

УДК 327

СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ
СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ

Е.И. ДЖАНКАРАЕВ

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В статье рассматриваются функциональная структура, основные приоритетные задачи и направления деятельности Союзного государства Беларуси и России (как самостоятельного института), а также результаты 15 летней работы развития и становления Союзного государства Беларуси и России как полноценного самостоятельного надгосударственного института управления.

Ключевые слова: союзное государство, 15 летние итоги, Высший Государственный Совет Союзного государства, Совет министров Союзного государства, Парламент Союзного государства, Палата представителей Союзного государства, Палата Союза Союзного государства, Суд Союзного государства, Счетная палата Союзного государства, Евразийский экономический союз.

После распада Союза Советских Социалистических Республик¹, а также создания в 1991 году Содружества Независимых Государств² (далее СНГ) внутри СНГ проходил процесс наращивания двухсторонних связей Российской Федерации и Республики Беларусь [2]. В настоящее время сформирована и действует система органов Союзного государства. На основании ст. 4 Договора «О создании Союзного государства»³ (далее – Договор) с 2000 года функционируют: Высший Государственный Совет Союзного государства (далее Госсовет), Совет Министров Союзного государства (далее Совмин) и Постоянный Комитет Союзного государства (далее Комитет). Схематическая структура представлена ниже [3–7].

¹ Постановления первого съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик «Договор об образовании СССР» от 13.12.1922.

² Соглашение «О создании Содружества Независимых Государств» от 08.12.1991.

³ Договор «О создании Союзного государства» от 8 декабря 1999 года.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE
UNION STATE OF RUSSIA AND BELARUS.
REVIEW OF THE 15-YEARS ACTIVITIES
OF THE UNION STATE

E.I. DZHANKARAEV

The article deals with the functional structure, main priority tasks and areas of activities of the Union State of Russia and Belarus (as the independent institution), as well as results for the fifteen years of work, development and formation of the Union State of Russia and Belarus as complete independent supernational governance institution.

KEYWORDS: union State, fifteen years results, Supreme State Council of the Union State, Council of Ministers of the Union State, Union State Parliament, House of Representatives of the Union State, House of Union of the Union State, Union State Court, Union State Audit Chamber, Eurasian Economic Union.

Исходя из современного социального восприятия важно классифицировать задачи и функции выше указанных институтов Союзного государства.

Госсовет в соответствии со ст. 9 Договора «Об образовании Сообщества Беларуси и России»⁴ (далее – Договор Сообщества) стал верховным органом Союзного государства. В состав Госсовета входят: главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств Беларуси и России. В планарных заседаниях Госсовета участвуют Председатель Совмина, Председатели Палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства.

В соответствии с Договором на Госсовет возложены функции для решения следующих задач:

- решение вопросов развития Союзного государства;
- назначение выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства;

⁴ Договор «Об образовании Сообщества Беларуси и России» от 2 апреля 1996 года



Рис. 1.

Схематическая структура

- утверждение бюджета Союзного государства (принятие Парламентом Союзного государства) и годового отчета о его исполнении;
- заслушивание ежегодного отчета Председателя Совмина о реализации принятых решений и др. полномочия, предусмотренные заключенным Договором.

В соответствии с поставленными задачами Председатель Госсовета:

- организует работу Госсовета, председательствует на его заседаниях и подписывает акты, а также законы Союзного государства;
- обращается к Парламенту с ежегодными посланиями о положении в Союзном государстве, а также основных направлениях его развития;
- организует контроль исполнения обязательств по заключенному Договору и принимаемых Госсоветом решений;
- по поручению Госсовета выполняет иные функции.

В настоящее время Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко является Председателем Госсовета [1].

Парламент Союзного государства (далее Парламент), согласно Договору, это представительный и законодательный орган Союзного государства (состоит из двух палат — Палаты Союза и Палаты Представителей) (рис. 2) [8, 9].

На сегодняшний день в Палату Союза вошли 36 членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, делегированных палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также 36 членов Совета Республики, депутатов Палаты Представителей, делегированных палатами Национального собрания Республики Беларусь. Члены Палаты Союза работают на непостоянной основе и получают денежное вознаграждение за выполненную работу по месту

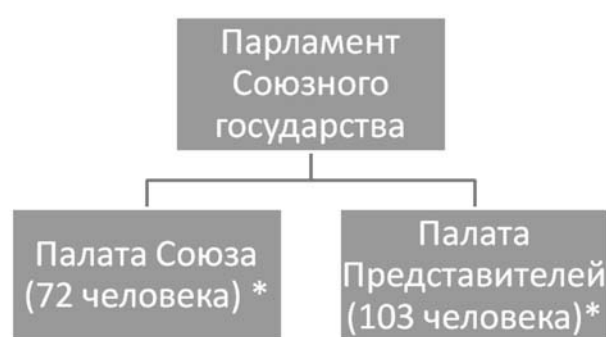


Рис. 2.

Справочно: * информация приведена без учета работников (сотрудников) аппарата.

своей государственной службы. В Палату Представителей входят 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь, избранных в соответствии с всеобщим избирательным правом при тайном голосовании.

Палата Представителей избирается, а Палата Союза в соответствии с Договором формируется сроком на 4 года. В случае прекращения полномочий палат парламентов его члены Палаты Союза сохраняют свои полномочия вплоть до обновления депутатии соответствующего парламента. Теперь уточним важные функции и задачи Парламента:

- принятие законов, а также разработка нормативно-правовых актов Союзного государства по вопросам, отнесенным настоящим Договором к компетенции Союзного государства;
- ратификация международных договоров, заключаемых от имени Союзного государства;
- утверждение бюджета и заслушивание годового и полугодового отчетов об исполнении бюджета;
- заслушивание ежегодных посланий Госсовета о положении в Союзном государстве и основных направлениях его развития;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных Договором⁵.

Право внесения законопроектов нормативно-правовых актов принадлежит Госсовету, Совмину, Палате Союза, а также группе депутатов Палаты Представите-

⁵ На основании принятых регламентов на регулярной основе проводятся Заседания Палаты Союза и Палаты Представителей. Палата Союза и Палата Представителей заседают раздельно, кроме случаев, предусмотренных их регламентами. Каждая из палат избирает из своего состава Председателя, его заместителя, образует комиссии. Председатель палаты и его заместитель избираются на ротационной основе. Председатель палаты и его заместитель не могут быть гражданами одного государства-участника. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности

лей численностью не менее 20 депутатов. Законопроекты нормативно-правовых актов вносятся в Палату Представителей. После принятия законодательного акта Палатой Представителей он направляется на рассмотрение в Палату Союза.

Одним из важных юридических аспектов является тот факт, что проекты законодательных актов, предусматривающие расходы, с источником финансирования из бюджета Союзного государства, могут быть внесены только при утверждении их Совмином. В Союзном государстве законодательные акты принимаются большинством голосов от общего числа членов каждой палаты. В случае не принятия законодательного акта Палатой Союза палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего законодательный акт подлежит повторному рассмотрению в палатах. В соответствии с регламентом принятый законодательный акт не позднее 7 дней со дня утверждения Палатой Союза направляется в Госсовет для его подписания Председателем Госсовета и опубликованием в официальном источнике средств массовой информации. Председатель Госсовета не позднее 30 дней со дня принятия законодательного акта его подписывает, если у него и у руководителя государства-участника, не являющегося на момент подписания законодательного акта Председателем Госсовета, нет замечаний в отношении принятия этого законодательного акта. Если у Председателя Госсовета или у руководителя государства-участника, не являющегося на момент подписания закона Председателем Госсовета, имеются замечания, то законодательный акт не принимается. Не принятие законодательного акта оформляется соответствующим решением Госсовета и направляется в палаты Парламента в течение рабочих 7 дней со дня его не принятия. Председатель Госсовета вправе предложить палатам Парламента создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

В соответствии с п. 4 ст. 70 Договора до выборов в Палату Представителей Парламента функции Парламента выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России. Порядок делегирования полномочий представителей в состав Парламентского Собрания, их отзыва, а также срок в Парламентском Собрании определяются палатами парламентов участников государств самостоятельно. Наделение и прекращение полномочий депутата Парламентского Собрания оформляются постановлениями Парламентского Собрания.

На основании Постановления Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, принятым 5 марта 2012 года в ходе заседания 41 сессии, Председателем Парламентского Собрания Союза Беларуси и России избран С.Е. Нарышкин – Председатель Госдумы ФС РФ.

Совмин является исполнительным органом Союзного государства. В состав Совмина входят Пред-

седатель Совмина, Председатели правительств, Государственный секретарь (в занимаемой штатной должности заместитель Председателя Совмина), министры экономики и финансов, а также иностранных дел соответствующих государств, руководители основных вновь образованных отраслевых органов управления Союзного государства. На заседания Совмина могут также приглашаться иные министры государств и Председатели центральных банков. На основании положением утверждаемого Совмином⁶, определяются функции, состав, а также порядок его деятельности.

На основании Договора и решений Госсовета, в соответствии со своей компетенцией Совмин призван решать следующие задачи:

- разрабатывать важнейшие принципы общей политики по вопросам развития и оптимизации работы Союзного государства, а также внести их в Госсовет для дальнейшего рассмотрения;
- вносить на рассмотрение в Госсовет предложения по формированию соответствующих органов Союзного государства, а также осуществлять руководство по их деятельности;
- вносить на рассмотрение в Парламент Союзного государства проекты законодательных актов;
- осуществлять контрольные функции за исполнением соответствующих положений Договора, актов Союзного государства и при необходимости вносить мотивированные представления (соответствующие изменения) в случае невыполнения обязательств, вытекающих из них;
- разрабатывать и вносить на рассмотрение проект бюджета Союзного государства на очередной финансовый год, обеспечивать целевой характер исполнения бюджета, представлять на рассмотрение годовой и полугодовой отчеты об исполнении бюджета в Парламент Союзного государства;
- рассматривать доклады и отчеты работы Счетной палаты;
- осуществлять управление имуществом Союзного государства;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные Договором.

В пределах своей компетенции Совмин издает постановления, директивы и резолюции. Решение Совмина может быть приостановлено или отменено Госсоветом.

В соответствии со своими полномочиями деятельностью Совмина руководит Председатель, который занимается организацией его работы, визирует соответствующие нормативно-правовые акты Совмина,

⁶ По представлению Председателя Совмина, Госсоветом назначаются и освобождаются от занимаемых должностей Государственный секретарь, руководители вновь образованных отраслевых органов управления Союзного государства.

а также выполняет иные должностные полномочия в соответствии со своим должностным регламентом. На должность Председателя Совмина назначается кандидат, представленный Госсоветом. На сегодняшний день Председателем Совмина является Д.А. Медведев – Председатель Правительства Российской Федерации.

На основании Договора, Совмин своим распорядительным документом учреждает Комитет, руководство которым осуществляет Государственный секретарь, который по своему совместительству занимает должность исполняющего обязанности заместителя Председателя Совмина. В соответствии с положением Комитет осуществляет работу вновь образованных отраслевых органов Союзного государства и их координационное взаимодействие с соответствующими органами государств, а также контролирует ход исполнения принятых решений Госсовета и Совмина, постоянно уведомляет Совмин о реализации поставленных задач в сферах деятельности вновь образованных отраслевых органов Союзного государства, вносит изменения и предложения в Совмин по выполнению поставленных задач для развития Союзного государства.

Суд Союзного государства в соответствии с Договором, – это орган Союзного государства, отвечающий за корректное толкование, единообразие нормативно-правовых актов Союзного государства. Представители государств участников вновь образованных соответствующих органов Союзного государства имеют право представлять на рассмотрение Суда вопросы в пределах компетенции, связанные с конкретным толкованием, а также применением норм заключенного Договора, нормативно-правовых актов Союзного государства. Решения Суда принимаются 2/3 голосов от общего числа судей в судебном заседании соответственно, имеют фактическую юридическую силу и подлежат официальному опубликованию в средствах массовой информации. На сегодняшний день Суд Союзного государства (как независимый институт) не образован⁷.

Счетная палата Союзного государства (далее – Счетная палата) в соответствии с Договором, – это орган, осуществляющий в рамках своих полномочий финансовый контроль за исполнением статей бюджета Союзного государства в части доходов и расходов. Счетная палата проводит проверку денежных средств в части их выделенных объемов финансирования, структуры и целевого характера, а также осуществляет контрольные мероприятия по исполнению отчетов о

доходах и расходах всех вновь образованных органов Союзного государства, выявляет законность полученных доходов и целевой характер произведенных расходов, а также выясняет, насколько было эффективно управление финансами, контролирует целесообразность использования имущества Союзного государства. Вновь созданные органы Союзного государства, государственные финансовые организации либо компетентные органы участников Союзного государства представляют в Счетную палату по соответствующему запросу необходимые документы (бухгалтерскую, финансовую отчетность и т.д.), а также информацию, необходимую для исполнения возложенных на нее функций.

По окончании соответствующего финансового года Счетная палата направляет Совмину и Парламенту ежегодный отчет «Об исполнении годового отчета деятельности Счетной палаты за финансовый год». В соответствии с рассмотренным докладом Совмин и Парламент, действуя самостоятельно или совместно, могут направить в Госсовет предложения относительно привлечения необходимых финансов Союзного государства. Совмин утверждает регламент работы Счетной палаты. На сегодняшний день Счетная палата (как институт) не образована.

Проанализировав итоги 15-летней работы Союзного государства, можно отметить, что обе страны значительно продвинулись по пути сотрудничества и интеграции. Итоги союзной стройки ощущаются во всех экономических аспектах нашей жизни. За истекший период проделана колоссальная работа в части формирования договорно-правовой, а также создания нормативно-правовой базы сотрудничества в рамках Союзного государства, позволяющей эффективно работать практически всей экономике. Образованы механизмы для уравнивания социально-экономических прав граждан союзных государств. Российско-белорусские взаимоотношения в таких сферах как внешняя и оборонная политика стали гарантом эффективности как регионального, так и мирового сотрудничества. Союзное государство является базисной основой общего взаимодействия в экономическом пространстве. Условия сегодняшнего дня определяют необходимость непрерывной дальнейшей работы и сотрудничества (интеграция экономики). Основная цель – нужно сделать все необходимое, чтобы Союзное государство, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, а в перспективе и Евразийский экономический союз не повторяли функции друг друга, а дополняли их, реально и зримо реализовывали в жизнь различные варианты взаимодействия.

Наработанных союзных отношений является основой для наращивания сотрудничества во всех сферах, реализации важных социальных проектов, процветания двух братских государств. Эффективно

⁷ Официальный сайт Парламентского Собрания Союзного государства http://www.belrus.ru/about/organy_souzного_gosudarstva/sud.html

развиваются торгово-экономические процессы, воплощаются крупные совместные проекты в энергетической, научно-технической, промышленной, гуманитарной и других сферах.

Поэтому российско-белорусское сотрудничество стало основой для более тесной евразийской интеграции. 29 мая 2014 г. в Астане подписан всеобъемлющий Договор о создании Евразийского экономического союза [10]. Этот договор предстоит ратифицировать в своих парламентах трем государствам: Беларуси, России и Казахстану, вступление в силу договора происходит на 1 января 2015 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь <http://www.president.gov.by>
2. Официальный сайт Президента России <http://www.kremlin.ru/>
3. Официальный сайт Совмин Республики Беларусь <http://www.government.by/ru/prime-minister>
4. Официальный сайт Председателя Правительства Председателя партии «Единая Россия» <http://damedvedev.ru/>
5. Официальный сайт Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь <http://www.sovrep.gov.by/index.php/.571...0.0.0.html/>
6. Официальный сайт Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь <http://house.gov.by/index.php/,5525,18202,,,0,,,0.html/>
7. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации <http://council.gov.ru/structure/person/257/>
8. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://www.duma.gov.ru/structure/deputies/131138>
9. Официальный портал Парламентского Собрания Союза Беларуси и России <http://www.belrus.ru/>
10. Информационно аналитический портал «Союзное государство» <http://www.soyuz.by/>

Джанкараев Евгений Иркинович,
аспирант Института региональных экономических исследований

☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16
тел.: +7 (499) 241-60-95