

## ПРОБЛЕМА СТРОИТЕЛЬСТВА НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ

### Аннотация

Сотрудничество Республики Беларусь и Российской Федерации строится на общих исторических и культурных связях, а также взаимодействии в рамках ряда интеграционных объединений, таких как Союзное государство, Евразийский экономический союз, Организация Договора о коллективной безопасности. Союзное государство является важнейшим направлением в российско-белорусских отношениях.

Проблема создания в Союзном государстве развитых наднациональных органов власти остается нерешенной. Беларусь и Россия неоднократно вырабатывали инструменты для решения проблем реализации договора «О создании Союзного государства» 1999 г., где основными органами власти являются Высший Государственный Совет, Совет Министров, Парламент, Суд Союзного государства и Счетная палата. В 2018–2021 гг. Минск и Москва возобновили обсуждение и реализацию строительства наднациональных органов управления, были разработаны и утверждены программы интеграции, утвержденные Президентами России и Беларуси в 2021 г. Проблематика развития наднациональных органов управления Союзного государства актуализировалась.

**Ключевые слова:** Союзное государство, Беларусь, Россия, наднациональные органы управления.

### Автор

#### Ян Рафаилович Жиманов

Студент магистратуры кафедры политологии  
Белорусского государственного  
экономического университета  
(Минск, Республика Беларусь)



Республика Беларусь и Российская Федерация являются важными экономическими и политическими партнерами, при этом имея статус союзников по ряду международных организаций. Страны сотрудничают в качестве членов Евразийского экономического союза, Организации Договора о коллективной безопасности и Союзного государства, ссылаясь на общие исторические и культурные связи.

Развитие Союзного государства является стратегическим направлением для Минска и Москвы. История становления Союзного государства берет свое начало с подписания в 1995 г. Договора о дружбе, добрососедстве и

сотрудничестве. 2 апреля 1996 г. был подписан Договор об образовании Сообщества Беларуси, 8 декабря 1999 г. Президентом Беларуси А. Лукашенко и Президентом России Б. Ельциным был подписан «Договор о создании Союзного государства». В 2000–2001 гг. Россия и Беларусь проводили работу по развитию Союзного государства и его структуры, было принято решение о введении единой валюты. В 2002–2003 гг. между странами появляются разногласия по энергетическим вопросам, Минск заявляет о том, что не видит смысла в введении единой валюты с единым эмиссионным центром в Москве. Идея введения единой валюты

Союзного государства переходит на отдаленную перспективу, оставаясь нереализованной и сегодня. Возникают проблемы и с утверждением конституционного акта — документа, который должен был стать ключевым для Союзного государства и закрепить его правовую основу. В связи с непринятием конституционного акта и возникновением противоречий между Россией и Беларусью строительство Союзного государства было приостановлено. Возобновление диалога об активном развитии Союзного государства произошло в 2018 г., когда были рассмотрены, а в 2021 г. утверждены программы интеграции, которые актуализировали процессы союзного строительства.

Союзное государство можно назвать уникальным типом интеграционного объединения как с конфедеративными, так и федеративными признаками [3]. Культурно и ценностно страны принадлежат к общей восточнославянской цивилизации. Автор концепции этнокультурного разделения цивилизаций, американский политолог С. Хантингтон отмечал, что государства после холодной войны все чаще определяют свои интересы, опираясь на цивилизационные особенности [9]. Помимо Союзного государства, Беларусь и Россия входят в состав Евразийского экономического союза и Организации Договора о коллективной безопасности, что говорит о тесном взаимодействии стран.

Президент России В. Путин и Президент Беларуси А. Лукашенко неоднократно подчеркивали важность Союзного государства. В. Путин считает, что сотрудничество Беларуси и России крайне важно для всех интеграционных процессов на постсоветском пространстве и по ряду направлений Союзное государство работает с опережением других интеграционных объединений [7]. В свою очередь А. Лукашенко рассматривает Союзное государство в качестве локомотива интеграционных процессов на постсоветском пространстве [4].

Геополитическая роль Союзного государства выражается в том, что оно оказывает влияние на баланс сил в регионе, последовательно решая вопросы обеспечения прав, свобод и законных интересов своих граждан [2. — С. 100].

«Договор о создании Союзного государства» 1999 г. определяет основные цели:

1) обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни;

2) создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики;

3) неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

4) проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны;

5) формирование единой правовой системы демократического государства;

6) проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

7) обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью;

8) укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств [1].

Приоритетными целями являются и вытекающие из Договора задачи по обеспечению равных прав субъектов хозяйствования и граждан государств-участников, формирование единого

экономического и таможенного пространства, к которому применяются единые ставки таможенных пошлин, единые таможенные режимы, единый порядок таможенного контроля, унифицируется законодательство о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, о защите экономических интересов государственных участников и т.д.

Основными органами Союзного государства названы Высший Государственный Совет, Парламент Союзного государства, Совет Министров, Суд Союзного государства и Счетная палата. Многие органы до сих пор не созданы. Изначально предполагалось восемь наднациональных органов: Высший государственный совет, Парламент, Совет Министров, Постоянный комитет, Суд, Счетная палата, Единый эмиссионный центр, а также Комиссия по правам человека. В итоге сформировано только четыре структуры, которые можно считать работающими органами Союзного государства. При этом так и не введена должность главы государства — Президента, функции «коллективного президента» были отданы Высшему Государственному Совету, что нельзя «признать показателем завершенного государственного строительства» [5. — С. 1551].

Возникли трудности и на пути создания Парламента Союзного государства. Действующее Парламентское Собрание — это скорее механизм межпарламентского сотрудничества, нежели единый парламент. В связи с тем, что в Союзном государстве так и не была принята единая Конституция, Парламентское Собрание руководствуется национальными конституциями Беларуси и России, а также нормативно-правовыми актами Союзного государства. Несмотря на то, что у основных законов двух стран очень много сходных черт, отсутствие общего главного закона — конституционного акта — затрудняет работу Парламентского Собрания,

хотя его деятельность вносит большой вклад в укрепление сотрудничества между национальными парламентами двух государств [6]. Парламентское Собрание Беларуси и России служит локомотивом объединительных процессов. Этот орган генерирует идеи и предложения, которые воплощаются в договорах и соглашениях, но роль Парламентского Собрания в разработке законодательства, адаптации законодательной базы государств, особенно в экономической сфере, малозначительна.

Совет Министров Союзного государства пока не смог обрести статус единого правительства. Это орган, направленный на развитие сотрудничества, взаимодействия и реже — механизма совместного принятия решений органами исполнительной власти двух стран, в том числе в сфере разработки союзного бюджета.

Постоянный комитет Союзного государства является органом, решения которого носят в основном рекомендательный характер. Рекомендации обращены либо к высшим органам Союзного государства, либо к государственным структурам России и Беларуси. В состав Постоянного Комитета Союзного государства входят Государственный секретарь и члены Постоянного Комитета.

Суд Союзного государства должен обеспечить единообразное толкование и применение «Договора о создании Союзного государства», иных союзных нормативно-правовых актов. В состав Суда входит 9 судей, которые назначаются сроком на 6 лет. Его решения должны приниматься двумя третями голосов от общего числа судей и должны иметь обязательную юридическую силу. Но на сегодняшний день Суд Союзного государства так и не был сформирован.

Счетная палата Союзного государства для осуществления контроля за финансами также не была создана. В соответствии с договором «О создании

Союзного государства» 1999 г., Счетная палата должна состоять из назначаемых на 6 лет 11 членов из числа граждан Беларуси и России. Назначаться они должны Парламентским Собранием по представлению Совета Министров, при этом в состав Счетной Палаты не может одновременно входить более 7 граждан одного государства. По итогам финансового года Счетная палата обязана представлять Парламенту и Совету Министров отчет в течение каждого года. Также эти органы имеют возможность вносить предложения Высшему Государственному Совету в сфере финансов Союзного государства.

Не заработали в Союзном государстве и такие важные органы, как Единый эмиссионный центр и Комиссия по правам человека. Единый эмиссионный центр пока невозможно создать, поскольку не решен вопрос с введением единой валюты. Что касается Комиссии по правам человека, то подобные функции целесообразно было бы передать Суду Союзного государства, который сможет давать юридическую оценку соблюдению прав человека в Союзном государстве. Нет в Союзном государстве и единого гражданства, не создана единая паспортная система. Однако пограничный контроль между двумя государствами отменили еще в 1995 г.

Перейдем к анализу наиболее актуальных проблем в реализации создания и развития наднациональных органов Союзного государства. Важная проблема — это то, что в ряде заключенных договоров и соглашений положения носят декларативный характер, не подкрепленный в полной мере правовым механизмом реализации. В связи с этим необходимо больше внимания уделить выработке эффективных законодательных основ Союзного государства, четко определить иерархию его источников права. Особенно острой проблемой является создание Единого эмиссионного центра с общей денежной единицей.

Если Минск считает, что Единым эмиссионным центром должен быть Межбанковский валютный союз и при этом следует обеспечивать равный статус Национального банка Республики Беларусь и Центрального банка России, то Москва настаивает на том, что Единый эмиссионный центр должен создаваться на базе Центрального банка.

Вопрос дальнейшего развития Союзного государства является важным в экономическом, политическом и военно-стратегическом плане. При этом развитие Союзного государства происходит медленно.

Российский политолог, кандидат исторических наук А.И. Суздальцев считает Союзное государство политическим этапом интеграции России и Беларуси. Накопленный потенциал совместной работы России и Беларуси, который вследствие целого комплекса политических и экономических причин не получается реализовать, тем не менее рано или поздно будет востребован не только в многосторонних интеграционных проектах на постсоветском пространстве, но и в двусторонних отношениях [8. — С. 74].

Способствовать процессу создания и развития наднациональных органов призваны программы интеграции, принятые Минском и Москвой в 2021 г. Россия и Беларусь взяли курс на поэтапную интеграцию, решение проблем на пути строительства Союзного государства, где создание и дальнейшее развитие наднациональных органов управления станет важнейшей стадией реализации договора «О создании Союзного государства» 1999 г.

Таким образом, Союзное государство можно считать интеграционным объединением Беларуси и России с формирующимися наднациональными органами управления: это Высший Государственный Совет, Парламент Союзного государства, Совет Министров, Суд Союзного государства, Счетная палата. Практическую деятельность проводят

только Высший Государственный Совет, Постоянный Комитет и Совет Министров Союзного государства. Главный законодательный орган — Парламент Союзного государства — так и не был создан, альтернативой ему служит Парламентское Собрание Союза Беларуси и России. Суд и Счетная палата, предусмотренные Договором «О создании Союзного государства», также отсутствуют: Беларусь и Россия не достигли достаточной степени интегрированности, чтобы развивать единую судебную систему, при этом правоохранительные органы государств ведут тесное взаимодействие в области экономики, международных отношений, правовой системы, социальной политики, безопасности. Особенно успешно развивается сотрудничество в военно-обо-

ронной сфере. Оба государства проводят согласованную военную политику, вырабатывают меры по обеспечению региональной безопасности. В настоящее время на передний план выходят новые задачи по наиболее важным направлениям военного взаимодействия. Ведется выработка единой оборонительной доктрины, доктрины национальной безопасности, определяются принципы взаимодействия двух армий как комплекса с единым управлением, по крайней мере в кризисных ситуациях, и планируется создание единого мощного военно-промышленного комплекса. Имеющийся объем сотрудничества Беларуси и России следует считать важнейшим достижением активного взаимодействия стран в формате Союзного государства.

### Литература

1. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» от 8 декабря 1999 года // Справочно-информационная система «Консультант Плюс». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_25282/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/) (дата обращения: 09.12.2021).
2. Карпиленя Н.В. Теоретические основы многополярного мира: евразийский взгляд из Союзного государства: монография. — М.: Архонт, 2020. — 426 с.
3. Качалов В.В. Проблемы становления Союзного государства Беларусь-Россия как новой формы интеграции: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. — М., 2003. — 35 с. — URL: <http://diss.rsl.ru> (дата обращения: 09.12.2021).
4. Лукашенко А.Г. Из заявления по итогам заседания Высшего Государственного Совета Союзного государства // [soyuz.by](http://soyuz.by). — URL: [https://vk.com/away.php?utf=1&to=http%3A%2F%2Fwww.soyuz.by%2Fdownload\\_files%2Fbooks%2Ftekst\\_kniga\\_postkoma\\_s\\_foto\\_24.02.2014\\_1\\_.doc](https://vk.com/away.php?utf=1&to=http%3A%2F%2Fwww.soyuz.by%2Fdownload_files%2Fbooks%2Ftekst_kniga_postkoma_s_foto_24.02.2014_1_.doc) (дата доступа: 07.12.2021).
5. Малышев Д.В. Союзное государство Российской Федерации и Республики Беларусь: институционализация и современное состояние // «Постсоветские исследования». — 2019. — № 8. — С. 1551–1562.
6. Открыли двери в новый век: интервью с И. Мельниковым // Союзное государство. — 2019. — № 12 (154). — С. 8–10.
7. Путин В.В. Из выступления на заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства // [soyuz.by](http://soyuz.by). — URL: [https://vk.com/away.php?utf=1&to=http%3A%2F%2Fwww.soyuz.by%2Fdownload\\_files%2Fbooks%2Ftekst\\_kniga\\_postkoma\\_s\\_foto\\_24.02.2014\\_1\\_.doc](https://vk.com/away.php?utf=1&to=http%3A%2F%2Fwww.soyuz.by%2Fdownload_files%2Fbooks%2Ftekst_kniga_postkoma_s_foto_24.02.2014_1_.doc) (дата доступа: 07.12.2021).
8. Суздальцев А.И. Сменит ли Евразийский экономический союз Союзное государство Белоруссии и России? // Мировая экономика и международные отношения. — 2013. — № 8. — С. 71–75.
9. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. — М.: АСТ, 2007. — 571 с.