# Договор о создании Союзного государства Беларуси и России 1999 года

Евгений Прейгерман

**Резюме**

В середине декабря 2018 года премьер-министр России Дмитрий Медведев высказался о возможных, по его мнению, сценариях развития белорусско-российской интеграции. В частности, он заявил: «проект Союзного государства может быть совершенно иначе исполнен, если мы приложим старания к тому, чтобы реализовать договор, подписанный в декабре 1999 года, включая создание структур, которые до сих пор не созданы, но которые этим договором предполагаются».

**Содержание**

1 Паритетная интеграция
2 Принятие решений органами Союзного государства
3 Исключительное ведение
4 Совместное ведение
5 Внешняя политика и экономика

Эти заявления открыли новую главу в дискуссии об отношениях Минска и Москвы. А Договор о создании Союзного государства Беларуси и России, который упомянул Медведев, быстро стал общим местом отсылки в многочисленных медийных публикациях. Во многих белорусских и зарубежных СМИ на договор стали ссылаться как на документ, который якобы закрепляет механизмы инкорпорации Беларуси в состав России.

Сегодня речь идет не о реализации всех положений существующего договора, а о его пересмотре и возможной модернизации. Это обусловлено и эволюцией двусторонних отношений с момента подписания договора, и фактом наличия других интеграционных объединений, в которые входят Беларусь и Россия. Прежде всего, речь идет о Евразийском экономическом союзе и договоре,

регулирующем его деятельность. Тем не менее, с учетом постоянных ссылок на договор 1999 года и для лучшего понимания существующего переговорного контекста представляется важным напомнить основные положения этого документа.

## Паритетная интеграция

Договор о создании Союзного государства Беларуси и России был подписан 8 декабря 1999 года и стал своего рода наивысшей точкой в череде заключенных во второй половине 1990-х годов двусторонних документов. К их числу относятся:

- Договор об образовании Сообщества России и Беларуси (заключен 2 апреля 1996 года);
- Договор о Союзе Беларуси и России (2 апреля 1997 года);
- Устав Союза Беларуси и России (23 мая 1997 года);
- Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси (25 декабря 1998 года).

Договор состоит из 7 разделов и 71 статьи. Он провозглашает «новый этап в процессе единения народов двух стран». При этом документ базируется на принципе паритетности, так как заложенные в нем механизмы исключают возможность принятия органами Союзного государства (СГ) каких-либо решений без согласия со стороны Республики Беларусь.

Согласно статье 6 договора, государства-участники сохраняют с учетом добровольно переданных СГ полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституции, государственные флаги, гербы и другие атрибуты государственности. Также они сохраняют членство в ООН и других международных организациях. Возможность единого членства в международных организациях и объединениях должна определяться по взаимной договоренности.

Официальными языками СГ являются государственные языки государств-участников, то есть русский и белорусский (статья 11). Но в качестве рабочего языка в органах СГ используется русский.

## Принятие решений органами Союзного государства

Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств (статья 3). СГ основано на разграничении предметов

ведения и полномочий между СГ и государствами-участниками. Статьи 17 и 18 разделяют предметы ведения СГ на два типа: исключительные и совместные.

## Исключительное ведение

· создание единого экономического пространства и общего рынка, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, равные условия и гарантии для хозяйствующих субъектов;

· единая денежно-кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика;

· единые правила конкуренции и защиты прав потребителей;

· объединенные транспортная и энергетическая системы;

· разработка и размещение совместного оборонного заказа, обеспечение поставок и реализации вооружений и военной техники, объединенная система технического обеспечения вооруженных сил;

· единая торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран, международных организаций и объединений;

· единое законодательство об иностранных инвестициях;

· разработка, утверждение и исполнение бюджета СГ;

· управление собственностью СГ;

· международная деятельность и международные договоры СГ по вопросам, отнесенным к исключительному ведению СГ;

· функционирование региональной группировки войск;

· пограничная политика СГ;

· стандарты, эталоны, гидрометеорологическая служба, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография;

· статистический и бухгалтерский учет, единые банки данных;

· установление системы органов СГ, порядка их организации и деятельности, формирование органов СГ.

## Совместное ведение

· принятие в состав СГ других государств;

· координация и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением договора;

· проведение согласованного курса на укрепление СНГ;

· совместная оборонная политика, координация деятельности в области военного строительства, развитие вооруженных сил государств-участников, совместное использование военной инфраструктуры и принятие других мер для поддержания обороноспособности СГ;

· взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам, включая реализацию заключенных государствами-участниками международных договоров по вопросам сокращения вооруженных сил и ограничения вооружений;

· взаимодействие в области осуществления демократических преобразований, реализация и защита основных прав и свобод граждан СГ;

· гармонизация и унификация законодательства государств-участников;

· осуществление инвестиционной политики в интересах рационального разделения труда;

· охрана окружающей среды;

· совместные действия в области экологической безопасности, предупреждения природных и техногенных катастроф и ликвидации их последствий, в том числе последствий аварии на Чернобыльской АЭС;

· развитие науки, образования, культуры, создание равных условий сохранения и развития этнической, культурной и языковой самобытности народов;

· формирование общего научного, технологического и информационного пространства;

· согласованная социальная политика;

· обеспечение равных прав граждан в трудоустройстве и оплате труда, в получении образования, медицинской помощи, предоставлении других социальных гарантий;

· борьба с терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и другими видами преступлений.

Высшим органом СГ является Высший Государственный Совет, в который входят главы государств, главы правительств и руководители палат парламентов (статья 34). Акты Высшего Госсовета принимаются на основе единогласия государств-участников. Акт не является принятым, если одно из государств-участников высказалось против его принятия (статья 37).

Законодательный орган (статья 39) СГ состоит из Палаты Союза (по 36 представителей от двух государств из числа депутатов обеих палат их национальных парламентов) и Палаты Представителей (75 депутатов от РФ и 28 депутатов от Беларуси, которые избираются на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании). Решение Палаты Представителей считается не принятым, если против него проголосовало более одной четверти от общего числа депутатов. То есть для блокирования решения достаточно 26 голосов. Более того, если закон принимается в союзном парламенте, но один из глав государств-участников выступает против этого закона, то он в итоге отклоняется.

Исполнительным органом СГ является Совет Министров. В него входит Председатель, главы национальных правительств, Государственный секретарь (на правах заместителя Председателя), министры иностранных дел, экономики и финансов государств-участников, руководители основных отраслевых и функциональных органов управления СГ (статья 44). Решение СМ может быть приостановлено или отменено Высшим Госсоветом (статья 46).

Единообразное толкование и применение договора и нормативно-правовых актов СГ обеспечивает Суд СГ. В его состав входят 9 судей (статья 51), не более 5 при этом могут быть гражданами одного государства (статья 52). Решения Суда принимаются двумя третями голосов. То есть и здесь необходим минимум один голос судьи из каждого государства-члена. А в случае коллизии нормы закона или декрета СГ и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств-участников, преимущественную силу имеют последние (статья 60).

## Внешняя политика и экономика

Цели СГ (статья 2) включают:

- Проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны.
- Укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире.
- Создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе (...) использования рыночных механизмов

функционирования экономики.

Договор предусматривает наличие в СГ единой валюты, эмиссия которой должна осуществляться исключительно единым эмиссионным центром (статья 13). Введение единой денежной единицы и формирование единого эмиссионного центра происходят на основе отдельного соглашения между государствами-участниками (статья 22). А в целях создания единого экономического пространства принимаются согласованные меры по поэтапному сближению основных социальных и макроэкономических показателей развития и единая структурная политика (статья 21).

При этом граждане СГ пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников или договорами между ними (статья 14).

Текст договора предусматривает поэтапное достижение заявленных целей СГ, с учетом приоритета решения экономических и социальных задач (статья 2). Конкретные мероприятия и сроки их выполнения определяются решениями органов СГ или договорами государств-участников. По мере становления СГ должен быть рассмотрен вопрос о принятии его Конституции. Поправки же к договору могут оформляться отдельными договорами, которые подлежат ратификации государствами-участниками (статья 66).

---

**Публикация подготовлена при поддержке белорусского офиса Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия). Ее содержание отражает исключительно мнение автора.**




**Евгений Прейгерман**
*руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»*