально противоположные точки зрения на развитие СНГ. Если первый лагерь, ведомый Россией и поддерживаемый Белоруссией и Казахстаном, выступал за углубленную интеграцию между странами СНГ и построение Таможенного союза, закладывающего предпосылки к созданию политического союза, то второй лагерь, представленный Азербайджаном, Украиной, Грузией, Молдовой, считал для себя приемлемым только участие в зоне свободной торговли в качестве максимально возможного предела интеграции в рамках СНГ. Таким образом, экономическая интеграция в рамках всего Содружества не удалась.

В дальнейшем интеграционные процессы стали охватывать отдельные страны Содружества в силу их общего географического расположения, экономических интересов, совпадения политических взглядов.

В 1997 г. была создана международная организация ГУУАМ (по начальным буквам названий государств-членов), объединившая Грузию, Украину, Узбекистан, Азербайджан и Молдову. Цель этой организации – интеграция в евро-атлантические структуры. Другим объединяющим фактором является то, что эти государства имеют политические споры и трения с Россией. Например, Грузия – из-за Абхазии и Южной Осетии, Молдова – из-за Приднестровья, Азербайджан – из-за поддержки Армении в связи с Нагорно-Карабахским конфликтом. Выход Узбекистана из ГУУАМ, уход Ющенко с поста президента Украины сделали эту международную организацию малоэффективной.

В 1994 г. было образовано Центрально-Азиатское экономическое сообщество, членами которого стали Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан. В 1998 г. после окончания гражданской войны к нему присоединился Таджикистан. Организация получила название ЦАС, а в 2004 г. в ее состав вошла Россия. Целью ЦАС было согласование усилий своих государств-членов в поэтапном формировании единого экономического пространства. В 2005 г. государства – участники ЦАС приняли решение о самороспуске организации и осуществлении всех своих интеграционных проектов под эгидой Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Свидетельством дальнейшего развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве может служить подписанное в сентябре 2003 г. Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) между Россией, Беларуссией, Казахстаном и Украиной. Основная цель этого соглашения – образование зоны свободной торговли между вышеназванными государствами, а также гармонизация их макроэкономической политики и обеспечение условий для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

В 2004 г. была принята Концепция формирования ЕЭП, в которой более детально, нежели в тексте соглашения, сформулированы основные принципы функционирования ЕЭП, основные направления его формирования. В концепции особое внимание уделено вопросам взаимодействия государств, участвующих в создании ЕЭП, при проведении переговоров по присоединению к Всемирной торговой организации (ВТО).

Факт заключения данного соглашения, начавшиеся переговоры по его осуществлению, безусловно, были позитивны, хотя бы в силу того, что это соглашение объединило бы все наиболее развитые в экономическом плане республики бывшего СССР. Однако выглядело несколько странным, что ни в соглашении, ни в концепции практически не затрагивались вопросы отношений государств ЕЭП с иными международными организациями. Например, что все государства, подписавшие соглашение, – члены СНГ; формируется Союзное государство Беларуси и России; ЕврАзЭС, членами которого являются Беларусь, Казахстан и Россия; Украина – член ГУУАМ. Не было понятно, как регулировать отношения и обязательства государств ЕЭП по иным международным договорам и соглашениям, а также их отношения с иными международными организациями.

К большому сожалению, при формировании Единого экономического пространства не обошлось без политических интриг. Руководство Украины во главе с Ющенко встало на путь конфронтации с Россией, проявляя полное безразличие к ранее заключенным договорам и принятым обязательствам. Пришедший на смену Ющенко новый президент Украины В. Янукович провозгласил стратегический курс государства на вступление в Европейский союз. Вместе с тем сохраняются перспективы вхождения Украины в обновленный Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана, тем более что охвативший страны Европейского союза экономический кризис заставит ЕС воздержаться от увеличения количества полноправных членов союза.

Таким образом, интеграционные процессы среди стран СНГ в 1990-х – начале 2000-х гг. не привели к созданию дееспособных международных ор-

ганизаций. Сказалось отсутствие политической воли у многих руководителей государств СНГ при передаче государствами-членами существенной части суверенитета наднациональным органам. Одна из главных причин неэффективности интеграционных процессов на постсоветском пространстве – несоответствие организационных структур, основанных на классических принципах международного права, поставленным целям создания региональных интеграционных преобразований. Тем не менее недостатки и упущения первого опыта интеграции послужат уроком при дальнейшем развитии сотрудничества в интересах всех государств и народов.

В связи с этим целесообразно остановиться на анализе тех международных организаций, которые можно охарактеризовать как своего рода правопреемников и продолжателей интеграционных объединений, направленных на создание углубленных интеграционных схем. Своей деятельностью они доказали правоспособность и дееспособность функционирования и дальнейшего развития. К этим организациям следует отнести Таможенный союз, Евразийское экономическое сообщество, Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС) и Организацию Договора о коллективной безопасности.

Создание Таможенного союза относится к середине 1990-х гг., когда группа государств решила реализовать положения Договора о создании Экономического союза хотя бы между собой. В январе 1995 г. было подписано соглашение о Таможенном союзе на правительственном уровне между Россией и Белоруссией, к которому вскоре присоединился Казахстан, а в марте 1996 г. – Кыргызстан. Главными целями Таможенного союза являлись: снятие всех внутренних барьеров с целью свободного перемещения товаров между государствами-участниками; установление общих таможенных тарифов в торговле с третьими странами; создание «однотипного механизма» регулирования экономики, базирующегося на рыночных принципах хозяйствования и унифицированном законодательстве.

Начало построения Таможенного союза в новейшей истории датируется августом 2006 г., когда в рамках Евразийского экономического сообщест-

ва было принято решение об ускоренном создании Таможенного союза трех государств – России, Белоруссии и Казахстана. Предполагалось, что остальные участники ЕврАзЭС присоединятся к этому союзу по мере готовности экономик. Высшим органом Таможенного союза является Межгосударственный совет на уровне глав государств и глав правительств. Стороны Таможенного союза учредили Комиссию Таможенного союза – единый постоянно действующий орган Таможенного союза. Она исполняет решения, принятые высшим органом Таможенного союза, принимает соответствующие решения, обязательные для исполнения в трех государствах. Однако способы и конкретный механизм реализации данных решений комиссии на территориях государств – членов Таможенного союза договором были не предусмотрены. В Договоре о создании единой таможенной территории предусматривается, что с момента создания единой таможенной территории стороны не применяют во взаимной торговле таможенные пошлины, количественные ограничения и эквивалентные им меры.

В ноябре 2009 г. был подписан Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза. Разработчики кодекса старались, чтобы этот нормативный документ был в большой степени ориентирован на нормы прямого действия. Но сжатые временные рамки не позволили осуществить это в полной мере. В результате в Таможенном кодексе около 200 отсылочных норм, в том числе на национальное законодательство. В последующие годы происходили изменения в этом направлении по мере формирования законодательной базы Таможенного союза.

Таможенный кодекс начал действовать на территории России, Белоруссии и Казахстана с 1 июля 2011 г. С этого времени начали действовать новые нормы, регламентирующие провоз товаров через границу Таможенного союза гражданами для личного пользования. Без уплаты таможенных пошлин и налогов граждане фактически могли ввозить в своем багаже товары на сумму не более 1,5 тыс. евро и общим весом не более 50 кг. Раньше эти нормы в

России составляли 65 тыс. р. и 35 кг соответственно⁴¹. Значительно облегчались и правила для бизнеса. Так, на территории России и Казахстана начали свободно обращаться все произведенные в них товары. Эта же норма действовала и для иностранных товаров для внутреннего потребления, получивших статус «товар Таможенного союза». Исключение составляла только та продукция, на которую в государстве – члене союза установлены меньшие, чем в едином таможенном тарифе, ставки ввозных таможенных пошлин. На переходный период для них введены изъятия.

С 1 июля 2011 г. граница Таможенного союза России, Казахстана и Беларуси переместилась на внешний периметр, таможенные барьеры между странами сняты. С этого времени отменяется таможенный контроль на внутренних границах стран Таможенного союза, он переносится на внешние границы. На российско-белорусской границе не останется ни одного таможенного органа. Там вообще не останется никаких признаков государственной границы, поскольку с Беларусью Россия уже прошла длительный этап интеграции в рамках Союзного государства.

На российско-казахстанской границе ситуация иная. Таможенная и фитосанитарная службы с 1 июля 2011 г. прекращают работу, но вводится переходный период, в течение которого остаются погранпункты, на которых будет осуществляться пограничный и миграционный контроль. На казахстанской границе в первое время останутся пограничники, поскольку миграционное и другие виды национальных законодательств еще предстоит унифицировать.

Начало действия Таможенного союза вызвало некоторые экономические сложности. Так, в Казахстане подскочили цены на топливо, иномарки и продукты питания. Проблема в том, что до создания Таможенного союза в России действовали самые высокие из трех стран таможенные пошлины на ввозимые товары. Их и взяли за основу при создании союза и утверждении

⁴¹ Рос. газ. 2011. 15 июня.

единого таможенного тарифа. Хотя для Республики Казахстан сделали исключение для ряда товаров (одежда, обувь и т.д.), на которые не будут распространяться правила администрирования пошлин внутри Таможенного союза. Кроме того, по настоянию казахстанской стороны были увеличены квоты на беспошлинный ввоз товаров в Таможенном союзе.

Для Белоруссии из самых болезненных вопросов стали пошлины на подержанные иномарки. В рамках Таможенного союза для них также был принят российский уровень, который оказался существенно выше, чем действовал в Белоруссии. Пришлось и в этом пойти на компромисс. Вводится переходный период, в течение которого будут действовать национальные ставки пошлин стран – участниц Таможенного союза. Переходный период предполагается завершить 1 января 2013 г. Граждане Беларуси и Казахстана смогут ввозить в свои страны автомобили по действующим в этих странах ставкам. Но если они захотят продать их в России, то будут вынуждены доплатить разницу в пошлинах. Эта разница в зависимости от марки автомобиля может быть десятикратной.

За первый год работы Таможенного союза объем взаимной торговли трех государств увеличился на треть и составил 110 млрд дол.⁴² Деятельность союза создает хорошие условия не только для бизнесменов из государств союза, но и из других стран. Снятие барьеров внутри Таможенного союза не привело к возведению непреодолимых барьеров на внешней границе.

Таможенный союз России, Казахстана и Беларуси логично вырос из Евразийского экономического сообщества, созданного в 2000 г. в формате пяти стран – Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана. Поэтому Россия, Казахстан, Беларусь выступают за последовательную трансформацию Таможенного союза в Единое экономическое пространство, а со временем – в Евразийский экономический союз.

⁴² Рос. газ. 2012. 23 янв.

В ноябре 2011 г. президенты трех стран – участниц Таможенного союза (Казахстана, Беларуси и России) подписали в Москве декларацию о Евразийской экономической интеграции и договор о Евразийской экономической комиссии и регламент ее работы. Евразийская экономическая комиссия – это наднациональный орган, решения которого обязательны для выполнения всеми членами объединения. Создание данного органа не является ущемлением или ограничением суверенитета государства-участника. С согласия президентов трех государств председателем коллегии Евразийской экономической комиссии был назначен В. Христенко, возглавлявший в российском правительстве Министерство промышленности и торговли.

С 1 января 2012 г. на территории Таможенного союза создается Единое экономическое пространство. Одновременно вводится в действие пакет из 17 международных договоров Единого экономического пространства, создающих условия для свободного движения не только товаров, но и услуг, капитала и рабочей силы. По мнению экспертов, его запуск будет способствовать росту экономик всех трех стран и благосостоянию граждан. Так, российская экономика за пять лет в Едином экономическом пространстве прибавит в ВВП на 16,8 %, Белоруссия – на 16,1 %, Казахстан – на 14,7 %. Речь также идет о создании тысяч новых производств, рабочих мест, о гарантированных заработках, росте доходов и зарплат⁴³.

К вступлению в Таможенный союз готовятся Кыргызстан и Таджикистан. В отличие от других стран Кыргызстан состоит во Всемирной торговой организации. Поэтому ему придется привести свое законодательство к единым стандартам союза. А это, в свою очередь, может повлиять на обязательства, данные ВТО. Как считают эксперты, для стран ВТО Киргизия – это транзитная территория, через которую пойдет поток товаров, произведенных в странах ВТО. Украина пока присматривается к работе Таможенного союза и не исключает присоединения к нему в перспективе. Однако приоритетом

⁴³ Рос. газ. (Неделя). 2011. 29 дек.

для Украины является курс на евроинтеграцию. В то же время участником союза может стать только страна, входящая в ЕврАзЭС.

Следующей международной организацией сотрудничества стран Содружества является Евразийское экономическое сообщество. ЕврАзЭС – международная экономическая организация, наделенная функциями, связанными с формированием общих внешних таможенных границ входящих в нее стран (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Россия, Узбекистан), выработкой единой внешнеэкономической политики, тарифов, цен и другими составляющими функционирования общего рынка.

Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан в октябре 2000 г. в столице Казахстана Астане президентами Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Туркменистана. Организация создана в полном соответствии с принципами ООН и нормами международного права. В декабре 2007 г. на 62-й сессии Генеральной ассамблеи ООН единогласно была принята резолюция «сотрудничество между ООН и Евразийским экономическим сообществом».

Членами ЕврАзЭС с момента его образования являются пять государств – Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Россия. В 2002 г. по просьбе руководства Молдавии и Украины этим государствам был предоставлен статус наблюдателя при ЕврАзЭС. В 2003 г. была удовлетворена аналогичная просьба Армении. В январе 2006 г. членом ЕврАзЭС стал Узбекистан. Статус наблюдателя может предоставляться государству или межгосударственной организации по их просьбе. Наблюдатель имеет право присутствовать на открытых заседаниях органов ЕврАзЭС, выступать на этих заседаниях с согласия председательствующего, получать по мере необходимости открытые документы и решения, принимаемые органами сообщества.

Межгосударственный совет ЕврАзЭС является высшим органом сообщества. Совет рассматривает принципиальные вопросы сообщества, связанные с общими интересами государств-участников, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС. Межгосударственный

совет собирается на уровне глав государств не реже одного раза в год, на уровне глав правительств – не реже двух раз в год.

Постоянно действующим органом ЕврАзЭС является Интеграционный комитет. В его состав входят заместители глав правительств государств ЕврАзЭС. К числу основных задач Интеграционного комитета относится обеспечение взаимодействия органов ЕврАзЭС, подготовка предложений по повестке дня заседаний Межгосударственного совета, а также проектов решений и документов, контроль за реализацией решений, принятых Межгосударственным советом. Решения принимаются большинством в две трети голосов.

Главы государств, входящих в сообщество, назначают постоянных представителей при ЕврАзЭС. Образованная ими комиссия постоянных представителей необходима для обеспечения работы сообщества в промежутках между заседаниями Интеграционного комитета, а также для рабочего взаимодействия между сообществом и соответствующими органами и ведомствами государств ЕврАзЭС.

В рамках ЕврАзЭС действует Межпарламентская ассамблея, которая является органом парламентского сотрудничества стран сообщества. Она рассматривает вопросы гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС, в целях реализации задач сообщества. Межпарламентская ассамблея формируется из парламентариев, делегируемых парламентами стран сообщества. В ее состав входят (по состоянию до вступления Узбекистана) 28 парламентариев от России, по 14 – от Беларуси и Казахстана, по 7 – от Кыргызстана и Таджикистана.

Бюджет ЕврАзЭС на каждый бюджетный год разрабатывается Интеграционным комитетом по согласованию с государствами сообщества и утверждается Межгосударственным советом. Бюджет формируется за счет долевых взносов: 40 % вносит Россия, по 15 % – Беларусь, Казахстан, Узбекистан, по 7,5 % – Кыргызстан и Таджикистан.

В настоящее время в ЕврАзЭС действует упрощенный порядок приобретения гражданства. Поскольку межгосударственное соглашение, регламентирующее этот порядок, относится к числу международных, то согласно международным правилам оно обладает приоритетом над соответствующими национальными правовыми актами. В соответствии с заключенным соглашением любой гражданин любой страны ЕврАзЭС имеет право поступать в любое гражданское высшее учебное заведение любой страны на тех же основаниях, что и граждане той страны, на территории которой находится это высшее учебное заведение.

Не менее важно отметить, чего в Договоре об образовании ЕврАзЭС нет. В нем ничего не говорится о правах и обязанностях государств, подписавших его, т.е. отношения между государствами-участниками, а также между государствами-участниками и ЕврАзЭС не регулируются. Не завершены и положения о самой организации. Хотя договор наделяет сообщество некоторой правосубъектностью, в договоре нет ответственности сообщества перед субъектами международного права.

В 2010 г. был создан Суд Евразийского сообщества. Он призван обеспечить единообразное применение договора об учреждении ЕврАзЭС и других действующих в рамках сообщества международных договоров и принимаемых органами сообщества решений. Суд ЕврАзЭС рассматривает споры экономического характера между государствами – членами Евразийского сообщества. Суд ЕврАзЭС разрешает также споры между органами Таможенного союза и государствами – членами Таможенного союза. К ведению Суда ЕврАзЭС могут быть отнесены и иные споры в соответствии с международными договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза.

На современном этапе ЕврАзЭС является одним из наиболее динамично развивающихся межгосударственных объединений на постсоветском пространстве. На основе «евразийской модели» происходит объединение независимых государств. Выдающийся русский мыслитель Л. Гумилев концептуально обосновал единство географических и культурно-исторических связей

народов огромной части Северной и Центральной Евразии. Активным сторонником евразийской идеи является президент Казахстана Н. Назарбаев. Еще в 1994 г. он предложил создать на пространстве СНГ качественно новое интеграционное объединение – Евразийский союз государств. Евразийский союз мыслился как объединение государств на основе принципов равенства, невмешательства во внутренние дела друг друга, уважения суверенитета и неприкосновенности государственных границ. Важным делом считалось создание наднациональных органов, которые бы действовали на основе консенсуса, с учетом интересов каждой страны-участницы, обладали четкими и реальными полномочиями.

Таким образом, идеи евразийства первой половины XX в. нашли свое воплощение в XXI в. Созданное и успешно развивающееся Евразийское экономическое сообщество – наглядный тому пример. Наряду с Таможенным союзом это был важный прорыв для интеграционного процесса на пространстве СНГ. ЕврАзЭС является центром взаимовыгодного сотрудничества для всех стран СНГ.

За годы деятельности Евразийского экономического сообщества сформировалась разветвленная структура механизмов по различным измерениям интеграционного процесса. Причем они утверждаются не только на межгосударственном уровне, но и снизу по инициативе бизнесменов, деятелей науки, НПО и пр. Своевременным с учетом глобального финансово-экономического кризиса было создание Евразийского банка развития и Антикризисного фонда. Это дает возможность не только финансировать конкретные экономические проекты, но и оказывать ряду стран сообщества срочную помощь. Предметно работают Евразийский медиафорум, Евразийская ассоциация телевидения и радио. Традицией становятся евразийские фестивали кино и театра, различные конференции, молодежные форумы.

Важнейшим событием в жизни Евразийского сообщества явились подписанные в ноябре 2011 г. декларация о Евразийской экономической интеграции и договор о Евразийской экономической комиссии. С 1 января 2012 г.

начинается практический этап создания Единого экономического пространства. Одновременно начнет действовать наднациональный орган – Евразийская экономическая комиссия. Более отдаленной целью является создание к 2015 г. Евразийского экономического союза.

С этого времени последовательно станут реальностью механизмы согласования экономической политики Беларуси, Казахстана и России и обеспечения трансграничного свободного движения услуг, капитала и трудовых ресурсов, унифицированное законодательство. Национальные субъекты бизнеса получают равный доступ к инфраструктуре в каждом государстве, участвующем в Едином экономическом пространстве. Планируется, что ЕЭП станет прочной основой для перехода к более высокой ступени интеграции – Евразийскому экономическому союзу. Это будет мощное объединение. Совокупный ВВП трех стран составляет почти 2 трлн дол., промышленный потенциал оценивается в 600 млрд дол., объемы выпуска продукции сельского хозяйства – в 112 млрд дол., а общий потребительский рынок – более 165 млн человек⁴⁴.

Будущий Евразийский союз – это мегапроект, соизмеримый со сложными вызовами настоящего и будущего. Он должен изначально создаваться как конкурентоспособное экономическое объединение. Поэтому важно, чтобы Единое экономическое пространство было территорией инноваций и мощного технологического прорыва.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) является постоянно действующей межправительственной международной организацией, основанной 15 июня 2001 г. Китаем, Россией, Казахстаном, Таджикистаном, Кыргызстаном, Узбекистаном. Эти страны, за исключением Узбекистана, были участницами «Шанхайской пятерки», основанной еще в 1996 г. Государствами-наблюдателями являются Индия, Иран, Монголия, Пакистан (2007 г.), партнерами по диалогу – Беларусь, Шри-Ланка (2009 г.).

⁴⁴ Известия. 2011. 27 окт.

Общая территория входящих в ШОС стран составляет 30 млн км², т.е. 60 % территории Евразии. Общая численность населения стран ШОС – 1 млрд 455 млн человек (2007 г.). Экономика Китая – вторая в мире после экономики США. Военно-стратегический потенциал ШОС определяется тем, что в нее входят четыре ядерные державы: Россия и Китай – де-юре, Индия, Пакистан – де-факто⁴⁵. Шанхайская организация сотрудничества не является военно-политическим блоком, как НАТО, или открытым регулярным совещанием, как АСЕАН.

К основным целям ШОС относятся: укрепление взаимного доверия и добрососедства между странами-участницами; содействие их эффективному сотрудничеству в политической, торгово-экономической, научно-технической и культурной областях, а также в сфере образования, энергетики, транспорта, туризма, защиты окружающей среды и др.; совместное обеспечение и поддержание мира, безопасности и стабильности в регионе; продвижение к созданию демократического, справедливого и рационального нового международного политического и экономического порядка.

В отношениях внутри организации государства – члены ШОС придерживаются принципов взаимного доверия, взаимовыгоды, равенства взаимных консультаций, уважения к многообразию культур и стремления к совместному развитию, а во внешних сношениях – принципов несоюзничества, ненаправленности против кого-либо и открытости.

Уставными документами ШОС являются Декларация о создании ШОС (2001 г.) и Хартия ШОС (2002 г.).

В соответствии с хартией структура ШОС состоит из следующих органов: Совет глав государств; Совет глав правительств; Совет министров иностранных дел; Совещание руководителей министров или ведомств; Совет национальных координаторов; Региональная антитеррористическая структура; Секретариат.

⁴⁵ Комиссина И. Н., Куртов А. А. Шанхайская организация сотрудничества. М., 2007. С. 251.

В настоящее время постоянно действующими органами ШОС являются: Региональная антитеррористическая структура, расположенная в Ташкенте, и Секретариат, расположенный в Пекине.

Высший орган ШОС – Совет глав государств (СГГ). Он определяет приоритеты и основные направления деятельности организации, решает вопросы ее внутреннего устройства и функционирования с другими государствами и международными организациями, а также рассматривает наиболее актуальные международные проблемы. Совет собирается на очередные заседания один раз в год. Председательство на заседании СГГ осуществляет глава государства – организатора очередного заседания. Место проведения встречи определяется, как правило, по алфавитному порядку (русскому) списка государств – членов ШОС.

Совет глав правительств (СГП) принимает бюджет ШОС, который формируется на основе принципа долевого участия, рассматривает и решает основные вопросы, относящиеся к конкретным, в особенности экономическим, сферам развития взаимодействия в рамках организации. Совет собирается на очередные заседания один раз в год. Председательство на заседании СГП осуществляет глава государства, на территории которого проводится заседание.

Совет министров иностранных дел (СМИД) рассматривает и решает вопросы текущей деятельности организации, включая подготовку заседания СГГ, предпринимает меры по реализации решений организации и проведению консультаций в рамках ШОС по международным вопросам. Председательство в Совете осуществляет министр иностранных дел государства – члена организации, на территории которого проводится очередное заседание СГГ.

Совещания руководителей министров или ведомств проводятся для рассмотрения вопросов взаимодействия в соответствующих областях в рамках ШОС. К настоящему времени сформировался механизм проведения совещаний генеральных прокуроров, министров обороны, министров экономи-

ки и торговли, а также совещаний руководителей правоохранительных органов и ведомств по экстренному оказанию помощи пострадавшим от бедствий.

Секретариат является постоянно действующим административным органом ШОС. На него возложены: организационно-техническое обеспечение мероприятий, проводимых в рамках ШОС, участие в разработке и реализации документов всех органов в рамках ШОС. Секретариат возглавляет генеральный секретарь, который назначается из числа граждан государств – членов ШОС на основе ротации, в порядке русского алфавита названий государств-членов сроком на три года без права продления на следующий срок.

Совет национальных координаторов (СНК) осуществляет координацию и управление текущей деятельностью организации, проводит подготовку заседаний других органов. Совет собирается на заседания не реже трех раз в год. Представительство в СНК осуществляет национальный координатор государства – члена организации, на территории которого будет проводиться очередное заседание.

Региональная антитеррористическая структура (РАТС) – постоянно действующий орган ШОС, предназначенный для содействия координации и взаимодействию компетентных органов сторон в борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом. Он имеет статус юридического лица и право заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, возбуждать иски в судах и участвовать в судебных разбирательствах. Главные функции этого органа заключаются в координации усилий всех государств ШОС в борьбе с террористической угрозой – разработка предложений по борьбе с терроризмом, сбор и анализ информации, формирование банка данных о лицах и организациях, оказывающих поддержку преступникам, и т.д. Председатель Исполкома РАТС назначается Советом глав государств.

Исходя из положений хартии ШОС открыта для приема в нее других государств региона, которые обязуются соблюдать цели и принципы хартии.

Решение по вопросу о приеме нового члена в организацию принимается Советом глав государств по представлению Совета министров иностранных дел на основе официального обращения заинтересованного государства, направляемого действующему председателю Совета министров иностранных дел. Членство в ШОС может быть прекращено в результате выхода государства из организации.

По мнению некоторых специалистов, в ШОС нет очевидных предпосылок для сотрудничества. Главным фактором является нежелание стран Центральной Азии, а также России и Китая принимать политику, навязываемую администрацией США, активная экономическая и политическая экспансия которых не отвечает интересам данных стран. Не менее важным является и вопрос стабильности, который по-прежнему остается нерешенным для региона и вызывает заявление представителей стран Запада о «нехватке демократии» в бывших республиках СССР. В ШОС наблюдается расхождение политических и экономических интересов России и Китая. Китай рассматривает страны ШОС как перспективный рынок сбыта. Россия, напротив, настаивает на сохранении традиционной активности ШОС в области борьбы с проявлениями терроризма, экстремизма и сепаратизма.

Деятельность ШОС первоначально лежала в сфере взаимных внутрирегиональных действий по пресечению террористических актов, а также сепаратизма и экстремизма в Средней Азии. В 2002 г. в Астане было проведено очередное заседание руководителей правоохранительных ведомств и спецслужб государств – членов ШОС, на котором было подписано соглашение о создании Региональной антитеррористической структуры. В результате деятельности РАТС предотвращены сотни террористических актов, задержаны или уничтожены десятки главарей террористических организаций. С момента основания организации странами-участницами было проведено несколько совместных антитеррористических учений.

Несмотря на то что ШОС изначально создавалась с целью совместной защиты границ соседних государств от терроризма, практически сразу ее

деятельность получила и экономическую направленность. В 2003 г. главы правительств стран – членов ШОС подписали Программу многостороннего торгово-экономического сотрудничества на 20 лет. В качестве долгосрочной цели предусматривается создание зоны свободной торговли в ШОС, а в краткосрочной перспективе – увеличение потока товаров в регионе.

Особое место в экономических отношениях ШОС занимает Китай. Втягивая экономики стран Центрально-Азиатского региона в орбиту своих экономических интересов, КНР рассматривает их в первую очередь как надежные рынки сбыта своих товаров. Именно с точки зрения расширения торгового сотрудничества Китай активно поддерживает вступление стран ШОС во Всемирную торговую организацию.

В последние годы ШОС сосредотачивает внимание на совместных энергетических проектах, включая развитие нефтегазового сектора, разведку запасов углеводородов и совместное использование водных ресурсов. С 2008 г. идет создание Энергетического клуба ШОС как механизма, объединяющего производителей, потребителей и транзитеров энергоресурсов. В 2009 г. на встрече глав государств группы БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) Россия и Китай заключили беспрецедентное соглашение в энергетике на 100 млрд дол.

В Декларации о создании ШОС страны-участницы заявили также о необходимости развивать и культурное сотрудничество. В рамках ШОС проводятся дни культуры, обмен художественными коллективами и деятелями искусств. Гуманитарное сотрудничество постепенно интенсифицируется: проводятся совместные мероприятия, приуроченные к знаменательным историческим датам стран, входящих в ШОС, практикуется обмен студентами и профессорско-преподавательским составом.

Еще в 1997 г. США объявили государства Центральной Азии зоной своих стратегических интересов. В настоящее время среди западных исследователей широко распространено мнение, что ШОС имеет антиамериканскую направленность. Первоначально отношение Штатов к ШОС характери-

зовалось пассивностью. Однако ныне США обращают все более пристальное внимание на ситуацию в регионе, что может быть обусловлено не только стремлением к контролю над энергоресурсами, но и сдерживанием растущей мощи Китая.

15 мая 1992 г. Армения, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали в Ташкенте Договор о коллективной безопасности (ДКБ). В 1998 г. к договору присоединились Азербайджан, Грузия и Беларусь. Украина и Молдова присоединились к договору в качестве наблюдателей. Впоследствии ряд стран прекратил свое участие в договоре. В 1999 г. из ДКБ вышли Азербайджан, Грузия, Узбекистан. Украина и Молдова также утратили интерес к военной интеграции в рамках СНГ.

Договор вступил в силу 20 апреля 1994 г. Он был рассчитан на пять лет и допускал продление. 2 апреля 1999 г. президенты Армении, Беларуси, Казахстана подписали протокол о продлении срока действия договора на следующий пятилетний срок.

В мае 2002 г. было принято решение о преобразовании Договора о коллективной безопасности в международную организацию – Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). 7 октября 2002 г. руководители Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана на встрече глав государств СНГ в Кишиневе подписали устав и соглашение о правовом статусе ОДКБ, которые вступили в силу 18 сентября 2003 г. В 2004 г. Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию о предоставлении ОДКБ статуса наблюдателя в ООН. В августе 2006 г. было подписано решение о полномочном присоединении (восстановлении членства) Узбекистана к ОДКБ.

Высшим органом ОДКБ является Совет коллективной безопасности (СКБ), в состав которого входят главы государств-членов. Совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности организации и принимает решения, направленные на реализацию ее целей и задач, а также обеспечивает ко-

ординацию и совместную деятельность государств-членов для реализации этих целей.

Совет министров иностранных дел – консультативный и исполнительный орган организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области внешней политики.

Совет министров обороны – консультативный и исполнительный орган организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в сфере военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества.

Комитет секретарей советов безопасности – консультативный и исполнительный орган организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области обеспечения их национальной безопасности.

Генеральный секретарь организации является ее высшим административным должностным лицом и осуществляет руководство Секретариатом организации. Назначается решением Совета коллективной безопасности из числа граждан-членов и подотчетен Совету.

Объединенный штаб ОДКБ – постоянно действующий рабочий орган организации, отвечающий за подготовку предложений и реализацию решений по военной составляющей ОДКБ.

Государства – участники ОДКБ объединены военно-политическими и экономическими интересами, сложившимися военно-технической базой и инфраструктурой, стремлением проводить согласованную политику по обеспечению коллективной безопасности. Согласно уставу государства ОДКБ проводят консультации в целях координации позиции и проведения согласованной политики в области безопасности в отношении других государств – участников СНГ, в отношении НАТО и других военно-политических блоков по вопросам сотрудничества и партнерства, участия в имеющихся и создаваемых новых структурах региональной безопасности. В документах ОДКБ обозначены основные источники военной опасности как территориальные притязания других стран к государствам-участникам, существующие и по-

тенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов, попытки вмешательства извне во внутренние дела государств-участников, дестабилизации их внутривластной обстановки и др.

В феврале 2009 г. в Москве руководители стран ОДКБ одобрили создание коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Согласно подписанному документу коллективные силы будут использоваться для отражения военной агрессии, проведения специальных операций по борьбе с международным терроризмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Однако практическое воплощение решения о создании КСОР столкнулось с рядом правовых положений и организационных преград. В июне 2009 г. в Москве на сессии Совета коллективной безопасности, по решению которой должны быть созданы коллективные силы оперативного реагирования, Беларусь отказалась от участия в сессии по причине разгоревшейся тогда «молочной войны» с Россией. Тем не менее решение о создании КСОР было принято остальными странами-членами, однако оно оказалось нелегитимным: в соответствии с утвержденным решением Совета коллективной безопасности Правилами процедуры органов ОДКБ, регламентирующими деятельность ОДКБ, неучастие страны – члена организации в заседаниях Совета коллективной безопасности и других органов означает отсутствие согласия страны – члена организации. Таким образом, рассматриваемые 14 июня на саммите ОДКБ в Москве документы не могли считаться принятыми из-за отсутствия консенсуса. Помимо Беларуси, документ по КСОР не был подписан и Узбекистаном. Этот документ одобрили пять из семи входящих в организацию стран: Россия, Армения, Кыргызстан, Казахстан и Таджикистан. И лишь в октябре 2009 г. в Секретариат ОДКБ поступили документы, подписанные Беларусью.

В соответствии с соглашением о создании коллективных сил оперативного реагирования проводится реформирование этих сил. Они состоят из де-

сяти батальонов: три от России, два от Казахстана, остальные страны представлены одним батальоном. Общая численность личного состава коллективных сил – около 4 тыс. человек. Авиационная составляющая включает 10 самолетов, и 14 вертолетов находится на российской авиабазе в Киргизии⁴⁶.

20 декабря 2011 г. члены Организации Договора о коллективной безопасности заключили соглашение, по которому все страны группировки не могут размещать на своей территории иностранную военную базу без полного согласия всех членов организации. Данная инициатива уполномочивает Россию накладывать вето на размещение любых иностранных баз в Армении, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Это решение положило конец стремлению Таджикистана устанавливать более тесное сотрудничество со странами, не являющимися членами ОДКБ. Прежде всего это относится к США, которые стремятся добиться разрешения Таджикистана на размещение на его территории своей авиационной базы.

Страны ОДКБ проводят совместные масштабные учения. В октябре 2009 г. учения прошли на казахстанском полигоне «Матыбулак» под кодовым названием «Взаимодействие-2009». В 2010 г. очередные учения были проведены уже на российском военном полигоне «Чебаркуль», который находится под Челябинском.

Подготовка военных кадров на пространстве ОДКБ осуществляется в соответствии с Соглашением о подготовке военных кадров для вооруженных сил государств – участников ОДКБ. Обучение военнослужащих осуществляется в военно-учебных заведениях России, Беларуси и Казахстана. Согласно соглашению предусмотрены поставки вооружения и военной техники в страны ОДКБ, а также их ремонт на льготных условиях. Кыргызстан и Таджикистан решают эти вопросы за счет объектов России, которые размещены на их территориях, или благодаря безвозмездной военно-технической помощи с российской стороны.

⁴⁶ Антонов М. В. Влияние России на систему коллективной безопасности в СНГ: проблемы, перспективы // Право и политика. 2011. № 5. С. 807.

В то же время в недрах ОДКБ имеются определенные сложности, которые порой мешают полномасштабному развитию договора. До восстановления членства Узбекистана в договоре решения всех уставных органов ОДКБ принималось консенсусом. С 2006 г., в связи с особой позицией Узбекистана по принимаемым документам, эта процедура в ОДКБ стала проблематичной. В этой связи Совет коллективной безопасности на своем саммите в декабре 2010 г. внес изменения в ряд ранее принятых документов, в том числе и в Правила процедуры органов ОДКБ. В частности, изменения в правилах касаются порядка принятия решений органами ОДКБ. Отныне решение считается принятым, если за будет отдано более двух третей голосов государств-членов при условии, что одна из других сторон не проголосует против.

Первым серьезным испытанием для ОДКБ стали события в Кыргызстане в июле 2010 г., связанные с противостоянием киргизской и узбекской диаспор, фактически приведшие Киргизию в состояние гражданской войны. Экстренно был созван Комитет секретарей советов безопасности для решения вопроса о военной помощи Кыргызстану, заключающейся в ведении в страну частей КСОР. Однако ОДКБ не послало силы оперативного реагирования в Кыргызстан, поскольку это бы еще больше усугубило межнациональную ситуацию в стране. Между тем ОДКБ помогала Кыргызстану в поисках организаторов беспорядков, пресечении деятельности террористических групп, которые фактически влияли на ситуацию из Афганистана, борьбе с наркомафией, работающей в Кыргызстане.

4.2. Проблемы создания Союзного государства России и Белоруссии

В середине 1990-х гг. Россия и Белоруссия одними из первых государств СНГ положили начало двухсторонней интеграции. В январе 1995 г. они заключили Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между двумя государствами. Дальнейшим проявлением интеграционного процесса стал Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии, подписанный президентами России и Беларуси 2 апреля 1996 г. Договором Беларуси и

России от 2 апреля 1997 г. Сообщество было преобразовано в Союз Беларуси и России. С тех пор 2 апреля отмечается как День единения народов Беларуси и России.

Создание Союзного государства России и Беларуси на основании договора от 8 декабря 1999 г. нужно рассматривать как новый этап в процессе объединения России и Белоруссии в единое демократическое государство, высшую форму интеграции суверенных государств.

Союзное государство России и Беларуси как любое сложное государство представляет собой систему, где составляющими элементами выступают два независимых субъекта – Российская Федерация и Республика Беларусь.

Главными целями Союзного государства России и Белоруссии являются: обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни; соблюдение прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциала государств-участников; проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны; формирование единой правовой системы демократического государства.

К введению Союзного государства относятся: создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, свободное перемещение товаров, услуг, капитала, рабочей силы; единая кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика; обеспечение конкуренции и защиты прав потребителей; единая транспортная и энергетическая системы; разработка и размещение совместного оборонного заказа, обеспечение реализации программ вооружений и военной техники; согласованная торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран; формирование региональной группировки войск; создание системы органов Союзного государства, порядка их организации и деятельности.

Высшим органом Союзного государства является Высший государственный совет, в состав которого входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников. Согласно договору в заседаниях Высшего государственного совета участвуют председатель Совета министров, председатель Парламентского собрания, председатель Суда Союзного государства.

К полномочиям Высшего государственного совета относятся: решение важнейших вопросов развития Союзного государства; использование в пределах компетенции органов Союзного государства для осуществления общего и отраслевого управления; назначение выборов в палату представителей парламента Союзного государства; утверждение бюджета Союзного государства, принятого парламентом Союзного государства; рассмотрение и утверждение международных договоров Союзного государства, одобренных парламентом; утверждение государственной символики Союзного государства; установление места пребывания органов Союзного государства; заслушивание ежегодного отчета председателя Совета министров о реализации принятых решений.

Председателем Высшего государственного совета является один из глав государств-участников на основе ротации, если они не договорились об ином. Единственным в истории председателем Совета на данный момент является президент Республики Беларусь А. Лукашенко, который занимает эту должность с 2000 г.

Председатель Высшего государственного совета Союзного государства организует работу Совета, председательствует на его заседаниях; по поручению Высшего государственного совета ведет международные переговоры, заключает от имени Союзного государства и с согласия Высшего государственного совета в пределах предоставленных Советом полномочий международные договоры; представляет Союзное государство в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. Решения,

принятые Высшим государственным советом, подписываются президентами государств – участников Союзного государства.

Парламентское собрание Союзного государства является представительным органом союза и решает вопросы развития нормативной правовой базы интеграции государств-участников в политической, правовой, экономической, социальной, гуманитарной и других областях:

- принимает нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации союза, подлежащие первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств – участников союза в целях унификации их законодательства;

- выносит предложения по вопросам развития нормативной правовой базы союза в Высший совет союза и в органы государств – участников союза, обладающие правом законодательной инициативы;

- содействует унификации законодательства государств – участников союза;

- обеспечивает взаимодействие парламентов государств – участников союза по вопросам, представляющим взаимный интерес;

- заслушивает информацию о деятельности Исполнительного комитета союза;

- рассматривает проект бюджета союза;

- осуществляет контрольные функции в пределах, установленных уставом союза;

- заслушивает послание Высшего совета союза об основных направлениях развития союза;

- рассматривает международные договоры, заключенные от имени союза;

- заключает соглашения о сотрудничестве с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями.

Парламентское собрание состоит из депутатий, делегируемых соответственно Федеральным Собранием Российской Федерации и Национальным

собранием Республики Беларусь. Каждая парламентская делегация включает равное число представителей: по 36 от государства – участника союза. Делегирование представителей в состав Парламентского собрания союза, а также их отзывает осуществляется парламентами государств – участников Союза в соответствии с их регламентами. Срок действия и порядок прекращения полномочий делегаций определяются соответствующим парламентом самостоятельно.

Совет министров является исполнительным органом Союзного государства. В него входят председатель Совета министров Союзного государства, главы правительств Беларуси и России, министры иностранных дел, экономики и финансов государств-участников, руководитель основных отраслевых и функциональных органов управления Союзного государства, государственный секретарь союзного государства.

Председатель Совета министров Союзного государства назначается Высшим государственным советом Союзного государства. Им может быть глава правительства одного из государств-участников на основе ротации.

Совет министров в соответствии со своей компетенцией, определенной настоящим договором и решениями Высшего государственного совета: разрабатывает основные направления общей политики по вопросам развития Союзного государства и выносит их в Высший государственный совет для рассмотрения; вносит в парламент Союзного государства проекты союзных законов и основ законодательства; обеспечивает контроль за выполнением положений Союзного государства, актов Союзного государства и при необходимости вносит мотивированные представления государствам-участникам в случае невыполнения обязательств, вытекающих из них; разрабатывает и вносит в парламент Союзного государства проект бюджета союза, обеспечивает исполнение бюджета, представляет парламенту годовые и полугодовые отчеты об исполнении бюджета; обеспечивает создание и развитие единого экономического пространства, проведение единой финансовой, налоговой, кредитной, денежной, валютной, ценовой и торговой политики.

Председатель Совета министров Союзного государства: осуществляет руководство деятельностью Совета министров и организует его работу; представляет Высшему государственному совету и парламенту Союзного государства ежегодные доклады о деятельности Совета министров; подписывает акты Совета министров; по поручению Высшего государственного совета и в пределах предоставленных им полномочий проводит переговоры и подписывает международные договоры от имени Союзного государства.

По взаимной договоренности государств-участников устанавливается соотношение членов Постоянного комитета от каждого государства-участника. При этом не допускается, чтобы более двух третей членов Постоянного комитета были гражданами одного государства. Постоянный комитет Союзного государства утверждается главой соответствующего государства.

В Союзном государстве не создана единая судебная система. На территории Союзного государства действуют суды участников союза. К компетенции национальных судов, в частности, относится и разрешение хозяйственных споров с участием самого Союзного государства. Вместе с тем в Договоре о создании Союзного государства декларируется создание Суда Союзного государства, который призван обеспечить единообразное толкование и применение договора и нормативно-правовых актов Союзного государства. Таким образом, данный орган является аналогом конституционного суда, обладающего компетенцией по толкованию и применению основного правового акта Союзного государства.

Ведущая роль в создании Союзного государства принадлежит экономической интеграции, во главу угла которой ставится создание единого экономического пространства на принципах рыночной экономики. Экономическая интеграция отвечает интересам двух стран как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. В целом Беларусь рассчитывает, интегрировавшись с экономически более мощной Россией, ускорить решение своих хозяйственных проблем. О необходимости экономической интеграции говорят многие факты. Так, в Россию направляется около 80 % автомобилей «МАЗ», там же

Минский автозавод закупает до 70 % всех комплектующих для автомобилей. По белорусским данным, такие крупные предприятия, как «Полимер», минские тракторный и автомобильный заводы создают примерно 1,2 млн рабочих мест в России. Около 80 % тракторного парка России изготовлено Минским тракторным заводом, который поддерживает тесные кооперативные связи со 120 российскими предприятиями и закупает у них почти 60 % комплектующих⁴⁷.

Стратегическое значение имеет транзит между странами Европейского союза и Россией через территорию Беларуси. Этому транзиту не существует альтернативы через страны Прибалтики или Украину. В 2005 г. была завершена отработка проекта российско-белорусского соглашения в транспортной схеме. Это позволило улучшить условия работы российских перевозчиков на белорусском рынке, а белорусских – на российском. В конечном счете белорусский транзит – это вопрос о европейской безопасности, отношениях России и Европейского союза. С другой стороны, транзит обеспечивает Беларуси как государству геополитическую устойчивость, что позволяет вести самостоятельную внешнюю политику и выдерживать идеологическую конфронтацию с Западом, сохранять и развивать крупную промышленность, игнорируя требование Европейского союза к странам Восточной Европы развиваться по иной схеме.

Однако с середины 2000-х гг. из-за ряда политических и экономических противоречий процесс интеграции протекает неровно. Периодические решения России о повышении цен на газ для Белоруссии вызывали глубокое разочарование у руководства А. Лукашенко. В то же время через Беларусь проходило около 20 % российского газового экспорта в Европейский союз. Поэтому экономические вопросы переросли в политические проблемы. Это также стало одной из причин строительства нового российского газопровода в Германию в обход через Белоруссию и Польшу по дну Балтийского моря.

⁴⁷ Федосов В. Интеграция России и Белоруссии // Мировая экономика и междунар. отношения. 2006. № 6. С. 11.

Серьезнейшей проблемой создания Союзного государства является наличие двух разных экономик у суверенных государств. В России и Беларуси имеются существенные различия в доле государственного сектора в экономике. Если в России подавляющее большинство производств находится в частной собственности, то в Беларуси все крупные предприятия и даже отдельные отрасли принадлежат государственному сектору. Беларусь занимает четкую позицию по механизмам осуществления приватизации, выраженную ее президентом. Еще в начале строительства Союзного государства А. Лукашенко заявил: «Приватизация необходима, но не воровская приватизация, которая отдает предприятия в руки преступников. Частным предпринимателям запрещено приобретать все стратегические предприятия, и они не получают права увольнять персонал. У нас никогда не будет приватизации по российскому образцу»⁴⁸.

В Беларуси пока отсутствуют правовой и экономический механизмы формирования различных форм собственности: государственной, коллективной, общественной и частной, и главный вопрос в спорах о том, кто и как должен приспособливаться к своей соседке, остается открытым. Поэтому в экономической области есть еще много нерешенных принципиальных проблем, сдерживающих процесс интеграции двух стран. И решение данных проблем должно носить прежде всего политический характер, так как экономические решения прямо отражаются на социальной обстановке, и перекосы, противоречия, порождаемые такими решениями, непосредственно влияют на социальную и политическую стабильность в обществе.

Одним из основных сдерживающих реинтеграцию обстоятельств является отсутствие единой валюты. Впервые было объявлено о перспективах ее введения с 1 января 2004 г., однако планы вскоре были отодвинуты на один год. Однако в 2005 г., так же как и в 2006–2007 гг., единая валюта так и не появилась. Предполагается, что единой валютой должен стать российский

⁴⁸ URL: <http://rusbel.chat.ru/analit/analit02.htm> (31.01.2012).

рубль. Основной причиной задержек являются значительные разногласия двух сторон по поводу деталей предполагаемой валютной реформы. Беларусь настаивает на выплате значительной компенсации за отказ от национальной валюты – белорусского рубля и на сохранении за Минском права на эмиссию рублей. Российская сторона отклоняет эти предложения, а Беларусь, соответственно, не принимает российский рубль.

С формированием Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана встал и вопрос о новой валютной единице. В настоящее время обсуждается дальнейшее использование российского рубля и целесообразность введения новой единицы валюты Евразийского союза. Мнения по этому поводу разные. В январе 2012 г. Национальный банк Беларуси заявил, что в настоящее время не созданы условия для введения в оборот российского рубля или иной единой валюты.

Союзное государство России и Белоруссии имеет свой бюджет на финансирование запланированных программ и содержание органов союза. Бюджет Союзного государства на 2012 г., принятый Парламентским собранием Союза России и Белоруссии, составляет 4 млрд 872 млн российских рублей. Отчисления в доходную часть России составляют 3,167 млрд российских рублей, а Республики Беларусь – в сумме 1,705 млрд российских рублей. Бюджетом предусмотрено финансирование 39 программ и мероприятий. Силовой блок занимает примерно 11,5 % от общего объема финансирования союзного бюджета, социальный блок и СМИ – 17 %, а содержание органов Союзного государства – 7 %⁴⁹.

Другой серьезной проблемой Союзного государства является форма его территориально-государственного устройства. Союзное государство России и Белоруссии как любое сложное государство представляет собой систему, где составляющими элементами выступают два независимых субъекта – Россия и Беларусь. Согласно международно-правовому Договору о создании

⁴⁹ URL: <http://neprussia.ru/news/shart/741> (31.01.2012).

Союзного государства от 8 декабря 1999 г. должен быть принят Конституционный акт. После одобрения Конституционного акта парламентом Союзного государства и национальными парламентами России и Беларуси он будет вынесен на всенародный референдум обеих республик.

Договор о создании Союзного государства не только определяет временный характер Конституционного акта, но и контуры его содержания. Конституционный акт исходя из основополагающих принципов договора должен определить: территориально-государственное устройство Союзного государства; его правовую систему.

Касаясь проблемы территориально-государственного устройства, Конституционный акт должен определить состав, правовую природу и предметы ведения Союзного государства. Учредительный договор не дает ответа на вопрос, является ли Союзное государство федерацией, конфедерацией или региональным сообществом. Представляется, что вопрос и должен решить Конституционный акт.

Как известно, СНГ и Союз России и Беларуси являлись региональными образованиями. Региональное сообщество не является государством. Это международно-правовое объединение суверенных государств. И Россия, и Беларусь являются членами трех региональных союзов – СНГ, ЕврАзЭС и Таможенного союза. В рамках этих международно-правовых союзов Россия и Беларусь имеют статус государств-членов. Их участие в названных образованиях не требует изменения национальных конституций, перераспределения предметов ведения государств-членов с региональными сообществами. Ни в СНГ, ни в ЕврАзЭС, ни в Таможенном союзе нет единой государственной границы, единого гражданства, единой валюты, единых вооруженных сил, единой государственной символики.

Сразу возникает вопрос: Союзное государство – это федерация или конфедерация? Сложность состоит в том, что модель Союзного государства, определенная учредительным договором, не подпадает под классическую схему ни федерации, ни конфедерации и несет в себе черты как федеративно-

го, так и конфедеративного союза. Но так как Договор о создании Союзного государства предусматривает сохранение государственного суверенитета России и Белоруссии, право сецессии государств-участников, то речь может идти лишь о конфедерации. Ни одна современная федерация, а в мире их более 20, не допускает свободного выхода субъектов из своего состава.

Характерной чертой конфедерации является то, что сама конфедерация суверенитетом не обладает, в отличие от входящих в нее государств. В Договоре о создании Союзного государства речь идет о проведении согласованной, а не единой внешней, социальной политики, политики в области обороны. Союзное государство не будет обладать абсолютной международной правосубъектностью. Согласно Договору о создании Союзного государства в переходный период государства-участники сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях. Возможность единого членства Союзного государства в международных организациях и международных объединениях определяется государствами-участниками по взаимной договоренности. Официально Союзное государство не является ни членом СНГ, ни ЕврАзЭС, ни ОДКБ, ни Таможенного союза.

Однако модель Союзного государства, определенная учредительным договором, несет в себе черты не только конфедеративного, но и федеративного союза. Как федеративное образование Союзное государство создает единую систему высших органов государственной власти, издающих нормативно-правовые акты прямого действия; единую правовую систему, признающую верховенство союзного закона; единое союзное гражданство; единую кредитно-денежную систему; единое экономическое и таможенное пространство; единые вооруженные силы. Однако многие эти черты федеративного союза в настоящее время отсутствуют и появятся лишь в результате длительного эволюционного развития.

Итак, каким может быть союзное государство? Это может быть федерация по примеру СССР, в которой вся социально-экономическая и политическая жизнь в регионах развивается на основе решений единых федераль-

ных органов. Другой возможный путь – договорная федерация, которая предусматривает паритетное представительство, основанное на принципе суверенного равенства. Он связан с преобразованием нынешнего союза в двух-субъектное государство с сохранением существующей многоуровневой асимметричности России и Беларуси в виде Союза суверенных республик. Еще более мягкой формой является кооперативная федерация, основанная на экономическом сотрудничестве между федеральным центром и субъектами федерации.

По мнению ученого Ю. Князева, на современном этапе существует три варианта объединения: полная интеграция в единое государство, негосударственное образование по примеру Европейского союза и объединение на основе положений Договора о создании Союзного государства⁵⁰. Большинство ученых, политиков, специалистов склоняются к третьему варианту, наиболее понятному и поддерживаемому обеими сторонами.

С учетом сказанного оптимальным представляется вариант конфедеративного устройства Союзного государства с элементами федерации. Межгосударственное объединение является приемлемым для двух договаривающихся сторон. Конституции обоих государств разрешают участие в межгосударственных объединениях, причем Конституция России прямо говорит о возможности передачи этому межгосударственному объединению части своих полномочий, если эта передача не влечет ограничения прав и свобод человека и не противоречит основам конституционного строя. Однако нельзя забывать мировую практику, когда существующие ранее конфедерации или распались, или переходили в федерации.

Важным фактором интеграции в любых сложных государственных образованиях является правовая система. В Союзном государстве первичным звеном правовой системы должно стать союзное законодательство. Поэтому одна из задач союза России и Белоруссии заключается в гармонизации и

⁵⁰ Федосов В. Интеграция России и Белоруссии. С. 74.

унификации законодательства государств-участников. Согласно Договору о создании Союзного государства сначала нужно достигнуть унификации законодательства государств-участников, а затем создать единое союзное законодательство.

Будущий Конституционный акт должен определить принципы правотворчества, систему и иерархию правовых актов Союзного государства и государств-участников. Договор и Конституционный акт как учредительные документы будут играть роль первичного права Союзного государства. Роль вторичного права будут играть акты органов Союзного государства и национальное законодательство. Создание правовой системы Союзного государства потребует помимо разработки Конституционного акта принятия Основ законодательства по важнейшим направлениям социально-экономической и общественно-политической жизни, отнесенным к сфере совместного ведения Союзного государства и государств-участников.

В отличие от модельных законов СНГ, которые имеют для государств-членов рекомендательный характер, Основы законодательства Союзного государства будут актами прямого действия. В связи с этим предстоит разработка и принятие огромного объема законов прямого действия по вопросам исключительного действия Союзного государства. Это, в частности, законы: о гражданстве Союзного государства; о границе Союзного государства; о государственных символах Союзного государства и др. В дальнейшей перспективе последует разработка и принятие союзных кодексов: Гражданского, Гражданско-процессуального, Уголовного, Уголовно-процессуального, Трудового, Бюджетного, Налогового, Семейного и др.

Вместе с тем дальнейшему созданию Союзного государства, его правовой системы препятствует отсутствие Конституционного акта. Работа над его разработкой ведется уже более десяти лет. В 2002 г. на заседании Высшего государственного совета Союзного государства были подписаны директивы о ходе выполнения Союзного договора, работе над Конституционным актом Союзного государства. За это время подготовлено несколько вариантов про-

екта Конституционного акта, ни один из которых не дошел до стадии обсуждения в национальных парламентах. Наиболее спорными вопросами для России и Беларуси по-прежнему остаются: территориально-государственное устройство, система высших органов власти, правовая система, экономическая модель, единая денежная система, тем более что в последнее время Союзное государство стало объектом различных политических дискуссий, споров, националистических проявлений в обоих государствах.

Военный аспект создания Союзного государства оказался наиболее успешно решаемым. Это объясняется изменением геополитического положения России и Белоруссии после распада СССР. Новая ситуация подталкивала руководство этих стран к поиску конкретных форм взаимодействия в целях укрепления обороноспособности обеих стран. Западные области России (Смоленская, Брянская, Тверская, Псковская) стали пограничными, а вокруг России идет активное наращивание позиций НАТО, что создает весьма сложную обстановку. При объединении двух стран Белоруссия становится передовым рубежом Союзного государства. Тесное военное сотрудничество – взаимовыгодный процесс, так как для России это удаление ее передовых рубежей, для Белоруссии – повышение уровня ее обороноспособности на основе единых вооруженных сил и единой системы обороны Союзного государства.

За годы военного сотрудничества армии России и Беларуси составляют, по сути, одну группировку, зона действий которой распространяется на всю территорию Беларуси и граничащие с ней области России. Вооруженным силам Беларуси оказывается помощь в перевооружении ВВС, совершенствовании системы связи, модернизации ПВО. Достигнут реальный процесс в проведении единой пограничной политики – одним из главных ее приоритетов остается охрана границы с Польшей. Ее несут белорусские пограничники, но Россия берет на себя частичное финансирование и техническое обеспечение этой границы.

В Белоруссии производятся восьмиосные тягачи для мобильного ракетного комплекса стратегического назначения «Тополь-М», а также тягачи

для реактивных систем залпового огня «Ураган» и оперативно-тактического комплекса «Искандер». Белорусская сторона поставляет электронные компоненты и программное обеспечение для командного пункта зенитно-ракетного комплекса «Печера-2М».

В рамках Союзного государства создана совместная региональная система ПВО, которая повышает радиолокационный контроль за воздушным пространством на западной границе Союзного государства. Состав единой системы ПВО включает пять авиационных частей, десять зенитно-ракетных частей, пять радиотехнических частей и одну часть радиоэлектронной борьбы⁵¹.

В последние годы процесс создания Союзного государства явно затормозился. Сказывается давняя причина, по которой руководители России и Беларуси по-разному представляют себе интеграцию, так же как по-разному подходят к этому вопросу. Для бывшего президента Ельцина наибольшее значение имела пропагандистская сторона процесса интеграции с Белоруссией. Для Лукашенко интеграция с Россией должна была послужить воплощению собственных политических амбиций, приобретению российской поддержки, а также получению экономической помощи от России.

С момента избрания В. Путина на пост президента РФ объединение с Беларусью потеряло приоритетное значение, вытеснилось гораздо более важными вопросами, такими как отношения с США, Европейским союзом, а также с Украиной. К тому же и на уровне межличностного общения отношения Путина и Лукашенко оказались прохладными и недоверительными. Путин избрал политику снижения затрат России на вложения в неэффективную белорусскую экономику при сохранении политического влияния на эту страну. В бытность президентом Д. Медведева разногласия между двумя странами продолжались, и сдвинуть с места процессы интеграции не удалось.

⁵¹ Известия. 2009. 4 февр.

В декабре 2011 г. на пресс-конференции в Минске президент А. Лукашенко заявил, что «Союзное государство Белоруссии и России перестанет существовать, как только Единое экономическое пространство России, Казахстана и Белоруссии достигнет такого же уровня интеграции». При этом он отметил, что в настоящее время интеграционные процессы в белорусско-российском союзе значительно сильнее, чем в Едином экономическом пространстве⁵².

Таким образом, судьба Союзного государства России и Беларуси будет решаться по мере дальнейшей интеграции Таможенного союза и Евразийского союза. А накопленный опыт российско-белорусского союза будет востребован этими перспективными межгосударственными объединениями.

4.3. Экономическое и социальное развитие стран Содружества

После образования Содружества государства-участники приступили к проведению экономических реформ, которые приобрели всеобщий размах. Общая особенность экономических реформ в странах СНГ состоит в том, что они увязываются с решением стратегических задач более широкого формата, чем перестройка хозяйственных отношений на рыночных принципах. По замыслу эти реформы рассматриваются и выступают активным средством утверждения приобретенного суверенитета, национально-государственного строительства, формирования и осуществления самостоятельной внутренней и внешней политики.

Перед государствами Содружества встали задачи преобразования республиканского народного хозяйства как части советской плановой экономики в национальную рыночную экономику. Для этого потребовалось утверждение частной собственности как господствующей формы отношений собственности, демонтаж системы государственного планового управления народным хозяйством, осуществление структурной перестройки национальной

⁵² URL: <http://news.rambler.ru/12265676/> (01.02.2012).

экономики на рыночной основе, либерализация предпринимательской деятельности, оптовых и розничных цен и др.

Однако при общности реформаторских целей каждое государство – участник СНГ выбрало собственный модельный сценарий, приоритеты и последовательность реформ. В странах СНГ наметились сходные расхождения среди реформаторских сил по основному вопросу – о механизмах и инструментах регулирования рыночной экономики. Реформаторы-либералы выступали за свободу рыночных сил, которые должны разобрататься со всеми и всех расставить по местам. Реформаторы-государственники не менее упорно держались за определяющую роль государства, сохранение и усиление его контроля, участие во всех сферах экономической деятельности.

В таких государствах, как Украина, Казахстан, Белоруссия, преобладала тенденция к постепенности рыночных преобразований, сохранению государственного присутствия и влияния. Руководство Узбекистана, Туркменистана твердо и последовательно ориентировалось на определяющую роль государства, неизменно отрицая «шоковые» подходы в проведении реформ. В государствах, в которых обострение внутривнутриполитической борьбы не позволило начать или прервало реформаторские процессы (Грузия, Азербайджан, Таджикистан), экономические преобразования отличались осторожной последовательностью, были обусловлены текущей социально-экономической обстановкой.

С момента распада СССР и по настоящее время страны Содружества прошли уже несколько трансформаций. В 1988–1991 гг. в бывших союзных республиках начинались процессы либерализации хозяйственной деятельности, разгосударствления предприятий путем передачи их в аренду трудовым коллективам и частным лицам. В этот период отмечалось снижение темпов экономического развития, увеличение товарного дефицита и усиление инфляционных процессов. Финансовая система практически вышла из-под контроля. В 1991 г. дефицит союзного бюджета удвоился в сравнении с предыдущим годом и превысил поступившие доходы. Резко обострилась ситуация

на потребительском рынке, многие товары практически исчезли с прилавков магазинов.

С 1992 г. в большинстве стран СНГ рыночные реформы проводились под влиянием новой реформаторской политики российского правительства. Реформы развивались по следующим основным направлениям.

Первое направление – экономическая стабилизация на основе жесткой денежно-финансовой и кредитной политики, налоговой реформы, укрепления рубля. Например, в России предполагалось прежде всего пересмотреть расходы на общие государственные нужды, значительно сократить ассигнования на поддержание неэффективных производств, оборону и управленческий аппарат.

Второе направление – приватизация, цель которой определялась как создание смешанной экономики, форсированное развитие частного сектора. Первоочередное внимание предполагалось уделить приватизации в сфере обслуживания, торговли, промышленности, транспорта. Затем намечался массовый и быстрый процесс акционирования государственных предприятий с распределением акций между государством и трудовыми коллективами, а на втором этапе – продажа государственной части акций всем желающим по рыночным ценам.

Третье направление – либерализация цен по принципу «разовое размораживание цен в текущем году». Необходимость такого «шокового» подхода связывалась с тем, что установленные фиксированные и договорные цены дезорганизуют производство, стимулируют переток товаров на черный рынок, влекут за собой их удорожание.

Четвертое направление – либерализация экономики, которая понималась как демонополизация и деконцентрация крупных предприятий, вывод из их состава предприятий-монополистов. Считалось, что монополизм будет подорван мелкими и средними частными предприятиями, которые возникали в первые месяцы приватизации.

Российский сценарий «шоковой» либерализации вольно или невольно был воспринят во многих новых независимых государствах. Принципиально иной путь был избран в Кыргызстане и Молдове, правительства которых с самого начала руководствовались установками Международного валютного фонда (МВФ), с учетом того, что потенциальные государства-спонсоры определяли масштабы и активность своей поддержки в зависимости от договоренностей стран-доноров с этой финансовой организацией.

Общим для всех стран Содружества последствием начального этапа социально-экономических преобразований стала финансовая дестабилизация. Наибольшая гиперинфляция наблюдалась в Казахстане, Таджикистане, Беларуси, России, Туркменистане. В государствах СНГ расширялось предпринимательство в сферах экономики на базе индивидуальной трудовой деятельности, арендных предприятий и производственных кооперативов.

По итогам реформ в 1995 г. эксперты Мирового банка среди 28 стран с переходной экономикой по этому критерию отнесли Россию, Кыргызстан, Молдову, Армению, Грузию, Казахстан к третьей группе, а Украину, Беларусь, Азербайджан, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан – к последней, четвертой группе стран⁵³.

В середине 1990-х гг. происходит вынужденная «смена вех»: под угрозой углубления финансовой дестабилизации и нарастания кризиса в реальном секторе экономики всех стран Содружества стратегия «прорыва в рынок» сменилась стратегией «выживания». На первое место выдвигаются антикризисные действия в сфере производства и денежно-кредитных отношений, борьба с инфляцией.

В России, Кыргызстане и Молдове антикризисная политика определялась в основном либерально-монетаристскими методами и направлялась в определенной степени Международным валютным фондом. На Украине, в Беларуси, Казахстане и Таджикистане акцент больше делался на государст-

⁵³ Экономика СНГ: 10 лет реформирования и интеграционного развития / Исполком СНГ. М., 2001. С. 50.

венную поддержку хозяйства и населения. В Армении, Азербайджане и Грузии антикризисная политика ориентировалась в основном на внешнюю финансовую помощь. В Узбекистане и Туркменистане основной упор делался на поддержку базовых отраслей реального сектора, поощрение малого предпринимательства и совместных предприятий с опорой на бюджетное финансирование, привлечение иностранных инвестиционных кредитов и частных инвестиций.

В конце 1990-х гг. был взят курс на придание устойчивости сложившемуся рыночному хозяйству, достижение экономического роста, перестройку реального сектора экономики. В большинстве стран Содружества принимаются правительственные программы стабилизации и углубления экономических реформ. Однако разрушительный финансовый кризис (дефолт и резкая девальвация российского рубля в августе 1998 г.) и последовавшее за этим нарушение всех торговых и валютно-финансовых отношений в СНГ привели к новой фазе углубления дезинтеграционных процессов. Происходит внешнеэкономическая и внешнеполитическая переориентация стран Содружества на западные страны и США.

С 2000-х гг. начинается фаза трансформации, важнейшей характеристикой которой является завершение переходного периода. В это время появляются новые интеграционные объединения, которые будут определять экономическое развитие стран Содружества на ближайшие десятилетия. Прежде всего это относится к Евразийскому экономическому сообществу, Таможенному союзу, в рамках которых идет создание Единого экономического пространства.

Несмотря на различные экономические спады, представляющие собой последствия глобального мирового кризиса, странам – участницам СНГ удалось сохранить свои позиции в мировом сообществе. При этом новым этапом развития СНГ можно считать 2009 г. – год мирового экономического кризиса, который существенно повлиял на страны СНГ. После этого стало очевид-

но, что без модернизации экономики, перехода к инновационной модели развития Содружество обречено на растущее отставание от ведущих стран мира.

После распада СССР возникает острая проблема раздела собственности советского государства. С согласия всех государств – участников Содружества был принят «нулевой вариант» – раздел собственности по ее территориальному размещению. Однако наибольшие споры возникли при разделе и использовании государственной собственности бывшего СССР за рубежом, а также при разделе его внешних долгов и активов. Вопрос о погашении внешнего долга бывшего Союза ССР и разделе активов, находящихся за рубежом, был урегулирован рядом международных документов. В 1993 г. Россия заявила, что принимает на себя все обязательства бывшего СССР по реальному погашению внешнего долга, для чего предполагается заключение двухсторонних соглашений о правопреемстве. Такие соглашения были заключены Российской Федерацией с Азербайджаном, Арменией, Грузией, Казахстаном, Молдовой, Таджикистаном, Узбекистаном и Украиной.

Вместе с тем зарубежная собственность бывшего Союза ССР является камнем преткновения в российско-украинских отношениях. Попытка увязать предоставление Россией украинскому правительству государственного кредита для покрытия дефицита бюджета на 2009 г. с ратификацией Киевом соглашения о «нулевом варианте» и отказом Украины от зарубежной собственности бывшего СССР не увенчалась успехом. Напомним, что еще в 1992 г. Россия в одностороннем порядке объявила себя собственником бывшего советского имущества, находящегося за рубежом. С этого момента территория бывших советских дипломатических и консульских представительств стала территорией Российской Федерации.

Процессы либерализации экономики почти во всех странах Содружества начались практически одновременно. Преобладающими формами стали коммерциализация и приватизация государственных предприятий, либерализация цен, торговли, ограничение роли центральных экономических ведомств. В Узбекистане, Туркменистане, Кыргызстане, Армении, Молдове

экономические преобразования приоритетно нацеливались на укрепление национальной государственности.

Во всех странах СНГ преобразования отношений собственности начались с «малой» приватизацией, к которой относились предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания. Преобладающие способы «малой» приватизации – продажа физическим и юридическим лицам имущества предприятий. Следующим этапом стала «народная» приватизация с введением в оборот приватизированных ваучеров (чеков, сертификатов). Затем перешли к заключительному этапу «большой» приватизации – развернутой капитализации средних и крупных предприятий. На Украине все крупные промышленные предприятия приватизировались по индивидуальным планам. Применялись, как правило, два основных варианта. При первом варианте контрольный пакет остается у государства, а остальные распределяются между внешними инвесторами, фондовой биржей и ваучерным аукционом. При втором варианте контрольный пакет продается стратегическому инвестору, государство получает блокирующий пакет, оставшиеся акции примерно в равных долях реализуются на бирже и обмениваются на приватизированные сертификаты.

Различия в темпах и масштабах приватизации, приоритетности способов и организации ее проведения в конечном счете проявились в разной скорости формирования новых рыночных институтов и отношений собственности. Так, «малая» приватизация в одних странах (Армения, Кыргызстан, Россия, Туркменистан) завершилась в течение года – двух лет, в других странах растянулась на многие годы (Украина, Азербайджан).

Аналогичная картина наблюдалась и в «большой» приватизации. К 2000 г. в России на долю акционерных обществ и товариществ приходилось более 55 % всех зарегистрированных в стране юридических лиц, государственные и муниципальные предприятия и учреждения составляли 11 %. К смешанной (российской) собственности относилось 6 % хозяйствующих субъектов и к индивидуальной частной – около 20 %. По приблизительным

данным Европейского банка реконструкции и развития, российские частные (негосударственные) компании производили не менее 70 % национального продукта⁵⁴.

В Белоруссии сложилась иная ситуация: в промышленности доля негосударственных предприятий в общем объеме производства составляет около 37 %, государственных – примерно 62 %. В Туркменистане к концу 2000 г. в негосударственном секторе экономики зарегистрировано 23 тыс. предприятий, что составляло 84 % от общего количества зарегистрированных юридических лиц страны. Из них 72 % – частные предприятия, из которых 99 % – малые предприятия. В совокупном выпуске продукции, работ и услуг на долю негосударственного сектора в промышленности приходилось 32 %, в сельском хозяйстве – 68 %, в торговле – 86 %, в строительстве – 35 %⁵⁵.

В большинстве стран СНГ формирование совместных предприятий с частным или преобладающим участием иностранных инвесторов стало одним из приоритетных направлений институциональных реформ. Различается лишь глубина проникновения зарубежного капитала в национальную экономику. В Туркменистане и Узбекистане ориентируются на его привлечение на паритетных, но льготных условиях в государственные проекты, связанные со структурной перестройкой промышленности, аграрного комплекса и особенно модернизацией производственной инфраструктуры. В Азербайджане приоритет отдан контрактным механизмам участия транснациональных корпораций в разработке нефтегазовых месторождений без изменения формы собственности на природные ресурсы.

Специфика аграрного сектора переопределила особенности реформирования отношений собственности, сложность и остроту решения главного вопроса – земельного. Поэтому аграрные реформы в большинстве стран Содружества направлялись не столько на преобразование земельных отношений, сколько на либерализацию условий и форм хозяйствования, трансфор-

⁵⁴ Экономика СНГ. С. 69.

⁵⁵ Там же. С. 70.

мацию государственной и колхозно-кооперативной системы. В Беларуси, на Украине, в Узбекистане и Туркменистане аграрные реформы проводились постепенно, применялась тактика поэтапных преобразований. В России, Армении, Кыргызстане упор с самого начала делался на «шоковые» приемы: совхозы и колхозы в административном порядке ликвидировались, разукрупнялись и преобразовывались в акционерные общества, кооперативные товарищества или дробились на фермерские (крестьянские) хозяйства.

В результате реформ в аграрном секторе Содружества преобладают негосударственные формы собственности. Так, уже в 1999 г. в Азербайджане негосударственный сектор составлял 93 % от общей численности работающих в сельскохозяйственном производстве, в Беларуси – 72 %, Кыргызстане – 98 %, России – 90 %. На начало 2000 г. в целом по СНГ насчитывалось более 960 тыс. фермерских хозяйств. При этом более 60 % этого количества приходилось на долю Армении (335 тыс. хозяйств) и России (261 тыс. хозяйств). Частный сектор господствует в животноводстве, производстве овощей, картофеля, фруктов. В Армении, Кыргызстане и Азербайджане население и фермерские хозяйства производят более 97 % всей продукции животноводства, в Грузии, Казахстане, Таджикистане – 80–91 %, в Молдове – 75 %, на Украине и в России – 58–61 %, а в Беларуси – всего 26 %⁵⁶.

Центральным вопросом остается преобразование земельных отношений. В ряде стран (Россия, Армения, Казахстан, Туркменистан) законодательно провозглашена частная собственность на землю, но в свободный рыночный оборот она введена частично, за исключением земель сельскохозяйственного назначения. Преобладающим подходом стала передача земель колхозов и совхозов крестьянским хозяйствам в долгосрочное пользование с правом наследования. При этом фиксируется государственная собственность на землю с тем или иным набором прав владения, пользования и распоряжения. Например, в Казахстане на земельном рынке в обороте находится не

⁵⁶ Экономика СНГ. С. 72.

земля, а право на владение и пользование ею. В Узбекистане действует право долгосрочного владения земельным участком с передачей его в наследство. В Кыргызстане земля бесплатно передана в срочное (на 49 лет) пользование крестьянским хозяйствам с правом сдачи участков в аренду и залог, передачи по наследству. В Туркменистане применяется долгосрочная аренда земельных наделов.

Промышленность всегда была основой бывшего Советского Союза. Союзные республики имели разные уровни экономического развития и благосостояния населения, неодинаковым было и их место в разделении труда внутри СССР. Предполагалось, что два-три крупных предприятия обеспечат потребность в тех или иных изделиях всего Союза. Все эти обстоятельства породили множество трудностей после распада СССР.

Во всех государствах Содружества было допущено резкое и длительное сокращение объемов промышленного производства. В 1991–1996 гг. в среднем производство промышленной продукции сократилось в 2 раза, в том числе в Грузии – в 6,7 раза, Азербайджане – в 3,6 раза, Таджикистане и Кыргызстане – в 3 раза, Молдове – в 4 раза. Примерно половина спада была обусловлена неоправданным разрывом сложившихся хозяйственных связей⁵⁷.

Спад производства почти во всех странах СНГ прекратился в 1996–1997 гг., но подъема не было. Все бывшие союзные республики находились в режиме выживания. Финансовые кризисы в странах Юго-Восточной Азии в 1997 г. и в России в 1998 г. серьезно ударили по экономике почти всех стран СНГ. Неожиданная и масштабная девальвация российского рубля поставила их в очень трудное положение. Объем торговли с Россией упал на 20 %. Положение в четырех странах СНГ ухудшилось даже в сравнении с 1995 г. Наиболее сложная экономическая ситуация возникла на Украине. В июле 1999 г. Верховная Рада приняла Обращение к Парламентской ассамблее ОБСЕ, Европейскому парламенту, Международной ассамблее СНГ, всей ев-

⁵⁷ Экономика СНГ. С. 231–232.

ропейской и мировой общественности, где говорилось: «Экономика нашей страны за годы так называемых реформ доведена до краха. Утрачено 2/3 валового внутреннего продукта, 3/4 промышленного и более 1/2 сельскохозяйственного производства. Внешний государственный долг достиг 12,4 млрд дол., что равняется двум годовым бюджетам Украины»⁵⁸.

Определенное оздоровление экономики и подъем производства начались в странах СНГ только в 2000 г. Наибольшие темпы ежегодного прироста в 2000–2003 гг. демонстрировала Армения – 10,6 % физического объема ВВП. Высокие темпы роста отмечались в Казахстане – 10,5 %, Таджикистане – 9,5 %, Азербайджане – 8 %. Средние темпы прироста ВВП имелись на Украине – 7,4 %, в России – 6,7 %, Беларуси и Молдове – 5,5 %, Грузии – 4,7 %. Медленным в эти годы было развитие в Кыргызстане – 4,4 %, Узбекистане – 4,2%⁵⁹.

К середине 2000-х гг. несомненных успехов добились Казахстан и Узбекистан, которые по всем основным показателям экономического развития не только достигли уровня 1990–1991 гг., но и превысили его. За ними следует Беларусь, также превысившая основные показатели отмеченного периода. У этих государств сложилась вполне устойчивая и ясная экономическая стратегия и хозяйственная практика – экономическая модель. В связи с этим целесообразно более подробно остановиться на анализе некоторых экономических моделей.

Модель Казахстана. В экономике этой страны было перепробовано несколько вариантов реформ, в том числе и попытки проведения приватизации по российскому образцу – через ваучеры. Однако большая часть начинаний первых лет оказалась неудачной, и положение дел в экономике ухудшалось. Только после введения собственной валюты и укрепления новых государст-

⁵⁸ Независимая газ. 2000. 29 нояб.

⁵⁹ Медведев Р. Экономика стран Содружества: на разных скоростях по разным дорогам // ЭКО. 2006. № 6. С. 59–60.

венных институтов Казахстан начал постепенно создавать собственную модель экономики.

Экономика Казахстана ориентирована в основном на добычу и частичную переработку больших сырьевых ресурсов. Желающих поучаствовать в приватизации таких предприятий было много. Особенностью приватизации стал допуск к ней иностранных фирм, которые брали на себя управление промышленными предприятиями. Это значительно сократило масштабы разрухи и упадка. В основном это были компании из Японии, Южной Кореи и Турции. Большие капиталовложения в экономику страны делали США, Великобритания, Франция, Канада, Израиль, позже Китай и Россия. Под иностранное управление перешли многие ГЭС и ТЭЦ, а также крупные месторождения золота. Казахстан сотрудничал с иностранными фирмами, которые вкладывали средства в экономику республики, не претендовали на политическое влияние, как это было в России.

Рост цен на нефть, а также на все виды сырья и на металлы привел к значительному ускорению развития экономики Казахстана. На протяжении 2000–2004 гг. ВВП страны вырос на 45 %. Инфляция в Казахстане была значительно ниже, чем в России. Государство не ушло из экономики и приняло на себя главные работы по развитию видов транспорта, нефте- и газопроводов. По мнению экспертов, в Казахстане железные дороги и линии электропередач работают более эффективно, чем в России. Объективные наблюдатели считают, что экономика Казахстана на сегодняшний день – одна из наиболее эффективных в Азии. По общим параметрам ее модель можно определить как социал-демократическую – с учетом социальной составляющей.

Модель Белоруссии. В этой стране, в отличие от России, не проводилось никакой «шоковой терапии». В Беларуси осуществлялись осторожные рыночные реформы. В первые годы в республике приватизировались мелкие и средние предприятия, которые были преобразованы в акционерные общества. Разрешена была почти полная свобода торговли. После прихода к руководству А. Лукашенко постепенно возобладала новая экономическая полити-

ка, основанная на прагматизме, реализме и здравом смысле. Сегодня в Беларуси более 80 % активов в городе и деревне являются государственной и кооперативной собственностью. В республике нет олигархов и крупных частных состояний. Но государственные предприятия, колхозы и совхозы работают лучше, чем в советские годы.

Частная инициатива развивается главным образом в сфере мелкого и среднего производства, в сфере услуг. В стране практически нет безработицы. По структуре экспорта и импорта Белоруссия – промышленно развитая страна, а не сырьевой придаток России или стран Запада. По существующим критериям Белоруссию можно определить как социалистическое государство, но устроенное более разумно, чем СССР. По данным Всемирного банка, еще в 2001 г. объем ВВП на душу населения в расчете на год составлял на Украине 4 350 дол., в Казахстане – 6 500 дол., России – 7 тыс. дол., Белоруссии – 7 620 дол.⁶⁰

Важнейшую роль в экономиках ряда стран Содружества занимает топливно-энергетический комплекс. Так, только российский ТЭК обеспечивает 39 % поступлений в бюджет и 45 % ВВП. Помимо России значительными энергетическими ресурсами обладают Азербайджан, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан. С 2000 по 2006 г. добыча нефти увеличилась в Азербайджане с 14 до 32,3 млн т, в Казахстане – с 35,3 до 65 млн т, в России – с 324 до 480 млн т. За этот же период добыча природного газа возросла в Азербайджане с 5,6 млрд м³ до 6,8 млрд м³, в России – с 584 до 656 млрд м³, в Казахстане – с 11,5 до 25,7 млрд м³, и с 47,2 до 63 млрд м³ – в Туркменистане⁶¹.

Мировой финансово-экономический кризис показал, что главный пробел в экономиках стран СНГ, корень многих проблем – в устаревших технологиях, в несовременной промышленности, и без модернизации экономики, естественно, переход к инновационной модели развития России и других го-

⁶⁰ Медведев Р. Экономика стран Содружества. С. 66.

⁶¹ Стабенков Т. А. Топливо-энергетический комплекс Евразии: региональный подход к развитию // ЭКО. 2008. № 10. С. 108–109.

сударств Содружества практически невозможен. В свою очередь, без инноваций государственным предприятиям и бизнес-структурам стран СНГ нечего делать с их неконкурентоспособной продукцией на мировых рынках, на которых сегодня доля высокотехнологичных товаров стран СНГ составляет лишь немногим более 1 %. К примеру, для России инновации – это единственная возможность освободиться от сырьевой зависимости и увеличить выпуск нового технологического оборудования, которого в стране производится в 30 раз меньше, чем, скажем, в Китае. Сегодня 40 % ВВП России создается за счет экспорта сырья, в то время как машиностроение и выпуск высококачественной продукции вносят лишь 8 % в ВВП. По имеющимся данным, Россия занимает 82-е место в мире по государственным закупкам современных технологических товаров⁶².

К сожалению, в других странах Содружества ситуация в экономике, прежде всего в промышленности, не лучше, хотя объективно имеются все условия для подъема их экономик и развития интеграции на постсоветском пространстве. Как уже указывалось в настоящей работе, все страны Содружества, за небольшим исключением, обладают теми или иными полезными ископаемыми, необходимыми для промышленного развития, которые после распада СССР в значительной мере переданы ими в руки иностранного капитала. Для справки: Россия, несмотря на финансово-экономический кризис, превосходила в 2009 г. другие страны СНГ по ВВП на душу населения – 11 861 дол. В Азербайджане этот показатель составил 4 700 дол., в Беларуси – 8 541, в Казахстане – 8 700, на Украине – 5 600 дол. Наиболее низкий уровень ВВП на душу населения был в Кыргызстане – 1 728 дол. и Таджикистане – 1 413 дол. На этот же период доля России в общем объеме ВВП стран Содружества составляла 78 %. При содействии и доброй воле к сотрудничеству со стороны Украины, Белоруссии и Казахстана, имеющих вместе с Россией суммарную долю в общем объеме ВВП в 96 %, Россия постаралась бы

⁶² Густов В. Россия – СНГ: не забывая прошлого, думать о будущем // Свободная мысль. 2011. № 5. С. 16.

переломить нынешнюю экономическую ситуацию в СНГ и придать его развитию необходимый централизованный импульс⁶³.

В агропромышленной сфере государств СНГ прошедший после 1991 г. период характеризуется коренными изменениями в сельском хозяйстве, связанными с проведением аграрных реформ, которые были нацелены на формирование многоукладного сельского хозяйства и приспособление его к рыночным условиям. В большинстве государств Содружества сельское хозяйство остается одной из основных отраслей национальной экономики. В результате реорганизации колхозов и совхозов, изменения экономических условий функционирования аграрного сектора во всех государствах Содружества изменилась структура землевладения и землепользования. К 2000 г. в составе сельскохозяйственных предприятий главенствующей стала частная форма собственности. Здесь занято от 60 до 98 % общей численности работающих в сельскохозяйственном производстве⁶⁴.

За первое десятилетие реформ объем производства валовой сельскохозяйственной продукции снизился во всех странах СНГ, за исключением Армении и Кыргызстана. Главными причинами повсеместного снижения производства явились сокращение государственной поддержки, снижение уровня механизации, химизации и мелиорации производства, сокращение посевных площадей, поголовья и продуктивности земли и животных, диспаритет цен на продукцию промышленного производства, энергоносители и сельскохозяйственную продукцию. За 1991–2000 гг. площадь пашни в странах СНГ сократилась на 23 млн га, в том числе в Казахстане – на 12,5 млн га, России – 9,5 млн га⁶⁵. Белоруссия являлась единственной страной в СНГ, где фактически не уменьшилась площадь сельскохозяйственных угодий, а урожайность основных культур возросла по сравнению с советским периодом.

⁶³ Густов В. Россия – СНГ: не забывая прошлого, думать о будущем. С. 18.

⁶⁴ Экономика СНГ. С. 266.

⁶⁵ Там же. С. 268.

Объем производства зерна на душу населения является обобщающим показателем национальной продовольственной безопасности. В экономически развитых странах этот показатель равен 1 230–1 764 кг (США, Канада). Производство зерна в 2000 г. в целом по Содружеству составило 112 млн т (без данных по Узбекистану, Таджикистану и Туркменистану), или 457 кг на душу населения. В то же время для удовлетворения всех нужд (в хлебопродуктах, кормах, создании резервного и семенного фондов) в целом по СНГ необходимо производить около 710–780 кг на душу населения, или 200–220 млн т зерна в год⁶⁶. Эта задача может успешно решаться при комплексном подходе – разумной специализации и разделении труда в СНГ, например, продовольственную пшеницу и крупяные культуры можно производить на Украине, в Казахстане и России, рис – в Узбекистане и Казахстане.

Наряду с зерном важное место на рынке продовольствия занимает картофель. В 2000 г. объем его производства составил 66,4 млн т при потребности 70–75 млн т. В последующем происходило увеличение сбора картофеля в Азербайджане, Кыргызстане, Беларуси, России и на Украине. Во многих странах СНГ заметно увеличилось производство овощей.

Сокращение посевных площадей, снижение урожайности сельскохозяйственных культур, а также уменьшение производства комбикормов существенно ослабили кормовую базу животноводства, привели к сокращению поголовья крупного рогатого скота, которое в государствах Содружества уменьшилось в среднем на 50 %, в том числе коров – на 32 %. К примеру, с 1990 по 2004 г. поголовье скота сократилось в России с 57 млн голов до 23 млн, в Беларуси – с 7 до 4 млн, в Казахстане – с 9,6 до 5,2 млн, в Молдове – с 1,1 до 0,3 млн, на Украине – с 24,6 до 6,9 млн голов⁶⁷. В то же время в Азербайджане не только полностью сохранили стадо крупного рогатого скота, но и значительно его увеличили. Повсеместно снизилось производство мяса (в убойном виде). За 1991–2000 гг. в среднем по СНГ производство мяса снизи-

⁶⁶ Экономика СНГ. С. 269.

⁶⁷ Российский статистический ежегодник. 2006. М., 2006. С. 783.

лось в 2 раза. Так, в Казахстане и на Украине производство мяса сократилось на 60 %, Молдове – на 72 %, Таджикистане – на 65 %. Только в Туркменистане отмечено увеличение на 60 %⁶⁸.

Сокращение поголовья скота и снижение их продуктивности привело к уменьшению объемов производства молока. В среднем по СНГ производство молока в хозяйствах всех категорий снизилось с 1991 по 2000 г. на 38 %. Наибольшее снижение имело место в России (с 9 375 тыс. т до 4 313 тыс. т), в Молдове (с 304 тыс. т до 120 тыс. т), на Украине (с 4 029 тыс. т до 1 667 тыс. т). В Туркменистане валовые надои молока увеличились на 91,2 %⁶⁹.

Немаловажным фактором спада производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия в условиях практически полного отсутствия протекционизма во внешней торговле стала экспансия со стороны поставщиков продуктов питания из стран дальнего зарубежья.

Сокращение производства зерна и других продуктов питания, прежде всего мяса, молока, круп, растительного масла, а также снижение покупательной способности населения привели к сокращению и ухудшению структуры потребления продовольствия. Так, например, потребление мяса и мясопродуктов снизилось почти в 2 раза, молока и молокопродуктов – в 1,2–3,0 раза. При этом в структуре потребления возросла доля картофеля и хлебопродуктов. По потреблению продуктов питания страны Содружества с 6–7-го места в 1990 г. переместились на 36–40-е место в мире в 2000 г.⁷⁰

Становление финансовой сферы государств Содружества началось сразу после распада СССР. С первых же дней существования новых государств стали формироваться национальные банки (табл. 3). В октябре 1992 г. подписывается соглашение о сохранении советского рубля в качестве единой валюты СНГ. Однако к сентябрю 1993 г. Россия и большинство стран СНГ ввели свои собственные национальные валюты. В рамках Содружества были

⁶⁸ Экономика СНГ. С. 269.

⁶⁹ Там же. С. 272.

⁷⁰ Там же. С. 277.

созданы основные финансовые институты: в январе 1993 г. – Межгосударственный банк, в мае 1995 г. – Межгосударственный валютный комитет.

Таблица 3

Валюты стран СНГ на 7 февраля 2012 г.

Государство	Название валюты	Ввод в обращение	Курс к доллару
Азербайджан	Манат	1993	0,7863
Армения	Драм	1993	388,110
Белоруссия	Рубль	1996	8430,0000
Грузия	Лари	1995	1,6682
Казахстан	Тенге	1993	148,6300
Кыргызстан	Сом	1993	46,5940
Молдова	Лей	1993	11,9851
Россия	Рубль	1993	30,0871
Таджикистан	Сомони	1995	4,7583
Узбекистан	Сум	1994	1816,7600
Украина	Гривна	1996	7,9897
Туркмения	Манат	1993	3,7289

URL: <http://www.finmarket.ru/z/vlk/sngrates.asp> (08.02.2012).

В 2004 г. Совет глав правительств СНГ утвердил концепцию сотрудничества и координации деятельности в валютной сфере. В разработке концепции принимали участие Межгосударственный валютный комитет СНГ и научно-исследовательские организации стран Содружества. Она рассчитана на несколько этапов и предлагает к 2017 г. договориться о введении валюты коллективного пользования. Главное преимущество валютного союза – это сокращение транзакционных издержек, связанных с обменом валют. Снижение указанных издержек приводит к росту товарообмена между странами – членами сообщества, более эффективному распределению ресурсов и высоким темпам экономического роста. В то же время страны СНГ находятся на разном уровне экономического развития. Поэтому все они объективно нуж-

даются в автономной денежной политике для ускорения экономического роста. В такой ситуации преждевременно и невыгодно отказываться от преимуществ самостоятельной и курсовой политики – это грозит снижением темпов дальнейшего экономического роста.

Зона свободной торговли государств – участников Содружества явилась первым этапом создания общего экономического пространства. Она формируется в соответствии с Соглашением о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. и Протоколом о внесении изменений и дополнений к нему от 2 апреля 1999 г., призвана обеспечить равные, благоприятные и взаимовыгодные условия торговли всем ее участникам.

Объем товарооборота внешней торговли государств Содружества вырос со 153 млрд дол. в 1994 г. до 215 млрд дол. в 2000 г. Однако ежегодные объемы товарооборота и темпы его роста от года к году в течение этого периода менялись неравномерно. Если в период с 1994 по 1997 г. происходил ежегодный рост объема внешнеторгового оборота, то после 1997 г. объем товарооборота стал снижаться. Начиная с 2000 г. повышение общих объемов внешней торговли произошло во всех государствах СНГ. Общий экспорт стран Содружества вырос с 90 млрд дол. в 1994 г. до 144 млрд дол. в 2000 г. Общий импорт за тот же период увеличился с 63 млрд дол. до 71 млрд дол.⁷¹

Восстановительный рост экономики, начавшийся в России в начале 2000-х гг., сочетался с наращиванием экспорта топлива, сырья и материалов. Для роста Беларуси, Молдовы и Украины большое значение имеет российский товарный рынок, прежде всего топливно-сырьевые ресурсы. В 2006 г. на долю минеральных продуктов пришлось 65,7 % российского экспорта против 56,8 % в 2004 г.⁷² Благодаря экспорту углеводов и металлов Россия укрепила свое не только финансовое, но и геополитическое положение.

⁷¹ Экономика СНГ. С. 89–90.

⁷² Постсоветское пространство в глобализирующемся мире: Проблемы модернизации. СПб., 2008. С. 287.

Сотрудничество России со странами СНГ во многом определяется структурой товарообмена – топливо и сырье на более или менее готовые изделия. Многие из стран СНГ нуждаются в топливе и сырье из России, но испытывают дефицит товаров, которые востребованы на российском рынке. Доля стран СНГ в российском экспорте в 2006 г. составила 14 %. Сравнительно стабильная доля экспорта во многом связана с ростом цен на углеводороды. За 2001–2006 гг. доля минеральных продуктов в российском экспорте в страны СНГ увеличилась с 43,7 до 47,1 %. Доля же стран СНГ в импорте России за 1995–2006 гг. сократилась в 2 раза – с 34,2 до 16,3 %⁷³.

Общей тенденцией для России и ее партнеров по СНГ является повышение доли рынков друг друга в машиностроительном экспорте и сокращение доли в машиностроительном импорте, что свидетельствует о прогрессирующей утрате конкурентоспособности ключевой для модернизации экономики отрасли. В 2005 г. Россия удовлетворила лишь около 22 % импортных потребителей своих постсоветских партнеров в машиностроительной продукции. Основными производителями и поставщиками машиностроительной продукции в СНГ выступают Россия, Украина и Белоруссия, а также Казахстан, осуществляющий быструю модернизацию своей экономики. Российские машиностроительные предприятия заинтересованы в более полной загрузке своих мощностей, для чего создают сборочные предприятия в странах – потребителях продукции. Так, сборочные заводы КамАЗа и Нефтекамского автозавода действуют в Казахстане, АвтоВАЗа и ГАЗа – на Украине, ЗИЛа – в Таджикистане. Среди стран СНГ в организации сборки российской техники наиболее активен Казахстан.

В то же время следует признать, что общий объем внешней торговли стран СНГ не соответствует их экономическому потенциалу. Экспорт товаров в страны вне СНГ в расчете на душу населения в 2008 г. в среднем по Содружеству достигал 1 596 дол., в том числе в России – 111, в Казахстане –

⁷³ Постсоветское пространство в глобализирующемся мире. С. 288.

570, в Беларуси – 351, в остальных странах – 438 дол., тогда как экспорт в страны СНГ соответственно в России – 371 дол., в Казахстане – 514, в Беларуси – 1 158 дол.⁷⁴ Приведенные данные свидетельствуют о снижении экономического интереса стран СНГ друг к другу, что порой делает их соперниками в борьбе за один и тот же рынок.

В последние годы наряду с формированием продвинутых объединений (ЕврАзЭС, Таможенный союз) страны СНГ продолжали работу по формированию зоны свободной торговли на постсоветском пространстве. В октябре 2011 г. главами правительств восьми стран СНГ (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина) был подписан Договор о зоне свободной торговли. Азербайджан, Туркменистан, Узбекистан должны были определиться со степенью участия в зоне свободной торговли. Данное решение формирует новый фундамент торгово-экономических отношений в рамках Содружества. Следует также отметить, что новые объединения (Единое экономическое пространство) и Договор о зоне свободной торговли формируются с учетом принципов Всемирной торговой организации. В настоящее время четыре страны СНГ (Армения, Кыргызстан, Молдова, Украина) и Грузия являются участниками ВТО. Россия вступает в ВТО в 2012 г., а Казахстан находится на завершающей стадии вступления в данную организацию.

Экономический кризис, охвативший страны Содружества в 1990-е гг., резкое падение уровня жизни значительной части населения вызвали ухудшение демографической ситуации в большинстве из них, что проявилось в снижении рождаемости, росте смертности, сокращении средней продолжительности жизни, ухудшении качества жизни населения.

1990-е годы ознаменовались значительным падением темпов роста населения стран СНГ по сравнению с предыдущим десятилетием (исключение составляет лишь Туркменистан). Общая численность населения стран Со-

⁷⁴ Содружество Независимых Государств : крат. справ. / Статкомитет СНГ. М., 2009. С. 23–25.

дружества на начало 2001 г. составила 280,7 млн человек, что на 1,6 млн человек меньше, чем в начале 1991 г.

Беларусь, Россия и Украина, где проживает 73 % всего населения СНГ, с начала 1990-х гг. вступили в полосу депопуляции, темпы которой ускорились. Отношение числа умерших к числу родившихся в 2000 г. составило в Беларуси 1,4, в России – 1,77, на Украине – 1,9. К началу 2001 г. численность населения Беларуси сократилась до 9,99 млн человек против 10,3 млн на начало 1994 г. (год максимальной численности), или 3,2 %; России – до 145,2 млн человек против 148,3 млн человек на начало 1992 г., или 2,4 %; Украины – до 49,3 млн человек против 51,9 млн на начало 1993 г., или 5,1 %. Суммарно потери населения этих трех государств достигли 5,7 млн человек, что превышает численность населения таких государств, как Дания, Словакия, Израиль. Наиболее значительно уменьшилось население Казахстана – на 1,5 млн человек, или на 9,2 %. В остальных государствах Центральной Азии, в Азербайджане и Армении демографический потенциал в 1990-е гг. продолжал расти. Наиболее высокими темпами увеличивалось население Туркменистана – на 39,8 %, Узбекистана – на 20,3 %, Таджикистана – на 15,7 %. Практически неизменной сохранялась в 1990-е гг. численность населения Грузии и Молдовы⁷⁵.

В 2000-е гг. в большинстве стран Содружества наблюдался рост численности населения (табл. 4). За указанный период наиболее высокий рост населения отмечался в Таджикистане – на 17,3 %, Узбекистане – на 12,1 %, Казахстане – на 8,6 %. В то же время в наиболее развитых в экономическом отношении государствах происходило уменьшение численности населения: в России – на 3,7 млн человек, на Украине – на 3,2 млн, в Белоруссии – на 0,5 млн человек. Снижение численности населения в этих странах обусловлено прежде всего сокращением в них естественного прироста.

⁷⁵ Экономика СНГ. С. 343.

Динамика численности населения в странах СНГ в 2000–2010 гг.

Страна	Среднегодовая численность населения, млн человек				
	2000	2005	2008	2009	2010
Азербайджан	8,0	8,5	8,8	8,9	9,1
Армения	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3
Беларусь	10,0	9,7	9,6	9,5	9,5
Казахстан	14,9	15,1	15,7	16,1	16,3
Кыргызстан	4,9	5,1	5,3	5,4	5,4
Молдова	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Россия	146,6	143,1	142,0	141,9	142,9
Таджикистан	6,2	6,9	7,3	7,5	7,5
Туркменистан	5,3	5,2	5,2	5,1	–
Узбекистан	24,7	26,2	27,3	27,8	28,1
Украина	48,9	46,9	46,1	45,9	45,7

URL: <http://www.belstat.gov/by/homep/ru/indicators/spng/1.php> (08.02.2012).

Динамика численности населения определяется режимами воспроизводства – уровнем рождаемости и смертности. В 1990-х гг. рождаемость населения снижалась во всех странах СНГ, отражая общемировые тенденции. В 2000 г. самые низкие показатели рождаемости (из расчета число родившихся на тысячу человек) были на Украине – 7,8 человека, в России – 8,7, в Белоруссии – 9,4 человека, что при высоком уровне смертности (число умерших на тысячу человек) в этих государствах (на Украине – 15,4 человека, в России – 15,3, в Белоруссии – 13,6) привело к естественной убыли населения и депопуляции⁷⁶. Лишь Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан и Кыргызстан продолжали сохранять режим расширенного воспроизводства населения.

В 2000-е гг. во многих странах СНГ происходил естественный прирост населения. Наивысшие коэффициенты естественного прироста в 2010 г. были

⁷⁶ Экономика СНГ. С. 344.

зафиксированы в Таджикистане – 22,3, Узбекистане – 15,9, Туркменистане – 13,1. Однако в России, Беларуси, на Украине продолжались процессы естественной убыли населения. В 2010 г. в России число родившихся на тысячу человек оставляло 12,5, а умерших – 14,2, на Украине соответственно 10,8 и 15,2, в Беларуси соответственно 11,4 и 14,4⁷⁷.

Основная причина смерти во всех странах СНГ – болезни системы кровообращения. Второе и третье места занимает смертность от несчастных случаев, убийств, самоубийств и других внешних воздействий, причем в большинстве случаев (порядка 80 %) жертвами этого вида смертности становятся люди в трудоспособном возрасте.

Во всех странах СНГ увеличился удельный вес коренных национальностей в общей численности населения. Так, по данным переписи 1999 г., доля азербайджанцев в общей численности населения составила 90,6 % против 82,7 % в 1989 г., русских – 1,8 % против 5,6 % в 1989 г. Доля белорусов в населении Беларуси повысилась до 81,2 % (в 1989 г. – 77,9 %), а численность русских, поляков, украинцев сократилась. Особенно существенные уменьшения в национальном составе произошли в Казахстане. Впервые за многие годы численность казахов превысила половину населения республики, достигнув 8 млн человек, увеличившись на 1,5 млн. Численность же других национальностей сокращалась: русских – с 6,1 до 4,5 млн (26,1 %), украинцев – с 876 до 547 тыс. В Кыргызстане значительно увеличилась численность кыргызов – с 2,2 млн до 3,1 млн человек⁷⁸.

Занятость населения в 1990-х гг. сократилась практически во всех странах Содружества, за исключением Узбекистана, где она в 1999 г. выросла по отношению к 1990 г. почти на 12 %. Наиболее значительно занятость уменьшилась в Молдове – на 27,8 %, в Армении – на 20,4 %, Казахстане – на 21,8 %⁷⁹.

⁷⁷ URL: <http://www.nbu.gov.ua/polit/02prdss.htm> (08.02.2012).

⁷⁸ Экономика СНГ. С. 351.

⁷⁹ Там же. С. 535.

В последние годы занятость населения формируется в более тесной зависимости от развития производства и требований рыночной конъюнктуры. В связи с этим происходит перелив рабочей силы из государственного в частный сектор. С 2000 по 2010 г. численность занятого населения в России возросла с 65,1 млн до 69,8 млн человек, в Казахстане – с 6,2 млн до 8,1 млн, в Узбекистане – с 9 млн до 11,6 млн, в Азербайджане – с 3,7 млн до 4,3 млн человек. За этот же период численность занятого населения в Армении сократилась с 1,3 млн до 1,1 млн человек, в Молдове – с 1,5 млн до 1,1 млн⁸⁰.

Миграционный обмен между государствами – членами Содружества имел различную степень интенсивности. Движение миграционных потоков между странами имело четко выраженную направленность в сторону России. В 1990-е гг. в целом интенсивность миграции была низка и составляла всего 3 % от совокупной численности населения стран Содружества. В 2003–2005 гг. в сравнении с 2000–2002 гг. миграционный прирост населения России со странами СНГ сократился в 2,6 раза и достиг минимальной с 1990 г. величины – 130 тыс. человек в год. До 2005 г. из числа стран СНГ Казахстан занимал первое место как по прибытиям, так и по миграционному приросту населения России. Сокращение доли Казахстана в миграционном потоке в Россию привело к росту в сальдо миграции доли выходцев из Узбекистана, Кыргызстана, Туркменистана и Молдовы с 17 % в 1997–1999 гг. до 44 % в 2003–2005 гг. Доля Беларуси в выбытиях из России в последние годы оставалась на стабильно высоком уровне – 15–17 %. Доля выбытий из России на Украину сократилась в 2003–2005 гг. в сравнении с 1997–1999 гг. на 35 %⁸¹. Таким образом, «миграционный бум» на постсоветском пространстве к началу 2010-х гг. закончился. В новом зарубежье растут поколения граждан, имеющих российские корни и не умеющих говорить по-русски.

⁸⁰ URL: <http://www.belstat.gov/by/homep/ru/indicators/spng/3.php> (08.02.2012).

⁸¹ Рыбаковский О. Миграция населения между Россией и зарубежьем // Междунар. экономика. 2008. № 8. С. 51, 53.

Уровень официальной безработицы, зарегистрированный службами занятости, в целом по Содружеству в 2000 г. составлял 2,3 % к экономически активному населению (3 млн человек). В этот период уровень безработицы колебался от 0,5 % в Узбекистане до 11 % в Армении. В 2010 г. наивысший уровень безработицы отмечался в Армении – 6,8 %, Молдове – 3,1 %, на Украине – 2,7 %, в Кыргызстане – 2,6 %⁸².

Проведение экономических реформ без четкой социальной политики и социальных гарантий привело к резкому ухудшению положения значительных слоев населения. За 1990-е гг. реальные денежные доходы населения уменьшились во всех государствах Содружества. В 1998 г. они составили от уровня 1991 г. в Беларуси – 79,8 %, в России – 50,4 %, в Азербайджане – 30 %, в Кыргызстане – 16 %. Основным фактором, определяющим уровень доходов большинства населения, остается, как и прежде, заработная плата. В 1999 г. заработная плата снизилась во всех странах, кроме Туркменистана, Узбекистана, Армении и Азербайджана. Особенно резким было снижение заработной платы в России – со 108,3 до 61,8 дол. (42,9 %), в Кыргызстане – с 40,1 до 27 дол., в Молдове – с 46,6 до 29 дол., на Украине – с 62,7 до 43 дол. Кризис 1998 г. коснулся практически всех государств Содружества⁸³.

В начале 2000-х гг. во всех странах СНГ уровень заработной платы не превышал 100 дол., что меньше показателя, по которому ООН относит страны к категории бедных стран. В большинстве стран Содружества за чертой бедности проживало от 20 до 45 % населения. В 1999 г. удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума составил в России 29,9 %, Кыргызстане – 55,3 %, Казахстане – 34,5 %, Беларуси – 46,7 %. Для примера: в развитых странах этот показатель равен в Германии – 5,9 %, Швеции – 6,7 %, Японии – 11,8 %⁸⁴. Поляризация доходов наименее и наиболее обеспеченных граждан достигла 100-кратных масштабов. Только в Беларуси, в от-

⁸² Беларусь и страны СНГ в 2000–2010 гг. / Нац. стат. комитет. Минск, 2011. С. 138, 140.

⁸³ Экономика СНГ. С. 381–382.

⁸⁴ Там же. С. 383.

личие от остальных стран Содружества, не было такого резкого расслоения общества по уровню доходов.

Следует отметить значительные различия в денежных доходах населения в странах Содружества. В 2007 г. среднедушевые денежные доходы населения составляли от 24 дол. в месяц в Таджикистане до 487 дол. в России, а в 2008 г. – от 32 до 634 дол. в тех же странах. Средняя заработная плата составляла в 2007 г. от 47 дол. в Таджикистане до 532 дол. в России, а в 2008 г. – от 68 до 697 дол. в тех же странах⁸⁵.

При оценке уровня социально-экономического развития той или иной страны Содружества эксперты обращают внимание в первую очередь на размер ВВП на душу населения. Качество жизни определяется также показателями социального обеспечения населения, размерами средней зарплаты и средней пенсии, а также средней продолжительностью жизни. Именно эти показатели приведены в табл. 5, они отражают уровень и качество жизни населения в странах СНГ.

Таблица 5

Уровень и качество жизни в государствах Содружества в 2011 г.

Государство	ВВП на душу населения, дол.	Средняя заработная плата, дол.	Средняя пенсия, дол.	Продолжительность жизни, лет
Россия	10 500	700	250	69
Азербайджан	6 000	380	200	70,5
Казахстан	8 900	520	200	68,5
Беларусь	5 800	420	200	71
Украина	3 000	280	150	69
Молдова	1 000	240	80	69
Грузия	2 600	300	40	71

⁸⁵ Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств: Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты. М., 2012. С. 50.

Государство	ВВП на душу населения, дол.	Средняя заработная плата, дол.	Средняя пенсия, дол.	Продолжительность жизни, лет
Армения	2 850	290	70	73
Узбекистан	1 380	240	60	68
Туркменистан	3 900	300	70	65
Кыргызстан	870	160	50	67
Таджикистан	740	85	20	67

URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0415/barom03.php> (08.02.2012).

В связи с падением покупательной способности населения изменяется структура потребления. Во всех странах СНГ значительно возрастали расходы на продукты питания. В 2000 г. в Белоруссии цены на продовольственные товары ежемесячно росли в среднем на 5,8 %, в России – на 1,4 %, в Таджикистане – на 4,3 %, на Украине – на 2,1 %. Замедление темпов роста цен на продовольственные товары наблюдалось в Азербайджане и Казахстане⁸⁶.

В 2006 г. на среднюю зарплату жители Москвы (Россия) могли купить 40,8 стандартных продуктовых наборов, Астаны (Казахстан) – 36,7, Минска (Беларусь) – 30,3, Киева (Украина) – 28,8, Кишинева (Молдова) – 16,2, Бишкека (Кыргызстан) – 8,8, Душанбе (Таджикистан) – 8,4. Как видим, из всех названных столиц стран СНГ Москва имеет имидж самого богатого города. Однако за средними благополучными цифрами скрывается огромное расслоение москвичей по материальному уровню. Наряду с долларовыми миллиардерами здесь проживало более миллиона человек, чьи доходы ниже прожиточного минимума. Сложная ситуация наблюдалась в Молдове, где покупательная стоимость полочки была в 2,5 раза ниже, чем в Москве, и в

⁸⁶ Иванов Ю., Рябушкин Б. Итоги развития экономики стран-членов СНГ в 2001 г. // *Вопр. экономики*. 2002. № 3. С. 135.

2,2–1,9 раза меньше, чем в Астане и Минске. А тяжелее всего приходилось большей части населения в Кыргызстане и Таджикистане⁸⁷.

Сокращение бюджетного финансирования отрицательным образом сказалось на состоянии здравоохранения в странах СНГ. За 1991–1999 гг. коечный фонд Грузии уменьшился в 2,3 раза, Узбекистана – на 5,7 %, Казахстана – на 53 %, Молдовы – на 38,4 %, Украины – на 31 %, Таджикистана – на 30 %. Происходило снижение уровня подготовки медицинских кадров. Численность врачей всех специальностей на 10 тыс. населения снизилась во всех странах Содружества. В результате численность населения, приходящегося на одного врача, составляла 200 человек в Казахстане, России и на Украине, свыше 300 человек – в Кыргызстане, Туркменистане и Узбекистане, почти 500 человек – в Таджикистане⁸⁸.

Средняя номинальная заработная плата медицинских работников в большинстве стран Содружества остается значительно ниже ее уровня в целом по экономике. В 2008 г. заработная плата в здравоохранении по отношению к ее уровню в целом по экономике находилась в пределах от 60 до 90 %. В этот же период средняя номинальная заработная плата в отрасли «здравоохранение и предоставление социальных услуг» в Таджикистане составляла 39 дол., Кыргызстане – 96, Молдове – 218, Армении – 176, Азербайджане – 159, на Украине – 223, Беларуси – 332, Казахстане – 298, России – 523 дол.⁸⁹

В государствах СНГ нарастают проявления коммерциализации сферы здравоохранения, оздоровления, санитарно-курортного лечения работающих и населения. Значительное снижение объема и качества медицинской помощи и обострение проблемы ее обеспечения привели к нарушению конституционных прав граждан на доступную и бесплатную медицинскую помощь. В развитых странах организация системы здравоохранения рассматривается как одно из центральных направлений социальной политики государства, и

⁸⁷ Труд. 2006. 17 окт.

⁸⁸ Экономика СНГ. С. 386.

⁸⁹ Беларусь и страны СНГ. С. 112–113.

расходы на здравоохранение в них составляют не менее 8–10 % от ВВП. На начало 2008 г. в странах Содружества соотношение расходов бюджетов (консолидированных) на здравоохранение с ВВП (в процентах к ВВП) составило в Азербайджане, Армении, Таджикистане 1 %, Казахстане – 2 %, Кыргызстане – 3 %, на Украине и в России – 4 %, Беларуси и Молдове – 5 %. В России расходы на здравоохранение в расчете на одного жителя составляют 244,7 дол., в Белоруссии – 145,5 дол., на Украине – 80,7 дол. Для сравнения: в США на одного жителя в год тратится на оказание медицинской помощи 6 тыс. дол., в Люксембурге – 5,9 тыс., в Швейцарии – 5,6 тыс., Норвегии – 5 тыс., Исландии – 4,4 тыс., Дании – 5,3 тыс. дол.⁹⁰

В 1990-е гг. в странах СНГ наметилась тенденция к сокращению сети дошкольных учреждений. Наряду с закрытием действующих дошкольных учреждений происходило резкое падение объемов строительства новых учреждений вплоть до полного прекращения его в Азербайджане, Армении, Казахстане, Кыргызстане, Молдове и Таджикистане. В целом по Содружеству в 2000 г. дошкольные учреждения посещали около трети детей дошкольного возраста.

В целом базовое образование остается общедоступным во всех странах Содружества, однако растет численность детей школьного возраста, которые не посещают школу. В начале 2000-х гг. каждый седьмой ребенок не ходил в школу в Грузии, Туркменистане, Узбекистане. Во всех странах СНГ идет процесс развития сети и роста численности обучающихся в гимназиях и лицеях, а также в негосударственных (частных) общеобразовательных школах, что связано с реформированием системы среднего образования. Повсеместно наблюдается рост численности учеников, обучающихся на национальном языке, имеющем статус государственного, и снижение числа обучающихся на русском языке.

⁹⁰ Беларусь и страны СНГ. С. 114–115.

В большинстве стран Содружества заметно расширяется сеть высших учебных заведений. Увеличение численности студентов и расширение сети вузов в значительной степени происходило за счет активного развития негосударственных учебных заведений, обучение в которых организовано на коммерческой основе. В Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане почти все высшие учебные заведения являются государственными. В отдельных государствах СНГ из-за слабости учебной базы подготовка специалистов по целому ряду уникальных специальностей оказалась практически невозможной. Все заметнее проявляется тенденция приоритетного обучения студентов в вузах США, Англии, Франции и других экономически развитых стран. При этом принимающая сторона предоставляет студентам значительные льготы, а зачастую берет на себя все расходы, связанные с обучением. Так, Турция, пытающаяся претендовать на роль главного образовательного центра в отношении среднеазиатских и закавказских государств – участников СНГ, выделяет в своих университетах до 3 тыс. мест для подготовки специалистов из числа граждан указанных стран.

Экономические потрясения в 1990-х гг., снижение жизненного уровня большинства населения отрицательно сказались на развитии культуры и искусства. Снижение уровня посещаемости театров, музеев, кинотеатров в странах СНГ связано с многократным увеличением цен на билеты и удорожанием услуг учреждений культуры и искусства. Сокращается численность работников этой сферы из-за низкой заработной платы. Так, в Азербайджане, Армении, Кыргызстане, Таджикистане заработная плата работников, занятых в учреждениях культуры и искусства, составляла около трети от ее уровня в промышленности, в других странах – немногим более половины⁹¹.

Уровень и качество жизни населения во многом определяются обеспеченностью жильем. В некоторых странах СНГ, в частности в России, наблюдается рост обеспеченности жильем. Правда, это рост происходил за счет

⁹¹ Экономика СНГ. С. 395.

снижения численности населения, выдачи кредитов на постройку жилья. Участие государства в улучшении жилищных условий резко сократилось. Цены на новые квартиры не соответствуют официальному уровню средней зарплаты и прожиточного минимума, а ипотека и кредитный рынок в странах СНГ недостаточно развиты. Тем не менее в большинстве стран СНГ происходит рост объемов жилищного строительства. Так, число построенных квартир на 10 тыс. населения в Азербайджане возросло с 7 в 2000 г. до 15 в 2010 г., в Беларуси – соответственно с 39 до 73, в Казахстане – с 7 до 34, России – с 25 до 49, в Москве – с 6 до 14. В то же время на Украине число построенных квартир уменьшилось, а в Армении, Узбекистане эти показатели остались на прежнем уровне⁹².

Таким образом, страны СНГ практически преодолели первоначальный коллапс, связанный с распадом единого экономического пространства. Однако говорить о каких-либо долговременных и устойчивых сдвигах пока преждевременно. Современное социально-экономическое состояние государств Содружества позволяет отнести их в разной степени к слабо- и среднеразвитым странам мира.

⁹² Беларусь и страны СНГ. С. 117–118.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Содружество Независимых Государств как межгосударственное образование за последние десятилетия прочно вошло в современную жизнь и закрепились на политической карте мира. Оно возникло в декабре 1991 г. в результате распада Советского Союза, который был мощным государством и являлся одной из двух сверхдержав во второй половине XX в.

Распад СССР стал воздействием целой группы объективных и субъективных факторов, которые, дополняя друг друга, способствовали росту центробежных сил. Руководство советского государства игнорировало территориальный фактор развития страны, вкладывая большие средства в развитие периферийных республик за счет ослабления геополитического центра страны. В связи с этим в ряде союзных республик возникло иллюзорное убеждение в самостоятельном развитии их территорий и освобождении от зависимости от непопулярного центра. Начавшийся кризис правящей коммунистической партии сказался на кризисе партийного государства, которым являлся Советский Союз. Как часто случалось в российской истории, судьба великого государства оказалась в руках политиков, рвущихся к власти. Уничтожения своего политического противника можно было добиться только уничтожением государства.

Таким образом, Содружество Независимых Государств возникло в период тяжелейшего кризиса отечественного государства, острой борьбы правящих элит за политическое лидерство. Правовые основы Содружества зачастую утверждались на нарушении советского законодательства, игнорировании прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Юридическая природа СНГ является довольно сложным вопросом, который пока не получил всестороннего научного исследования. По мнению большинства ученых – государствоведов СНГ – это международная межправительственная региональная организация. В пользу этой точки зрения говорит наличие у Содружества общих целей, общих интересов и общих сфер

деятельности при уважении суверенитета государств. Именно эти черты позволяют говорить о международной организации как самостоятельном субъекте международного права. Ряд ученых считают, что Содружество – это конфедеративный союз, члены которого сохраняют полный суверенитет и делегируют союзу властные полномочия, главным образом для обеспечения внутренней и внешней безопасности каждого из них. В момент учреждения Содружества действительно имелись черты конфедерации, которые в силу сепаратистских устремлений некоторых членов СНГ не позволили их реализовать.

Итак, с учетом различных мнений о юридической природе СНГ можно сделать вывод, что это международная региональная организация нового типа, имеющая конфедеративные черты.

В Содружестве Независимых Государств созданы органы общей и отраслевой компетенции. Политическими органами СНГ являются советы глав государств и глав правительств, которые наделены правом принятия окончательных решений. Координирующие органы не уполномочены принимать окончательные решения, в их задачи входит координация деятельности отраслевых министерств, внесение предложений в уставные органы. Важную роль в Содружестве играет Межпарламентская организация (МПА), которая состоит из парламентских делегаций государств-участников. МПА призвана решать задачи по сближению национального законодательства, принятию типовых (модельных) законодательных актов и с соответствующими рекомендациями направлять их парламентам государств СНГ. Отсутствие обязательной силы у модельных актов, разработанных в рамках СНГ, дает основание утверждать, что они не являются правовыми актами. С другой стороны, отсутствие обязательной силы у таких актов не лишает их юридической характеристики, а лишь исключает применение прямых санкций за их невыполнение.

Однако, несмотря на созданную структуру органов СНГ, эффективность их деятельности не в полной мере отвечает интересам и нуждам

стран – участниц Содружества. Советами глав государств и правительств было подписано большое количество многосторонних и двухсторонних договоров и соглашений, большинство из которых осталось невыполненными. В Содружестве так и не удалось создать правовую основу для взаимовыгодного сотрудничества. Основной причиной создавшегося положения является отсутствие наднациональных полномочий у всех органов СНГ.

Все государства – участники Содружества разработали и приняли новые конституции, в которых нашли отражение идеи и концепции современной государственности. Главным недостатком многих конституций можно считать то, что в них декларирование государственной власти не дополняется конкретными правовыми механизмами ее реализации, влияния народа на работу государственных органов. Конституции стран СНГ провозглашают идею национальной государственности, когда в той или иной мере отдается приоритет коренной нации. Эта идея получила закрепление в преамбуле многих конституций. В большинстве конституций отсутствует не только механизм регулирования экономики, но и сам термин «рыночная экономика». Из-за отсутствия в странах СНГ эффективной социальной политики присутствие в конституциях термина «социальное государство» объясняется декларативным характером. В конституционном праве стран СНГ институт прав и свобод человека и гражданина является ведущим правовым институтом.

В то же время в конституциях стран Содружества немало спорных моментов, возникающих при заимствовании конституционных идей и институтов высокоразвитых государств и попыток вписать их в свои постсоциалистические реалии. Так, концепция президентской власти формально и, главное, по смыслу противоречит принципу разделения властей. В отдельных государствах созданные политические режимы противоречат положениям конституций.

Конституции стран Содружества закрепляют форму государственного устройства. Все государства СНГ, за исключением Российской Федерации, являются унитарными государствами. Однако некоторые республики Содру-

жества имеют в своем составе автономные образования. К ним относятся Азербайджан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Грузия. В конституциях этих государств определен правовой статус автономий, особо подчеркивается, что они являются неотъемлемой составной частью государств. Автономии в рамках своих полномочий имеют свои конституции, органы законодательной и исполнительной власти, местное самоуправление. Следует отметить специфику государственного устройства Республики Узбекистан, которая определяется особенностями ее отношения с Республикой Каракалпакстан, за которой закрепляется право выхода из состава Узбекистана на основании всеобщего референдума.

Вместе с тем в Грузии, Азербайджане, Молдове сохранившиеся с советских времен и вновь возникшие автономии провозгласили себя независимыми государствами, что привело к кровавым вооруженным конфликтам. Нарушению территориальной целостности названных государств способствовала националистическая политика их руководства. Противопоставление права на самоопределение принципу территориальной целостности государств является доминантой конфликтов в странах Закавказья и Молдове.

Конституционно-правовое регулирование организации государственной власти в странах Содружества основывается на принципах народовластия, разделения властей, самостоятельности органов государственной власти. Во всех странах Содружества введен институт президента. Президентская власть является центральным звеном государственного механизма. Правовой статус президента, его полномочия и круг обязанностей определены конституциями и законодательными актами. Вместе с тем в ряде стран СНГ проявляются нарушения отдельных положений конституций, прежде всего конституционных норм о сроке полномочий президента. Так, в Узбекистане, Казахстане, Беларуси в обход конституционных норм были продлены полномочия действующих президентов. Конституция Туркменистана вообще не содержит нормы о недопустимости пребывания в должности президента более двух сроков подряд.

В конституциях стран СНГ высшие представительные органы обретают образ современного парламента. По своей структуре парламента делятся на однопалатные и двухпалатные. В двухпалатном парламенте одна из палат представляет народ, вторая представляет депутатов, построена по принципу представительства территорий либо иных субъектов конституционного права. Существенной характеристикой мандата члена парламента является постоянный профессиональный характер депутатской деятельности. Конституции стран Содружества выделяют основные группы полномочий, которые зависят от структуры парламента. В основных законах также закреплены основные моменты законодательного процесса, к которым относятся порядок рассмотрения в палатах, очередность рассмотрения палатами, процедура голосования, порядок подписания президентом, порядок обнародования, вступление в силу. Все конституции предусматривают досрочный роспуск парламента.

Правительства в странах Содружества имеют различные конституционные названия. За исключением Туркменистана, где отсутствует должность премьер-министра, в формировании правительства решающую роль играет президент. Согласно общепринятому порядку правительство издает постановления и распоряжение, по своей юридической природе являющиеся подзаконными актами. Отношения правительства с парламентом нашли отражение в конституциях стран Содружества. Также прослеживается вопрос о взаимосвязи полномочий правительства и президента.

Во всех конституциях стран Содружества закрепляется принцип независимости судебной власти. Большинство стран СНГ рассматривает конституционное правосудие как элемент судебной власти и, таким образом, включает его в судебную систему. Судебная система каждого государства имеет свои особенности, отражающие специфику его правовой системы. Суды в странах формируются различными способами, когда порядок формирования по конституции определяется специальным законодательством. Конституции

устанавливают статус судей, их полномочия, порядок освобождения судей от должности.

В большинстве государств преобладает позиция, согласно которой конституционный суд по своей юридической природе и задачам, методам осуществления функций является специфическим органом судебной системы. А в Республике Молдова Конституционный суд выводится за рамки судебной системы. Как правило, решения конституционных судов являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Конституции стран Содружества придают большое значение вопросам местного самоуправления. За годы суверенного развития сложился и получил законодательное закрепление институт местного самоуправления. Организация местной власти тесно связана с территориальным устройством государства. В большинстве стран Содружества (Казахстан, Украина, Узбекистан, Беларусь) действует система, сочетающая на местах существование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конституции Армении, Кыргызстана, Таджикистана, Молдовы четко разграничивают сферу деятельности местного самоуправления. В большинстве государств СНГ представительными органами местного самоуправления являются советы, а исполнительно-распорядительными органами – исполнительные комитеты местных советов.

Государства Содружества имеют большой интеграционный потенциал, использование которого явно отстает от необходимого. Формирование интеграционных объединений зависит от согласованной и последовательной позиции в этом вопросе государств-участников. За годы существования Содружество стало делиться на более мелкие и специализированные организации. К подобным субрегиональным объединениям можно отнести Евразийское экономическое сообщество, Организацию Договора о коллективной безопасности, Таможенный союз, Союзное государство России и Белоруссии. Все это свидетельствует об углублении интеграционных процессов в странах Содружества.

Наиболее перспективным и интегрированным объединением является Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России в рамках ЕврАзЭС. Начало действия Таможенного союза обусловило формирование Единого экономического пространства. В свою очередь, это привело к соглашению о Евразийской экономической интеграции. Впервые в истории интеграции Содружества создан наднациональный орган – Евразийская экономическая комиссия, решения которой являются обязательными для выполнения всеми членами объединения. Дальнейшему углублению интеграции в рамках ЕврАзЭС будет способствовать опыт формирования Союзного государства России и Беларуси, которое может быть интегрировано в будущий Евразийский экономический союз.

За годы независимости страны Содружества прошли несколько этапов социально-экономической трансформации. Преобладающими формами либерализации экономики стали коммерциализация и приватизация государственных предприятий, либерализация цен, торговли, ограничение роли центральных ведомств. Поспешные действия в рыночных преобразованиях привели к резкому падению промышленного и сельскохозяйственного производства. В 2000-х гг. проходила стабилизация экономики, сформировалась новая производственная структура, увеличился товарооборот между странами СНГ. Важным атрибутом государственности стало введение собственных валют. Вместе с тем опыт развития стран СНГ показал неэффективность их экономик с устаревшими технологиями, неконкурентоспособной продукцией, а также сырьевой зависимостью.

Неустойчивая экономическая ситуация в странах Содружества вызвала резкое падение уровня жизни населения, что, в свою очередь, привело к ухудшению демографической ситуации. В 1990-е гг. произошло резкое снижение рождаемости при одновременном росте уровня смертности, что стало причиной уменьшения численности населения. Анализ демографических процессов позволяет сделать вывод о том, что во всех странах СНГ увели-

чился удельный вес коренных национальностей в общей численности населения.

Проведение экономических реформ без четкой социальной политики и социальных гарантий вызвало резкое ухудшение положения значительных слоев населения. Реальные денежные доходы населения уменьшились во всех государствах Содружества. Уровень заработной платы позволял по показателю ООН относить большинство стран СНГ к категории бедных стран. Сокращение бюджетного финансирования отрицательным образом сказалось на состоянии здравоохранения, образования, культуры. Во всех странах СНГ нарастают тенденции коммерциализации этих важнейших сфер жизнедеятельности.

Таким образом, опыт первых двух десятилетий возникновения и эволюции Содружества Независимых Государств показал, что происходящие на постсоветском пространстве процессы имеют важное значение для новых независимых государств. Одной из главных задач СНГ является содействие построению демократических правовых государств, сотрудничество в сфере законодательства, соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Последовательное развитие интеграционных процессов в рамках СНГ невозможно без опоры на правовые, в том числе конституционные, механизмы, на учредительные акты, имеющие в своей основе широкую социальную базу.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алма-Атинская декларация // Россия и страны СНГ : сб. док. – Ч. 1. – СПб. : Изд-во Политех. ун-та, 2006. – С. 35.
2. Варлен М. В. Гражданство: Россия и СНГ / М. В. Варлен. – М. : Проспект, 2010. – 328 с.
3. Давлетгильдеев Р. Ш. О правовой природе СНГ и Союза Беларуси и России / Р. Ш. Давлетгильдеев // Журнал российского права. – 2007. – № 7. – С. 147–158.
4. Декларация глав государств-участников СНГ об основных направлениях развития Содружества Независимых Государств // Содружество : информ. вестн. Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1999. – № 1 (31). – С. 5–9.
5. Договор о создании Союзного государства России и Белоруссии // Россия и страны СНГ : сб. док. – Ч. 1. – СПб. : Изд-во Политех. ун-та, 2006. – С. 133–159.
6. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февр. 1999 г. // Российская газета. – 1999. – 1 марта.
7. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 окт. 2000 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 632.
8. Комиссина И. Н. Шанхайская организация сотрудничества / И. Н. Комиссина, А. А. Куртов. – М. : Изд-во Рос. ин-та стратег. исследований, 2007. – 350 с.
9. Конституции государств-участников СНГ / СНГ. – М. : Норма Инфра, 1999. – 736 с.
10. Ковешников Е. М. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств : учеб. для вузов / Е. М. Ковешников, М. Н. Марченко, Л. А. Стешко. – М. : Норма Инфра, 1999. – 464 с.
11. Косов Ю. В. Содружество Независимых Государств: Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты : учеб. пособие / Ю. В. Косов, А. В. Торопыгин. – М. : Аспект Пресс, 2012. – 296 с.

12. Либман А. «Вторая трансформация» в постсоветских странах / А. Либман // *Общественные науки и современность*. – 2007. – № 3. – С. 5–17.
13. Медведев Р. Экономика стран Содружества: на разных скоростях по разным дорогам / Р. Медведев // *ЭКО*. – 2006. – № 6. – С. 55–75.
14. Михалева Н. А. Практикум по конституционному праву стран Содружества Независимых Государств / Н. А. Михалева. – М. : Юрид. лит., 1998. – 752 с.
15. Постсоветское пространство в глобализирующемся мире: Проблемы модернизации / отв. ред. Л. З. Зевин. – СПб. : Алетейя, 2008. – 312 с.
16. Рыбаковский О. Миграция населения между Россией и зарубежьем / О. Рыбаковский // *Международная экономика*. – 2008. – № 8. – С. 49–56.
17. Устав Содружества Независимых Государств от 22 янв. 1993 г. // *Бюллетень международных договоров*. – 1994. – № 1. – С. 30–58.
18. Федулова Н. Г. Влияние России в странах СНГ / Н. Г. Федулова // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2007. – № 5. – С. 79–86.
19. Чернов В. Формирование системы коллективной безопасности постсоветских государств / В. Чернов // *Власть*. – 2009. – № 8. – С. 98–101.
20. Экономика СНГ: 10 лет реформирования и интеграционного развития / Исполком СНГ. – М. : Финстатинформ, 2001. – 420 с.

Учебное издание

Цыкунов Григорий Александрович

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
Институциональное, интеграционное и экономическое развитие

Учебное пособие

Подготовлено к печати А. А. Невидимовой

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 24.05.12. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 15,06. Тираж 200 экз. Заказ

Издательство Байкальского государственного университета
экономики и права.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУЭП.