

КОНЦЕПЦИЯ ДОГОВОРА О СОЗДАНИИ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛОРУССИИ

Создание Союзного государства, как это указывается в Декларации о дальнейшем единении России и Белоруссии от 25 декабря 1998 г., при сохранении национальной независимости и суверенитета России и Белоруссии, должно придать процессу интеграции динамичный и необратимый характер, учитывать особенности внутренней политики и экономики двух стран, обеспечить возможность саморазвития этого государства.

Одновременно при создании Союзного государства необходимо предусмотреть, чтобы этот процесс был привлекательным для наших партнеров по СНГ с точки зрения дальнейшей интеграции Содружества и не вызывал отторжения на Западе. Одновременно создание Союза должно действовать в направлении укрепления российского федерализма, препятствуя центробежным устремлениям субъектов Российской Федерации.

Безусловно, следует предусмотреть возможность присоединения к Договору о создании Союзного государства новых членов, но необходимо оговорить условия принятия ими политических и экономических целей и обязательств, вытекающих из такого Договора. Как представляется, на первом этапе целесообразно завершить интеграционное объединение с Белоруссией, "обкатать" новую модель и лишь затем рассматривать вопросы ее расширения.

Учитывая изложенное, в учредительном документе о создании Союзного государства должна быть прежде всего точно сформулирована его государственно-правовая суть, цели и принципы построения, четко определена его компетенция.

Речь идет о сохранении суверенитета, независимости и государственного устройства каждого государства-участника, подтверждении их приверженности Уставу ООН и общепризнанным принципам и нормам международного права. Следует сохранить международную правосубъектность государств-участников, включая членство в ООН и других международных организациях.

К числу **целей** создания Союзного государства, прежде всего, относятся

обеспечение мирного и демократического развития, создание единого экономического пространства, осуществление единой социальной политики, проведение согласованной внешней и оборонной политики, обеспечение безопасности.

Поскольку речь идет о **государственном образовании**, представляется оправданным определить его территорию, правовое положение граждан и хозяйствующих субъектов, предусмотреть возможность создания государственной атрибутики, введения в будущем единой денежной единицы.

Союзное государство, безусловно, должно базироваться на принципах суверенного равенства государств-участников и разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками.

В исключительное ведение Союзного государства можно передать создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, проведение единой денежно-кредитной, валютной, налоговой, ценовой, инвестиционной и таможенно-тарифной политики, а также целый ряд вопросов по объединению транспортной, энергетической систем, систем связи и телекоммуникаций, по обеспечению безопасности Союзного государства, в том числе в сфере пограничной политики.

К совместному ведению Союзного государства и государств-участников следует отнести внешнюю и оборонную политику, защиту основных прав и свобод граждан Союзного государства, социальную политику, гармонизацию и унификацию законодательств государств-участников, нераспространение ОМУ и средств его доставки и экспортный контроль, охрану окружающей среды, борьбу с терроризмом и другими видами преступности.

Вне пределов исключительного ведения и совместного ведения государства-участники должны сохранять **всю полноту государственной власти**.

Необходимо определить задачи по созданию **единого экономического пространства**, которые включали бы в себя, в частности, введение унифицированного законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность и формирование единой структурной политики. В этой связи следует предусмотреть возможность заключения дополнительных соглашений по

ускорению интеграции экономик государств-участников. В особый раздел необходимо выделить **бюджетную политику** Союзного государства и принципы формирования его бюджета.

При формировании **органов управления** Союзного государства предполагается наделение их полномочиями для исполнения законов, нормативных актов, других договоренностей государств-участников и создание механизма действенного контроля. В целом структура высших органов Союзного государства могла бы выглядеть следующим образом: ***Высший Государственный Совет, Совет Министров, Парламент, Верховный Суд.***

Высший Государственный Совет (ВГС) необходимо наделить полномочиями решать важнейшие вопросы развития Союзного государства и формировать этот орган на коллегиальной основе. Это отвечает задаче подтверждения суверенитета каждого государства-участника. ВГС мог бы состоять из глав государств и правительств, руководителей парламентов государств-участников. Его Председателем на основе ротации назначается на установленный государствами-участниками срок один из глав государств-участников. Решения в ВГС принимаются на основе единогласия по принципу "одно государство - один голос". Процедура голосования устанавливается ВГС.

Парламент Союзного государства как представительный и законодательный орган Союзного государства мог бы состоять из двух палат - Палаты Союза, которая формировалась бы из представителей палат Парламентов государств-участников на паритетной основе, и Палаты Представителей, депутаты которой должны избираться на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании. Учитывая большую разницу в численности населения государств-участников, в Палату Представителей должно избираться 75 депутатов от России и 28 - от Белоруссии. Парламент Союзного государства должен принимать Основы законодательства и другие законы, которые регулировали бы деятельность Союзного государства, прежде всего, в сфере его исключительной компетенции. Президенты государств-участников должны иметь право вето в отношении решений Парламента.

Исполнительным органом Союзного государства мог бы быть **Совет**

Министров, назначаемый ВГС. Совет Министров следует наделить полномочиями принимать решения по вопросам, отнесенным к его компетенции, обязательные к применению государствами-участниками.

Постоянным рабочим органом Совета Министров мог бы быть **Постоянный комитет**, назначаемый Советом Министров. Постоянный комитет являлся бы ответственным за подготовку заседаний ВГС и Совета Министров, а также координировал бы работу союзных органов, их взаимодействие с национальными органами государств-участников, а также контролировал бы выполнение принимаемых решений.

Верховный Суд Союзного государства обеспечивал бы единообразное толкование и применение Договора и актов Союзного государства.

Следовало бы также создать **Счетную палату** Союзного государства, которая осуществляла бы аудиторскую проверку работы всех органов Союзного государства и исполнение союзного бюджета.

Для осуществления взаимодействия органов Союзного государства с регионами государств-участников можно было бы сформировать **Совет регионов** как консультативный орган Союзного государства.

Во избежание коллизий нормативно-правовых актов, принимаемых органами Союзного государства, с внутренним законодательством государств-участников следует разработать стройную единую систему принятия и применения таких **актов**.

В заключительном разделе Договора необходимо оговорить порядок внесения в него поправок и изменений, условия и процедуру присоединения новых членов и выхода из Союзного государства.

Унификация национальных законодательств, безусловно, потребует внесения **поправок и дополнений в конституции** государств-участников. В этой связи предполагается, что текст Договора будет вынесен на **референдум** в России и Белоруссии.

Развитие Союзного государства должно проходить **позапно**. В этой связи представляется целесообразным предусмотреть возможность принятия специальных программ по сближению двух стран в различных областях.

Предварительные консультации показали, что белорусская сторона в принципе разделяет наше видение Договора о создании Союзного государства, а ее концептуальные подходы во многом совпадают с нашими.

Вместе с тем, А.Г.Лукашенко продвигает идею о том, чтобы вместо коллегиального руководящего органа во главе Союзного государства стоял президент, который обладал бы весьма широкой полнотой власти в Союзном государстве, включая принятие нормативных актов прямого действия по вопросам исключительной компетенции Союзного государства. Предлагается также введение поста вице-президента, возглавляющего Совет Министров Союзного государства. Совет Министров видится белорусам как общий наднациональный орган - отдельное Правительство, помимо правительств государств-участников, что не исключает вероятность его вторжения в сферу национальной компетенции.

При этом президента и вице-президента на переходный период (до всеобщих выборов) предлагается избрать из глав государств России и Белоруссии, хотя процедура таких выборов не уточняется и не проработана белорусской стороной. Возникает много вопросов и по взаимоотношениям между президентом Союзного государства и ВГС, куда должны, по мнению белорусов, входить главы государств-участников. Не ясно, каким образом при наличии широких полномочий Союзного президента будут реализовываться декларируемые Договором суверенитет и независимость каждого государства-участника.

В целом, однако, близость наших позиций по полномочиям Союзного государства позволяет вести работу с белорусской стороной по выработке единого текста Договора о создании Союзного государства.

Президенту
Российской Федерации

Б.Н.ЕЛЬЦИНУ

Уважаемый Борис Николаевич,

В соответствии с Вашим поручением от 17 апреля 1999 г. №2219 в Совете Безопасности Российской Федерации обсуждена и в целом одобрена Концепция Договора о создании Союзного государства с Белоруссией (прилагается).

Данная Концепция соответствует подписанной Вами и Президентом Белоруссии Декларации от 25 декабря 1998 г., в которой ставится задача создания Союзного государства при сохранении национального суверенитета государств-участников. При этом оба государства, как отмечено в совместном заявлении президентов от 25 декабря 1998 г., будут выполнять все свои международные обязательства, то есть Россия остается единственным ядерным государством на пространстве СНГ и сохраняет свое место постоянного члена Совета Безопасности ООН.

Предусмотрена возможность присоединения к Союзу новых членов, но при условии принятия ими всех вытекающих из договора обязательств и согласия государств-участников.

Ключевыми являются положения о разграничении предметов ведения между Союзным государством и государствами-участниками. Определение предметов ведения Союзного государства строится на необходимости создания прочной экономической базы Союза и обеспечения необратимости объединения двух государств.

Концепция предполагает поэтапную передачу полномочий, относящихся к сфере исключительного ведения Союзного государства,

в том числе, на основе отдельных соглашений и программ.

Предполагается создать в качестве высшего органа Союзного государства Высший Государственный Совет, состоящий из глав государств и правительств, председателей палат парламентов и принимающий решения по принципу «одно государство – один голос», а также Совет Министров и наднациональные органы управления.

Концепция и предварительный проект Договора разрабатывались с учетом консультаций с белорусскими экспертами, которые в целом разделяют наши подходы. Вместе с тем, Президент Белоруссии начал продвигать идею о введении в Союзном государстве постов всенародно избираемых, но в этом своем качестве не входящих в Высший Государственный Совет Президента и Вице-президента - главы Союзного правительства для осуществления властных полномочий, отнесенных к исключительному ведению Союзного государства. При этом до их избрания эти посты занимали бы президенты России и Белоруссии.

Такое предложение вряд ли для нас приемлемо.

Можно было бы предложить поручить российской и белорусской рабочим группам дальнейшую проработку данной проблемы.

В случае Вашего согласия незамедлительно передадим белорусской стороне предложение организовать подготовку проекта Договора в совместных рабочих группах.

Проект Вашего поручения прилагается.

При Вашем согласии прошу подписать.

В.Путин