

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАНОВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ И БЕЛОРУССИИ – СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО

В феврале 1995 года на основе ранее сложившихся глубоких экономических связей, а также геополитического положения двух стран – территориальных соседей, был заключен Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве<sup>1</sup>, предусматривающий открытость границы между Российской Федерацией и Республикой Беларусь и осуществление на своих границах с третьими государствами надлежащих мер по обеспечению безопасности друг друга.

Договор обозначил направления движения Сторон к интеграции. Принимая его, Стороны решили: согласовывать основные направления осуществления экономических реформ, содействовать углублению экономической интеграции между ними, созданию условий для формирования единого экономического пространства.

С полным основанием можно сказать, что этот документ явился основой для заключения Договора об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 года<sup>1</sup>. Этот Договор предусматривал объединение материального и интеллектуального потенциалов государств для подъема экономики и создание единого экономического пространства, эффективного функционирования общего рынка и свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Положениями Договора об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 года<sup>2</sup> закрепились конкретные сроки проведения совместных реформ.

Для достижения поставленных Договором целей были выбраны два основных средства – создание общего рынка и сближение экономической политики государств-

участников. Первым этапом на пути создания общего рынка должен был стать таможенный союз. Для осуществления этой задачи двум странам надлежало постепенно отменить таможенные пошлины и количественные ограничения во взаимной торговле, установить общий внешний таможенный тариф, приступить к проведению общей торговой политики, а для этого передать полномочия по ее осуществлению Сообществу. Следующий этап интеграции – сделать открытые друг для друга внутренние рынки однородными. На этой основе можно было реализовать конечную цель Договора – обеспечить четыре свободы: свободное передвижение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

Для этого требовалось установить единые правила для всех экономических операторов государств – участников Сообщества. Следует сказать, что необходимым инструментом для решения этих проблем является унификация национального законодательства государств-участников, под которой понимается создание путем подписания международных договоров единообразных норм, предназначенных для введения в национальное законодательство государств-участников соответствующих корректив, обеспечивающих преодоление различий в регулировании указанных отношений. К этому направлению интеграционного процесса, уже широко опробованному в мировой практике и показавшему свою действенность, в рамках Сообщества был добавлен еще один путь. Один из органов интеграционного образования – Парламентское Собрание<sup>3</sup> – наделялся правом принимать модельные законодательные акты и вносить соответствующие предложения

<sup>1</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 21 февраля 1995 года. Договор ратифицирован: Россия – Федеральный закон от 29 мая 1995 года №84-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве», Договор всту-

пил в силу 11 августа 1995 года. «Российская газета», 1995, 5 мая.

<sup>2</sup> Договор об образовании Сообщества России и Беларуси от 2 апреля 1996 года заключен между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Договор ратифицирован: Россия – Федеральный закон от 21 мая 1996 года №43-ФЗ «О ратификации Договора об образовании Сообщества России и Беларуси»,

вступил в силу 29 августа 1996 года. Договор прекратил действие 26 января 2000 года в соответствии со статьей 70 Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года. «Бюллетень международных договоров», №12, 1996.

<sup>3</sup> Регламент Парламентского Собрания Союза Беларуси и России принят 13 июня 1997 года. «Информационный бюллетень Парламент-

ского Собрания Союза Беларуси и России», 1998, №1, с. 22–38.

Парламентское Собрание в соответствии со статьей 10 Договора от 2 апреля 1996 года формировалось из равного числа парламентариев, делегированных каждой из Сторон из числа депутатов национальных законодательных органов.

в органы, имеющие право законодательной инициативы, в парламенты Сторон и в Высший Совет – по вопросам развития правовой базы Сообщества, поскольку Стороны договорились образовать унифицированную систему антимонопольного законодательства, налогов, государственной поддержки производства, режима инвестиций, норм и правил охраны труда, общего таможенного пространства с объединенной службой управления, общую транспортную систему с едиными тарифами.

Необходимо отметить, что в отличие от Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 21 февраля 1995 года Договор об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 года устанавливал институциональную систему органов Сообщества, закрепляя основные функции этих органов. В целях реализации совместных задач Сторон по созданию единого экономического пространства, эффективного функционирования общего рынка на основе положений Договора об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 года были образованы: высший орган Сообщества – Высший Совет<sup>4</sup>, Парламентское Собрание, постоянно действующий исполнительный орган Сообщества – Исполнительный Комитет<sup>5</sup>, а также еще один орган, прямо не упоминавшийся в Договоре – Таможенный Комитет Сообщества<sup>6</sup>. Для финансового обеспечения органов Сообщества, а также реализации общих программ в экономике формировался за счет ежегодных отчислений средств из бюджетов России и Белоруссии бюджет Сообщества.

Российской Федерацией и Республикой Белоруссия 2 апреля 1997 года был заключен Договор о Союзе Беларуси и России<sup>7</sup>, преобразовавший Сообщество России и Беларуси в Союз. Договор об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 года и нормативные правовые акты органов Сообщества продолжали действовать в части, не противоречащей новому документу.

Как неотъемлемая часть Договора о Союзе Беларуси и России, Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года<sup>8</sup> наделял Союз международной правосубъектностью, провозгласил единое гражданство для граждан государств-участников, установил задачи Союза в политической, экономической, социальной, правовой сферах, а также сфере обеспечения безопасности. Для реализации поставленных задач государства-участники наделили Союз широким кругом полномочий, сохранив прежний порядок принятия согласованных решений по ряду вопросов. Так, например, к ведению Союза были отнесены следующие вопросы:

принятие правовых актов Союза; создание правовой системы Союза; согласование действий в процессе развития законодательства государств – участников Союза, обеспечение свободного перемещения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы в пределах границ Союза; проведение единой таможенной политики, включая обеспечение единства управления таможенным делом. Согласованные государствами-участниками Союза решения принимались по следующим вопросам: координация внешнеэкономической политики, в том числе в отношении товаров, услуг, перемещаемых через таможенную границу Союза, включая лицензирование, регулирование цен и иные меры нетарифного регулирования, установление ставок ввозных и вывозных пошлин и размеров иных таможенных платежей, других налогов, связанных с внешнеэкономической деятельностью, а также согласованного механизма их применения.

Парламентское собрание в соответствии со статьей 23 Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года наделялось правом принимать 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.

Национальный режим, введенный положениями Устава, пришел на смену режима наибольшего благоприятствования, что имело большое положительное значение не только для взаимной торговли, но и для иных сфер взаимодействия между Сторонами.

Положения, закрепленные в статье 18 Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года, касающиеся общего гражданства граждан государств – участников Союза, были существенно углублены положениями Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 года<sup>9</sup>. В соответствии с этим Договором гражданам предоставлялись равные политические, социальные и экономические права.

На основе положений Договора о равных правах граждан граждане России и Белоруссии получили реальные возможности в доступе к образованию, включая высшее, в том числе и на бюджетной основе. И, что немаловажно, возможность реализовать полученные знания и опыт на практике за равную оплату труда при предоставлении равных социальных гарантий. Так, на практике реализовалась одна из целей Договора – движение рабочей силы.

Следует признать, что не все цели, заявленные Договором о Союзе Беларуси и России, были достигну-

<sup>4</sup>Статут Высшего Совета Сообщества Беларуси и России утвержден Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 года №8. Документ опубликован не был.

В состав Высшего Совета Сообщества Беларуси и России входили главы государств и правительств, руководители парламентов Сторон, председатель Исполнительного Комитета.

<sup>5</sup>Положение об Исполнительном Комитете Сообщества Беларуси и России утверждено Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и Рос-

сии от 17 июня 1996 года №3. Документ не был опубликован.

<sup>6</sup>Решение Исполнительного Комитета Сообщества Беларуси и России от 4 сентября 1996 года «Об утверждении Положения о Таможенном Комитете Сообщества», «Таможенные ведомости», №12, 1996.

<sup>7</sup>Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года. Договор ратифицирован: Россия – Федеральный закон от 10 июня 1997 года №89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Беларуси и России», Дого-

вор вступил в силу 11 июня 1997 года, прекратил действие 26 января 2000 года в соответствии со статьей 70 Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года. «Российская газета», 1997, 3 апреля.

<sup>8</sup>Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года. Устав ратифицирован: Россия – Федеральный закон от 10 июня 1997 года №89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза Беларуси и России». Устав вступил в силу 11 июня 1997 года. «Российская газета», 1997, 24 мая.

<sup>9</sup>Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 года. Договор ратифицирован: Россия – Федеральный закон от 1 мая 1999 года №89-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан», Договор вступил в силу 22 июля 1999 года. Собрание законодательства РФ, 22 ноября 1999 года, №47, ст. 5625.



ты. В рамках Сообщества, а затем и Союза разрабатывались проекты модельных кодексов, однако ни один из них так и не был принят<sup>10</sup>. Правовое поле не стало общим, следует отметить только частичное сближение другим способом – на основе норм международных договоров. К числу таких документов, кроме указанного выше Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 года, можно отнести Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании равных условий субъектам хозяйствования от 25 декабря 1998 года<sup>11</sup>. Следует признать, что положения вышеперечисленных актов сыграли свою положительную роль в деле интеграционного строительства. Стороны смогли перейти на новую ступень отношений.

Президентами Российской Федерации и Республики Белоруссия 25 декабря 1998 года была принята Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси<sup>12</sup>, где определялась новая ступень интеграции государств – участников Союза – Союзное государство, как отвечающее жизненным интересам двух братских народов, создание которого должно было обеспечить условия для устойчивого социально-экономического развития, повышения уровня жизни граждан.

Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года<sup>13</sup> закрепил стремление Сторон реализовать новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство, определил цели создания Союзного государства, в том числе создание единого экономического пространства, формирование единой правовой системы, проведение согласованной внешней политики. Для реализации целей Договора была определена институциональная система органов Союзного государства. Договор определил вопросы, относящиеся к предмету исключительного ведения Союзного государства и совместного ведения Союзного государства и государств – участников Союзного государства, имея в виду наднациональный характер органов, в де-

ятельности которых сочетались принципы уважения суверенитета государств-участников при передаче части полномочий для реализации поставленных задач.

Формирование институтов Союзного государства прошло несколько исторических этапов.

В Сообществе России и Беларуси, как уже указывалось, было три института – Высший Совет, Парламентское Собрание, Исполнительный Комитет. После преобразования Сообщества России и Беларуси в Союз Беларуси и России: вместо Высшего Совета появился Высший Совет Союза, Парламентское Собрание стало Парламентским Собранием Союза, Исполнительный Комитет – Исполнительным Комитетом Союза. Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года установил пять органов Союзного государства: Высший Государственный Совет<sup>14</sup>, Парламент, Совет Министров<sup>15</sup>, Суд, Счетная палата Союзного государства и закрепил основы их деятельности.

Постоянный Комитет Союзного государства<sup>16</sup> – орган, имеющий достаточно значимые функции, направленные на обеспечение работы вышеперечисленных институтов Союзного государства, учреждался высшим органом Союзного государства – Высшим Государственным Советом Союзного государства на основе положений Договора о создании Союзного государства. Следует отметить, что Исполнительный Комитет Союза Беларуси и России прекратил свою работу<sup>17</sup>, но, учитывая необходимость осуществления функций по обеспечению деятельности высших органов интеграционного образования, был создан Постоянный Комитет Союзного государства. Вопросу имущественных отношений, возникающих в связи с формированием органов нового уровня интеграционного развития, было посвящено отдельное Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об урегулировании вопросов, связанных с прекращением деятельности органов Союза Беларуси и России от 14 ноября 2000 года<sup>18</sup>, проект которого обсуждался на заседании Совета Министров Союзного государства<sup>19</sup>. Кроме того, поскольку к исключительному предмету ведения Союзного

<sup>10</sup>Россия и Белоруссия в рамках Содружества Независимых Государств подписали «Основы таможенных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств», которые были утверждены Решением Совета Глав Государств Содружества Независимых Государств от 10 февраля 1995 года. Решение вступило в силу. «Бюллетень международных договоров», 1995, №9, с. 3.

<sup>11</sup>Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании равных условий субъектам хозяйствования от 25 декабря 1998 года. Соглашение вступило в силу с даты подписания. «Бюллетень международных договоров», 1999, №4, с. 57–62.

<sup>12</sup>Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси. «Российская газета», 1998, 26 декабря.

<sup>13</sup>Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года. Договор ратифицирован: Россия – Федеральный закон от 2 января 2000 года №25-ФЗ «О ратификации Договора о создании Союзного государства», Договор вступил в силу 26 января 2000 года. Собрание законодательства РФ, 14 февраля 2000 года, №7, ст. 786.

<sup>14</sup>Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27 июня 2000 года №7 «О статуте и регламенте Высшего Государственного Совета Союзного государства».

«Сборник нормативных правовых документов Союзного государства за 2000 год», Москва – Минск: Постоянный Комитет Союзного государства, 2001, с. 82.

<sup>15</sup>Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27 июня 2000 года №12

«Об утверждении Положения о Совете Министров Союзного государства». «Сборник нормативных правовых документов Союзного государства за 2000 год», Москва – Минск: Постоянный Комитет Союзного государства, 2001, с. 99.

<sup>16</sup>Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27 июня 2000 года №13 «Об утверждении Положения о Постоянном Комитете Союзного государства». «Сборник нормативных правовых документов Союзного государства за 2000 год», Москва – Минск: Постоянный Комитет Союзного государства, 2001, с. 116.

<sup>17</sup>Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27 июня 2000 года №19 «О прекращении деятельности Исполнительного Комитета Союза за Беларуси и России». «Сборник

нормативных правовых документов Союзного государства за 2000 год», Москва – Минск: Постоянный Комитет Союзного государства, 2001, с. 204–205.

<sup>18</sup>Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об урегулировании вопросов, связанных с прекращением деятельности органов Союза Беларуси и России от 14 ноября 2000 года. Соглашение ратифицировано: Россия – Федеральный закон от 16 апреля 2001 года №40-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об урегулировании вопросов, связанных с прекращением деятельности органов Союза Беларуси и России». Соглашение вступило в силу 31 мая 2001 года. Собрание законодательства РФ, 6 августа 2001 года, №32, ст. 3321.



государства Договором было отнесено установление системы органов Союзного государства, порядка их организации и деятельности, формирование органов Союзного государства, созданы впервые и преобразованы из органов (Сообщества) Союза в органы Союзного государства: Комиссия по тарифному и нетарифному регулированию при Совете Министров Союзного государства<sup>20</sup>, Таможенный Комитет Сообщества в Таможенный Комитет Союзного государства, Комитет Союза Беларуси и России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в Комитет Союзного государства по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды<sup>21</sup>.

Для обеспечения формирования единой правовой системы Договор о создании Союзного государства предусматривает необходимость принятия унифицированного, а затем и единого законодательства: гражданского, финансового, налогового, трудового, социального обеспечения.

С целью унификации национальных законодательства государств-участников интеграционного образования были приняты Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании унифицированного налогового законодательства и проведении единой налоговой политики Союзного государства от 30 августа 2000 года<sup>22</sup>, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства от 30 ноября 2000 года<sup>23</sup>, Соглашение между Правительством Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации и Правительством Рес-

публики Беларусь, Национальным Банком Республики Беларусь о мерах по созданию условий по введению единой денежной единицы от 30 ноября 2000 года, Соглашение между Правительством Российской Федерации<sup>24</sup>.

В целях дальнейшей унификации таможенного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь Таможенным Комитетом Союзного государства был принят ряд нормативных правовых документов: приказ Таможенного Комитета Союзного государства от 16 марта 2001 года №2 «О типовом порядке инспекционной деятельности таможенных органов Союзного государства»<sup>25</sup>, приказ Таможенного Комитета Союзного государства от 25 сентября 2002 года «Об утверждении типовой инструкции о порядке контроля целевого использования условно выпущенных товаров, в отношении которых предоставлены льготы по уплате таможенных платежей»<sup>26</sup>.

Таким образом, многие задачи по строительству интеграционного образования, поставленные Договором о создании Союзного государства, Сторонами были успешно выполнены.

Однако не все цели, заявленные Договором о создании Союзного государства, были достигнуты. Сторонам Договора о создании Союзного государства предстоит пройти еще долгий и не легкий путь совместного строительства интеграционного образования. Предстоит последовательно формировать эффективный интеграционный механизм Союзного государства. В этой связи особое значение приобретает согласованность действий государств-участников в рамках межгосударственного и межправительственного уровней.

ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ПРАВОВОГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ  
Н.В. Попов,  
ГЛАВНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ ДЕПАРТАМЕНТА ПРАВОВОГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ  
М.И. Девлятшина

<sup>19</sup>Постановление Совета Министров Союзного государства от 25 апреля 2000 года №3 «Об обеспечении правопреимственности в деятельности органов Союза Беларуси и России и Союзного государства». Документы, одобренные и приняты на заседании Совета Министров Союзного государства (протокол заседания Совета Министров Союзного государства от 25 апреля 2000 года №1), с. 137–142.

<sup>20</sup>Постановление Совета Министров Союзного государства от 2 июля 2001 года №17 «Об утверждении Положения о Комиссии по тарифному и нетарифному регулированию при Совете Министров Союзного государства». «Сборник нормативных правовых документов Союзного государства за 2001 год» – Москва: Постоянный Комитет Союзного государства, 2002, с.183–189.

<sup>21</sup>Постановление Совета Министров Союзного государства от 25 января 2002 года №6 «О переиме-

новании Комитета Союза Беларуси и России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в Комитет Союзного государства по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды». «Сборник нормативных правовых документов Союзного государства за 2001 год» – Москва: Постоянный Комитет Союзного государства, 2002, с. 66.

<sup>22</sup>Постановление Совета Министров Союзного государства от 29 апреля 2003 года №10 «Об утверждении Положения о Комитете Союзного государства по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды», Документы принятые и одобренные на заседании Совета Министров Союзного государства (Протокол заседания Совета Министров Союзного государства от 2 апреля 2003 года №1), с. 322–330.

<sup>23</sup>Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании унифицированно-

го налогового законодательства и проведении единой налоговой политики Союзного государства от 30 августа 2000 года. Соглашение вступило в силу с даты подписания. «Бюллетень международных договоров», 2001, №5, с. 31–32.

<sup>24</sup>Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства от 30 ноября 2000 года. Соглашение ратифицировано: Россия – Федеральный закон от 22 марта 2001 года №27-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства». Соглашение вступило в силу 31 мая 2001 года. Собрание законодательства РФ, 6 августа 2001 года, №32, ст. 3320.

<sup>25</sup>Соглашение между Правительством Российской Федерации, Цент-

ральным банком Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь, Национальным Банком Республики Беларусь о мерах по созданию условий по введению единой денежной единицы от 30 ноября 2000 года. Соглашение вступило в силу 18 января 2002 года. «Бюллетень международных договоров», 2002, №9, с. 37–41.

<sup>26</sup>Приказ Таможенного Комитета Союзного государства от 16 марта 2001 года №2 «О типовом порядке инспекционной деятельности таможенных органов Союзного государства», «Таможенные ведомости», 2001, №6, с. 63–112 (извлечение).

<sup>27</sup>Приказ Таможенного Комитета Союзного государства от 25 сентября 2002 года «Об утверждении типовой инструкции о порядке контроля целевого использования условно выпущенных товаров, в отношении которых предоставлены льготы по уплате таможенных платежей». «Таможенный вестник», 2002, ноябрь, №21.