

УДК 342.7

DOI: 10.18384/2310-6794-2021-4-68-79

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМА ВЫРАВНИВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

Некрасов С. И.*Межрегиональная ассоциация конституционалистов**119991, г. Москва, ул. Ленинские Горы, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить позитивные тенденции и проблемные вопросы в затянувшемся процессе гармонизации социальных прав граждан Беларуси и России в контексте гражданства Союзного государства.

Процедура и методы. Исследование выполнено с привлечением традиционного методологического инструментария: системного подхода, сравнительно-правового анализа, статистического, формально-юридического и других методов.

Результаты. В статье представлены авторские суждения о критериях социальной государственности, природе гражданства межгосударственных образований, Союзного государства Беларуси и России; обоснован вывод, преимущественно, о международно-правовой (не конституционно-правовой) основе интеграционных процессов в отношениях Российской Федерации и Республики Беларусь, в т. ч. в сфере обеспечения равных прав граждан.

Теоретическая и/или практическая значимость. Представленный материал пополняет теорию конституционного права, в частности, в таких сферах научного знания, как теория статуса личности, социальных прав и социальной государственности, интернационализация конституционного права и конституционализация межгосударственных отношений.

Ключевые слова: социальное государство, социальные права, Союзное государство, союзное гражданство, равноправие

SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS OF THE UNION STATE: THE PROBLEM OF ALIGNMENT AND IMPLEMENTATION

S. Nekrasov*Interregional Association of constitutionalists of Russia**Leninskie Gory ul. 1, Moscow 119991, Russian Federation*

Abstract

Aim. To identify positive trends and problematic issues in the protracted process of harmonizing the social rights of citizens of Belarus and Russia in the context of citizenship of the Union State.

Methodology. The study was carried out using traditional methodological tools (a systematic approach, comparative legal analysis, statistical, formal legal and other methods).

Results. The article presents the author's judgments about the criteria of social statehood, the nature of citizenship of interstate entities, the Union State of Belarus and Russia; the conclusion is substantiated about the mainly international legal (but not constitutional-legal) basis of integration processes in relations between the Russian Federation and the Republic of Belarus, including in the sphere of ensuring equal rights of citizens.

Research implications. The presented material supplements the theory of constitutional law, in particular, in such areas of scientific knowledge as the theory of the status of the individual, social rights and social statehood, the internationalization of constitutional law and the constitutionalization of interstate relations.

Keywords: social state, social rights, Union State, union citizenship, equality

Введение

В субъективном восприятии личностной оценки каталога основных прав и свобод человека «верхние строчки» справедливо занимают социальные права – именно они обеспечивают человеку достойное качество жизни, коррелируясь с семейными ценностями, ощущениями благополучия и личностного комфорта. В год 30-летия распада СССР следует констатировать, что на постсоветском пространстве сохраняется достаточно устойчивое (хотя и с известными проблемами) интеграционное взаимодействие, интеграционное пространство. Свидетельство тому – функционирование ряда межгосударственных объединений – СНГ, ЕАЭС, ОДКБ и др.

В этом ряду выделяется межгосударственное объединение с показательным, сильным, звучным названием – Союзное государство Республики Беларусь и Российской Федерации. (Союзное строительство, интеграционные процессы в рамках 2-х государств имеют свою, четвертьвековую, историю с периодами ускорений и откатов). Казалось бы, в таком образовании (с названием «государство»!) по определению максимально гармонизированы политические, экономические и правовые системы, унифицированы права граждан (а может быть, статус россиян и белорусов вообще один? Ведь граждане этих государств одновременно являются и гражданами Союзного государства). Если же статусы граждан 2-х государств не совпадают, каков масштаб несовпадений? Каковы здесь тенденции и правовые проблемы? Попытка ответить на эти вопросы и составляет целевую установку выполненного исследования.

Избранная для научного анализа проблема многоаспектна – в публикации, в частности, нашлось место авторским суждениям (проистекающим из обращения к соответствующей источниковой базе) по таким вопросам, как теория социальной государственности, статуса личности, союзного гражданства, равноправия и др. (именно данные суждения и легли в основу итоговых обобщений и выводов).

Гарантирование социальных прав граждан (национальное и наднациональное измерение)

Социальная (социально-ориентированная) государственность невозможна без более-менее достойной реализации социальных прав граждан. Это – аксиома. Не все современные государства позиционируют себя в качестве социальных, закрепляя соответствующие декларации на конституционном уровне. Более того, во многих государствах, которые по сути де-факто являются социальными, в текстах основных законов отсутствуют прямые указания-дефиниции о такой характеристике государства (США, Австралия, Финляндия, Швеция, Бельгия и др.), тогда как многие государства, политика которых далека от общепринятых принципов социальной государственности, провозгласили себя в национальных конституциях правовыми и социальными государствами (так поступили, в частности, почти все государства, образовавшиеся на пространстве бывшего СССР: какие-то – в прямой постановке (Армения, Беларусь, Кыргызстан, Казахстан, Таджикистан, Россия и др.), другие – через формулировки об экономике социальной направленности (Азербайджан), о государственном гарантировании социальной защищённости каждого человека (Туркменистан), о построении деятельности государства на принципах социальной справедливости в интересах благосостояния человека и общества (Узбекистан) и т. п.). Безусловно, государство является социальным не вследствие закрепления этого в своём Основном законе, а вследствие реализации на практике выверенной и эффективной социальной политики. В социальном государстве гражданам гарантируются социальные права и обеспечивается социальная безопасность [4; 5].

Обеспечение достойного качества жизни, реализации и гарантирования социальных прав граждан – важнейшая (основная) задача национальных правительств. Вместе с тем, в современном глобализиро-

ванном мире данная задача приобрела и иные оттенки: во-первых, национальные правительства обязаны обеспечивать равную (по крайней мере, в основе своей) гарантированность социальных прав всего населения, а не только своих граждан; во-вторых, выравнивание и гарантирование прав человека (в контексте их стандартизации) стали актуальной задачей не только национальных, но и наднациональных властей, в глобальном звучании – мирового сообщества в целом.

Любое современное государство неизбежно является участником не только глобальных межгосударственных объединений универсального характера, планетарного масштаба, но и региональных таких объединений. Степень интеграции участников различных межгосударственных объединений неодинакова, соответственно, различаются и обязательства в части обеспечения социальных прав граждан, вытекающие из членства в таких объединениях.

Так, Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 г. (с минимальным набором социальных прав) провозглашена «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства...», Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах 1966 г. закрепляет, что каждое государство-подписант обязуется «...принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами...». Нормы предельно общего характера содержит и Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.: участники Конвенции обязуются «обеспечить, чтобы матери, кормящие своих грудных детей, имели достаточное свободное время для этой цели» (п. «в» ч. 2 ст. 14), предпринимать меры, направленные на «устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья» (п. «а» ст. 15), содействовать «предоставлению в соответ-

ствующих случаях материальной помощи» (п. «б» ч. 3 ст. 28) и т. п.

Иная картина – в высоко интегрированных межгосударственных образованиях (в официальных названиях которых часто фигурируют термин «союз» и производные от него сочетания), иная в части обязательности решений наднациональных властей и в части ожиданий гражданами государств-членов таких образований обеспечения равных прав независимо от места проживания и пребывания.

Следует отметить, что обязательность решений наднациональных органов в межгосударственных объединениях, созданных исключительно на гуманитарных ценностях (без прочной политической, экономической основы), может породить серьёзные правовые проблемы, прежде всего, в контексте традиционного понимания государственного суверенитета и конституционной идентичности государств-участников таких объединений. Так, многие решения Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) вызывают жёсткое неприятие в отдельных государствах – членах Совета Европы, поскольку его правовые позиции резко диссонируют с подходами национальных властей, правовыми позициями национальных высших судов общей и конституционной юстиции. Отмеченная проблемная тенденция весьма обстоятельно и аргументированно освещается в отечественной и зарубежной научной литературе [2; 7].

Ярким примером такого образования является Европейский Союз (несмотря на появившиеся сложности и некоторую натянутость в отношениях между государствами-членами (которые нередко освещаются в российских СМИ с оттенком тенденциозности), Европейский Союз, очевидно, остаётся самым высоко интегрированным межгосударственным образованием на планете с признаками конфедеративной государственности). Есть подобные образования (хотя и с существенно меньшей степенью интеграции) и на постсоветском пространстве. Речь в данном случае идёт не об СНГ и даже не о Евразийском эконо-

номическом союзе (ЕАЭС), а о Союзном государстве Беларуси и России (Союзное государство). Данное межгосударственное объединение – с намного меньшей историей, чем Европейский Союз, намного более компактное по составу, менее известное и значимое в планетарном масштабе, но сохраняющее известную значимость, прежде всего, для народов и правительств 2-х союзных государств. Реалии таковы, что на всём постсоветском пространстве нет государств с более высоким уровнем интеграции.

Оба государства – и Российская Федерация, и Республика Беларусь – провозгласили себя социальными на конституционном уровне (ст. 7 Конституции РФ, ст. 1 Конституции РБ), социальным названо и Союзное государство (ст. 5 Договора о создании Союзного государства¹). В ходе конституционной реформы 2020 г. в Российской Федерации социальное содержание Основного закона существенно усилилось – появились новые важные, красивые (с т. зр. формулировок) положения, развивающие и конкретизирующие предписания ст. 7 о социальной государственности: о развитии предпринимательства и частной инициативы, функционировании системы пенсионного обеспечения граждан, регулярной индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, гарантировании минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума, обеспечении доступности и надлежащего качества медицинской помощи, создании доступной среды для инвалидов, защите традиционных семейных ценностей и государственной поддержке детства, социальном партнёрстве и социальной солидарности, поддержке и охране культуры и др. [5, с. 277–281] (невозможность внесения поправок в «защищенные» гл.гл. 1 и 2 Конституции РФ предопределили то, что подавляющее большинство т. н. социальных поправок внесены в гл.гл. 3 и 6.

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» // СПС Консультант Плюс.

Оставим за скобками настоящей работы суждения о процессуальной стороне конституционной реформы, о непонятном нежелании власти инициировать полноценный конституционный референдум с принятием новой Конституции РФ (с учётом масштаба произведённых изменений), отметив, что значимость новых социальных положений от этого не снижается).

В Республике Беларусь начата работа по осуществлению конституционной реформы. Основная цель предполагаемого реформирования – изменение политической системы, однако и вектор социальной государственности наверняка будет сохранён.

Соответствуют ли Россия и Беларусь всем критериям социального государства? В полной мере, очевидно, нет: проблем в социальной сфере в обоих государствах достаточно (хотя в какой стране их нет?). В то же время очевидны и подвижки в этой сфере в наших странах (в этом контексте одно наблюдение: регулярные социологические опросы и исследования свидетельствуют, что в иерархии прав и свобод человека и гражданина безусловный приоритет – за социальными правами; для человека возможность иметь любимую работу, достойные зарплату или пенсию, качественные отдых, образование, медицинскую помощь и т. п. объективно более значимы, чем возможность голосовать на выборах или быть присяжным заседателем. При этом недавняя осязаемая напряжённость в российском и, особенно, белорусском обществе порождена всё-таки не провалами в социальной политике, а другими причинами политического характера: в России – внезапными (но, очевидно, заранее и добротнo подготовленными) и стремительными конституционными изменениями в конфигурации власти (в т. ч. под «соусом» отмеченных социальных поправок), в Беларуси – президентскими выборами).

Тематика статьи предполагает, что анализу подвергаются проблемы социальной государственности, реализации социальных прав граждан Беларуси и России в контексте членства этих стран в Союзном

государстве (социальная проблематика постоянно находится в фокусе межгосударственной интеграции¹). А это членство, в свою очередь, обуславливает и анализ вопросов унификации статуса граждан 2-х государств, гармонизации и выравнивания их прав.

Статус личности: проблема равноправия и равенства

Анализ проблемы выравнивания прав в рамках Союзного государства невозможен без обращения к доктринальной проблеме равноправия, формально-юридического равенства (проблеме из разряда вечных). По нашему убеждению, нормы, закрепляющие равноправие граждан (как международно-правовые, так и внутригосударственные) представляют собой юридические фикции – красивые, романтически-поэтические по форме они сами по себе (без дополнительной нормативной конкретизации) не имеют потенциала реального воплощения:

– Декларация независимости США 1776 г.: «Мы считаем за очевидные истины, что все люди сотворены равными...»;

– ст. 1 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах...»;

– ст.ст. 1 и 2 Всеобщей Декларации прав человека ООН 1948 г.: «Все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах... Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами... без какого бы то ни было различия...»;

– п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.: «Все лица равны перед судами и трибуналами»;

– ст. 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

1950 г.: «Пользование правами и свободами... должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации...»;

– ст.ст. 2 и 3 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.: «Каждый человек имеет право пользоваться правами и свободами без какого бы то ни было различия... Все люди равны перед законом. Все люди имеют право на равную защиту закона»;

– ст. 6 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.: «Все лица равны перед судом...»;

– ст. 19 Конституции РФ: «Все равны перед законом и судом... Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации»;

– ст. 22 Конституции Республики Беларусь: «Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов» и т. п.

Фактическое равенство всех индивидов не только невозможно, но и недопустимо – оно неизбежно погубит индивидуальность, важнейшую социальную и правовую ценность. Но и *юридическое (формальное) равенство* также недостижимо. Более того, принцип юридического равенства, являющийся краеугольным камнем концепции правового государства, входит в объективное противоречие с принципом социального государства допустимости т. н. «позитивной дискриминации» – допустимости обоснованного отступления от принципа формального равенства и перераспределения национального богатства в пользу социально незащищённых слоёв населения [8; 10].

Конституционный Суд РФ трактует ст. 19 Конституции РФ (статью, одну из наиболее востребованных для аргументации претензий к власти со стороны заявителей в Конституционный Суд РФ и, соответственно, одну из наиболее востребованных для анализа Конституционным Судом РФ различных нормативных предписаний) на фоне принципа запрета вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц,

¹ См.: В Минске проходит круглый стол «Социальная политика Союзного государства» // Информационно-аналитический портал Союзного государства. URL: <https://soyuz.by/multimedi/v-minske-prohodit-kruglyy-stol-socialnaya-politika-soyuznogo-gosudarstva> (дата обращения: 30.10.2021).

принадлежащих к одной и той же категории (запрета различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при этом, тем не менее, он неоднократно формулировал вывод о допустимости установления различий в правовом статусе отдельных категорий граждан, в т. ч. в части содержания пенсионных, социальных прав¹.

Подлинное равноправие не может быть обеспечено даже в рамках одного государства. Яркой иллюстрацией здесь является всё возрастающий миграционный приток в Москву – качество жизни юридически равных в своих правах россиян в столице и в регионах почему-то отличается кардинально! Подтверждение – недавний анализ экспертов РИА среднедушевых доходов россиян по субъектам РФ за период с 1 апреля 2020 г. по 1 апреля 2021 г. Рейтинг субъектов РФ по этому показателю свидетельствует о сохраняющихся существенных межрегиональных различиях: доходы жителей Ямало-Ненецкого, Ненецкого, Чукотского и Ханты-Мансийского автономных округов, Москвы, Санкт-Петербурга, Московской, Магаданской, Мурманской, Сахалинской областей в разы (!) превышают доходы жителей Республики Тыва, Республики Алтай, Республики Ингушетия² (по данным

Национального статистического комитета Республики Беларусь в Беларуси таких межрегиональных различий нет: различия в доходах (в т. ч. в темпах роста этих доходов) жителей Минска (самого успешного региона) и Могилевской области (наименее успешной по этим показателям) составляет лишь несколько процентов)³.

Проблема выравнивания прав граждан в контексте теории союзного гражданства

Глобализационные, интеграционные процессы в современном мире проблему ещё более актуализируют: доля иностранцев в составе населения практически любого современного государства постоянно возрастает (сокращение миграционного притока иностранцев в РФ в связи с пандемическими ограничениями вряд ли может рассматриваться как устойчивая тенденция), а полного равенства правовых статусов резидентов (граждан соответствующего государства) и нерезидентов (иностранцев и лиц без гражданства) нет ни в одной стране. Вместе с тем, практически все государства не только декларируют национальный правовой режим для иностранцев, но и стремятся его более-менее реально обеспечить. Более того, те же глобализационные и интеграционные процессы породили такую данность мирового правопорядка, как гражданство межгосударственных образований [11; 12]. Казалось бы, в странах-участниках таких высоко интегрированных межгосударственных объединений проблема обеспечения равенства прав граждан всех государств должна быть снята, однако это не так – проблема выравнивания правового статуса индивидов актуальна не только

¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений п. 3 ст. 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"...»; от 18.03.2004 № 6-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 6 Закона Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу..."»; от 20.10.2016 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 4 ст. 25.10 и п/п 1 ч. 1 ст. 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"...»; от 19.02.2018 № 9-П «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 2 Федерального закона "О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан", п. 5 ст. 15 и п. 7 ст. 20 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации"...» и др.

² Названы регионы с самыми высокими доходами населения // РИА Новости : [сайт]. URL: https://ria.ru/20210705/dokhody-1739850918.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 05.07.2021).

³ Реальные располагаемые доходы по областям и г. Минску в 2020 г. // Национальный статистический комитет Республики Беларусь : [сайт]. URL: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/sozialnaya-sfera/uroven-zhizni-naseleniya/denezhnye-dokhody-naseleniya/graficheskiy-material-grafiki-diagrammy/realnye-raspolagaemye-denezhnye-dokhody-naseleniya-po-oblastyam-i-g.minsku/v-2020-godu/> (дата обращения: 04.07.2021).

для большинства современных национальных государств, но и для тех межгосударственных образований, которые учреждают институт союзного гражданства – ЕС, Союзное государство (в частности, договор между Россией и Беларусью 1999 г. «О создании Союзного государства» содержит специальные положения о союзном гражданстве – гл. II).

Государства-члены таких межгосударственных образований, продекларировавшие единство миграционной политики, равенство национальных правовых режимов своих граждан и граждан других государств-членов, не готовы полностью поступиться своим государственным суверенитетом в части регламентации вопросов гражданства, статуса личности (ст. 1 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь»¹, например, прямо подчёркивает, что гражданство Республики Беларусь является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь). Так, в ЕС ещё с 2004 г. де-факто существует так называемая группа ЕС-8 государств «новоевропейцев» (Литва, Латвия, Эстония, Чехия, Словакия, Польша, Венгрия, Словения), в отношении граждан которых установлены ограничения в части реализации трудовых, образовательных прав в других государствах Союза (в контексте продолжающегося расширения ЕС, присоединения к Союзу Болгарии, Румынии, Хорватии, в этом ключе, видимо, можно говорить о трансформации группы ЕС-8 в ЕС-10, ЕС-11 и т. п.).

При любом отношении к институту гражданства межгосударственных образований (а идеализировать его, очевидно, не следует – все-таки Союзное государство не является государством в буквальном, традиционном понимании, это – межгосударственное объединение, союз братских, но суверенных государств, и регламентация вопросов гражданства осуществляется

не международно-правовыми нормами, а национальным законодательством государств-членов (также и в ЕС)) нельзя отметить, что именно союзное гражданство является неперенным фоном для гармонизации и выравнивания прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь. Причём в рассматриваемом явлении имеют место не только собственно правовые, но и иные грани – философские, нравственные, культурно-религиозные и др. Связь с государством (со своей страной, с Родиной) или государственным союзом имеет не только правовой аспект.

И. А. Ильин отмечал, что человек находит Родину не просто инстинктом, но инстинктивно укреплённым духом, и имеет её любовью. А это означает, что вопрос о Родине разрешается в порядке самопознания и добровольного избрания. Можно принудительно и формально причислить человека или целое множество людей к какому-либо государству (так, например, формировалось подданство в Древнем мире и в Средние века). Можно наказывать и казнить людей за формально совершённую измену. Но заставить человека любить какую-нибудь «страну» как свою Родину или быть националистом чужой ему нации – невозможно. Любовь <к родине> возникает сама, а если она сама не возникает, то её не будет; она не вынудима, она есть дело свободы, внутренней свободы человеческого самоопределения [6, с. 207].

На глубочайшее философско-нравственное наполнение явления гражданства обращал внимание профессор А. А. Белкин, подчёркивая, что гражданство – не факт регистрации или иная формальность, оно непосредственно связано с такими категориями, как «верность», «патриотизм», «консолидированность общества», которые не могут быть вмещены в формально-юридические конструкции [1]. На нравственно-духовную составляющую гражданства (верность государству, духовная близость, родство, активно-ответственное поведение людей, состоящих в одном гражданстве) обращали внимание и другие учёные [3; 9]. Именно через

¹ Закон Республики Беларусь от 01.08.2002 № 136-З «О гражданстве Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 08.08.2002, № 88, 2/885.

союзное гражданство видится выход на *гражданственность* (однокоренные, но не тождественные слова), патриотизм, культурно-историческое единение. И такое единение, безусловно, есть, в частности, у народов Беларуси и России (мы зачастую сознаём себя единым народом). А это духовное единение, безусловно, должно быть подкреплено единением правовым – более-менее равным (по крайней мере, гармонизированным) правовым статусом личности в союзных государствах. И здесь следует констатировать, что статус граждан Республики Беларусь и Российской Федерации является, пожалуй, самым унифицированным и гармонизированным на всём пространстве бывшего СССР.

Правовой вектор гармонизации социальных прав граждан Беларуси и России (достижения и проблемы)

В силу принципа недискриминации по признаку национального гражданства, закреплённого в п. 5 ст. 14 Договора о создании Союзного государства, государства-члены обязаны предоставлять гражданам другой страны как минимум такой же объём прав и обязанностей, как своим гражданам (но только *в сфере ведения Союзного государства!* – в частности, предоставление избирательных прав на выборах в органы *государственной* власти вряд ли целесообразно, да и вряд ли актуально для граждан Беларуси и России). На основе и в развитие рамочных положений базового договора заключён внушительный набор двусторонних международных договоров и соглашений (при этом сохраняют силу и заключённые ранее соглашения, интеграция 2-х постсоветских государств началась намного раньше образования Союзного государства – в рамках Сообщества, затем – Союза Беларуси и России):

- договор от 25.12.1998 о равных правах граждан;
- договор от 24.01.2006 о сотрудничестве в области социального обеспечения;
- соглашение от 24.01.2006 между правительствами о порядке оказания меди-

цинской помощи гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения РФ и гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь;

- соглашение от 24.01.2006 об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства;

- протокол от 24.01.2006 к Соглашению между правительствами об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 21.04.1995;

- соглашение от 27.02.1996 о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, учёных степенях и званиях и др.

Хороший потенциал содержится и в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014¹. В подготовке и реализации подобных соглашений определяющая роль отведена органам исполнительной власти союзных государств. Вместе с тем и законодательные органы (как национальные парламенты, так и Парламентское Собрание Союза Беларуси и России) реализуют известную функцию в рамках обеспечения межгосударственной интеграции, утверждая, в частности, союзный бюджет и программы (разрабатываемые, впрочем, опять же органами исполнительной власти). Так, в сфере социально-экономического развития в рамках профицитного бюджета Союзного государства на 2022 г. планируется продолжение реализации 3-х союзных программ и 21 мероприятия². Существенного оживления ин-

¹ Все отмеченные и другие международные договоры и соглашения доступны в СПС Консультант Плюс.

² Депутаты Парламентского Собрания выступают за активизацию деятельности по разработке союзных программ // Информационно-аналитический портал Союзного Государства. URL: <https://soyuz.by/realizaciya-soyuznyh-programm-i-proektov/deputaty-parlamentskogo-sobraniya-vystupayut-za-aktivizaciyu-deyatelnosti-po-razrabotke-soyuznyh-programm> (дата обращения: 30.10.2021).

теграции в рамках Союзного государства можно, очевидно, ожидать после осенней (2021 г.) встречи президентов Беларуси и России – согласованы контуры 28 союзных программ (в сферах финансового и энергетического рынков, транспортного пространства, промышленной, аграрной, таможенной, налоговой политики и др.)¹.

В обозначенном аспекте есть неоспоримые достижения применительно к сферам труда и занятости, бизнеса, образования, здравоохранения, пенсионного и социального обеспечения, свободы передвижения, спорта и т. п. Так, в рамках Союзного государства фактически сформировался общий рынок труда – предусмотренные в Беларуси и России порядки регулирования привлечения и использования *иностранной* рабочей силы в отношении граждан другого государства-участника не применяются, обеспечиваются единые подходы и общие принципы работы служб занятости, гражданам обоих государств доступны электронные банки вакансий для самостоятельного поиска работы, в целом совпадают гарантии безработным, национальные водительские удостоверения признаются без их дополнительной легализации при осуществлении гражданами государств – членов Союзного государства предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно связанной с управлением транспортными средствами² и т. д.

Сформирована нормативно-правовая основа для обеспечения гражданам Республики Беларусь и РФ равных прав на пенсионное обеспечение – при определении права на пенсию и при назначении пенсии учитывается страховая (трудовой)

стаж, приобретённый на территориях обоих государств, урегулированы вопросы пенсионного страхования граждан независимо от территории трудовой деятельности, оптимизировано администрирование процесса выплаты пенсий гражданам Беларуси и России, проживающим на территориях сторон, и сроки их выплаты и т. д. (В отечественной литературе немало резких оценок недавно реализованной пенсионной реформы [4]; однако подобная реформа практически параллельно началась и в Беларуси, хотя, как отмечается, проблема повышения пенсионного возраста в Беларуси не была предметом публичного обсуждения в рамках межгосударственного взаимодействия [13, с. 103]).

Унифицированы правовые вопросы здравоохранения и социального обеспечения – не осуществляются взаиморасчёты на оказание скорой и неотложной медицинской помощи и лечение социально значимых заболеваний, одинаково регламентируются права на получение пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, в сфере обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и т. д.

Гармонизировано законодательство в сфере образования, молодежной политики, физической культуры и спорта – согласованы и сопоставимы образовательные стандарты и программы, специальности и квалификации профессионального образования, обеспечено взаимное признание результатов централизованного тестирования (в Республике Беларусь) и единого государственного экзамена (в Российской Федерации) при поступлении абитуриентов в вузы, документов об образовании всех уровней, учёных степеней и званий, налажено тесное взаимодействие между спортивными федерациями Беларуси и России и т. д.³

¹ Векторы сотрудничества Беларуси и России определены в 28 союзных программах // Информационно-аналитический портал Союзного Государства. URL: <https://soyuz.by/novosti-soyuznogo-gosudarstva/kochanova-vektory-sotrudnichestva-belarusi-i-rossii-opredeleny-v-28-soyuznyh-programmah> (дата обращения: 30.10.2021).

² Постановление Совета министров Союзного государства № 29 от 16.06.2017 г. «О признании национальных водительских удостоверений на территории Союзного государства» // СПС Консультант Плюс.

³ Прим. автора: соответствующую информацию, статистику и аналитику можно найти, в частности, на Информационно-аналитическом портале Союзного государства (www.soyuz.by).

Есть и нерешённые проблемы в союзном строительстве, которые являются предметом дальнейшей деятельности союзных и национальных властей. До настоящего времени граждане Республики Беларусь в Российской Федерации и граждане РФ в Республике Беларусь всё-таки имеют статус иностранных граждан и приравниваются к гражданам государства пребывания хотя и по широкому кругу вопросов, но всё же лишь на основании специальных предписаний отмененных выше международных договоров или актов национального законодательства (т. е. полное равенство статуса «граждан Союзного государства» всё же отсутствует).

Так, в Республике Беларусь, в отличие от Российской Федерации, россияне, как и другие иностранцы, лишены возможности приобретения земли в частную собственность (за исключением получения земельных участков в порядке наследования близкими родственниками). Очевидно, требуют корректив действующие соглашения о сотрудничестве в сфере социального обеспечения в связи с изменением российского пенсионного законодательства. В интересах граждан обоих государств было бы расширение круга лиц, относящихся к категории *временно пребывающих*, которым медицинская помощь оказывается бесплатно (по действующим соглашениям такая помощь оказывается за счёт средств государственных и местных бюджетов только гражданам *постоянно проживающим* в другой стране – участнице Союзного государства). В Российской Федерации установлены количественные ограничения для спортсменов-легионеров в целях защиты национального рынка труда.

Перечень нерешённых проблем может быть продолжен (хотя и признать его безгранично большим всё-таки нельзя).

Заключение

Таким образом, гармонизация национальных законодательств дружественных государств в сфере социальных прав граждан возможна на двусторонней или

многосторонней основе в соответствии с известными нормами международного права (при этом реализация каких угодно содержательных договоров и соглашений зависит все-таки исключительно от ответственности национальных правительств, роль каких-либо наднациональных институтов с компетенционной возможностью применения обязательных мер на постсоветском пространстве пока не высока (предусмотренный Договором о создании Союзного государства Суд Союзного государства пока по-прежнему не создан, в рамках ЕАЭС функционирует Суд союза, но и его решения (безусловно, важные для разрешения конкретных спорных ситуаций) все-таки не являются определяющими в выстраивании социально-экономической политики государств-членов)).

Однако практика функционирования Союзного государства Беларуси и России показывает, что выравнивание и реализация социальных (равно как и иных) прав граждан более эффективно осуществляются на фоне многопланового сотрудничества в рамках более-менее интегрированных союзов и других межгосударственных объединений. Очевидно, несмотря на наличие многосторонних международных соглашений в рамках СНГ, ЕАЭС и других межгосударственных объединений, участниками которых являются Республика Беларусь и Российская Федерация, двустороннее сотрудничество в рамках Союзного государства необходимо сохранять и расширять, заключая и впредь межгосударственные, межправительственные, межведомственные договоры и соглашения, в т. ч. по отмеченным выше проблемным вопросам (к модельным законам, иным формам межпарламентского взаимодействия в отсутствие полноценного парламента у автора отношение сдержанное в отличие от конкретной результативности взаимодействия органов исполнительной власти).

Статья поступила в редакцию 08.11.2021.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белкин А. А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства // Правоведение. 1995. № 6. С. 3–12.
2. Белослудцев О. С. Конституционализация права Европейской конвенции как угроза конституционной идентичности государств-участников // Конституция и права человека: современная доктрина и практика / под ред. Т. А. Васильевой, Н. В. Варламовой. М.: ИГП РАН, 2021. С. 86–96.
3. Витрук Н. В. Избранное. Т. 1. Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. М.: РАП, 2012. 644 с.
4. Готов С. А., Мазаев В. Д., Рашупкина М. Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Ч. I. Социальная политика. М.: Белый ветер, 2019. 270 с.
5. Готов С. А., Мазаев В. Д., Рашупкина М. Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Ч. II. Социальная безопасность. М.: Белый ветер, 2020. 304 с.
6. Ильин И. А. Путь духовного обновления. М.: АСТ, 2003. 365 с.
7. Интернационализация конституционного права: современные тенденции: монография / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М.: ИГП РАН, 2017. 224 с.
8. Лукашева Е. А. Европейские модели социального качества: параметры модернизации социального государства // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства : материалы II Международной научно-теоретической конференции / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко. М.: РАП, 2010. С. 27–42.
9. Миронов О. О. Гражданин Отечества. М.: Современный гуманитарный университет, 2006. 454 с.
10. Некрасов С. И. Конституционные принципы равноправия и социальной государственности: корреляционные взаимосвязи // Будущее российского права: концепты и социальные практики. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции. Ч. 1. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 80–84.
11. Некрасов С. И. Правовая природа гражданства межгосударственных образований // Обеспечение равных прав граждан Союзного Государства: материалы постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России (заседание 49, Псков, 23–24 октября 2017 г.) / под ред. С. Г. Стрельченко. М., 2017. С. 193–202.
12. Некрасов С. И. Институт гражданства: международно-правовое и национально-правовое регулирование // Верность Конституции: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию Н. В. Витрука, Москва, 2 ноября 2017 г. М.: РГУП, 2018. С. 181–192.
13. Силкин А. Е. Проблема повышения пенсионного возраста граждан государств – участников Союзного государства России и Беларуси // Аграрное и земельное право. 2016. № 5 (137). С. 103–105.

REFERENCES

1. Belkin A. A. [On some doctrinal issues of the institute of citizenship]. In: *Pravovedenie* [Law studies], 1995, no. 6, pp. 3–12.
2. Belosludtsev O. S. [Constitutionalization of the law of the European Convention as a threat to the constitutional identity of the participating states]. In: Vasilyeva T., Varlamova N., eds. *Konstituciya i prava cheloveka: sovremennaya doktrina i praktika* [Constitution and human rights: modern doctrine and practice]. Moscow, IGP RAS Publ., 2021, pp. 86–96.
3. Vitruk N. V. *Izbrannoe. T. 1. Stati. Doklady. Recenzii. 1963–1990*. [Favorites. Vol. 1. Articles. Reports. Reviews. 1963–1990]. Moscow, Russian Academy of Justice Publ., 2012. 644 p.
4. Glotov S. A., Mazaev V. D., Raschupkina M. G. *Socialnaya politika i socialnaya bezopasnost (konstitucionno-pravovoj aspekt). Ch. I. Socialnaya politika* [Social policy and social security (constitutional and legal aspect). Part I. Social Policy]. Moscow, Bely Veter Publ., 2019. 270 p.
5. Glotov S. A., Mazaev V. D., Raschupkina M. G. *Socialnaya politika i socialnaya bezopasnost (konstitucionno-pravovoj aspekt). Ch. II. Socialnaya politika* [Social policy and social security (constitutional and legal aspect). Part II. Social Security]. Moscow, Bely veter Publ., 2019. 304 p.
6. Ilyin I. A. *Put duhovnogo obnoveniya* [The path of spiritual renewal]. Moscow, IGP RAS Publ., 2003. 365 p.
7. Varlamova N. V., Vasilyeva T. A., eds. *Internacionalizaciya konstitucionnogo prava: sovremennye tendencii* [Internationalization of constitutional law: modern trends]. Moscow, IGP RAS Publ., 2017. 224 p.
8. Lukasheva E. A. [European models of social quality: parameters of modernization of the social state]. In: Vitruka N. V., Nudnenko L. A., eds. *Konstitucionnye prava i svobody lichnosti v kontekste vzaimodejstviya grazhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva : materialy II Mezhdunarodnoj nauchno-teoreticheskoy konferencii* [Constitutional rights and freedoms of the individual in the context of interaction of

- civil society and the rule of law. Proceedings of the II International scientific-theoretical conference]. Moscow, Russian Academy of Justice Publ., 2010, pp. 27–42.
9. Mironov O. O. *Grazhdanin Otechestva* [Citizen of the Fatherland]. Moscow, Modern Humanities University Publ., 2006. 454 p.
 10. Nekrasov S. I. [Constitutional principles of equality and social statehood: correlation relationships]. In: *Budushchee rossijskogo prava: koncepty i socialnye praktiki. V Moskovskij yuridicheskij forum. XIV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya (Kutafinskie chteniya) : materialy konferencii. Ch. 1* [The future of Russian law: concepts and social practices. V Moscow Legal Forum. XIV International Scientific and Practical Conference (Kutafin readings) : conference materials. Part 1]. Moscow, RG-Press Publ., 2018, pp. 80–84.
 11. Nekrasov S. I. [The legal nature of citizenship of interstate entities]. In: Strelchenko S. G., ed. *Obespechenie ravnih prav grazhdan Soyuznogo Gosudarstva : materialy postoyanno dejstvuyushchego seminara pri Parlamentnskom Sobranii Soyuzna Belarusi i Rossii (zasedanie sorok devyatoe, Pskov, 23–24 oktyabrya 2017 g.)* [Ensuring equal rights of citizens of the Union State : materials of the permanent seminar at the Parliamentary Assembly of the Union of Belarus and Russia (session forty-ninth, Pskov, October 23–24, 2017)]. Moscow, 2017, pp. 193–202.
 12. Nekrasov S. I. [Nationality: international and national legal regulation]. In: *Vernost Konstitucii : materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj 80-letiyu N. V. Vitruka, Moskva, 2 noyabrya 2017 g.* [Allegiance to the Constitution : materials of all-Russian scientific-practical conference, Moscow, November 2, 2017]. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2018, pp. 181–192.
 13. Silkin A. E. [The problem of increasing the retirement age of citizens of the member States of the Union State of Russia and Belarus]. In: *Agrarnoe i zemelnoe pravo* [Agrarian and land law], 2016, no. 5 (137), pp. 103–105.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Некрасов Сергей Иванович – кандидат юридических наук, профессор, член Межрегиональной ассоциации конституционалистов;
e-mail: s-nekrasov@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey I. Nekrasov – Cand. Sci. (Law), Prof., Member of Interregional Association of constitutionalists of Russia;
e-mail: s-nekrasov@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Некрасов С. И. Социальные права граждан Союзного государства: проблема выравнивания и реализации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 4. С. 68–79.
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-4-68-79

FOR CITATION

Nekrasov S. I. Social Rights of Citizens of the Union State: The Problem of Alignment and Implementation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2021, no. 4, pp. 68–79.
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-4-68-79