

Научная статья

УДК 341

doi: 10.46741/2713-2811.2022.19.4.022

## **Международные и публичные правовые аспекты развития Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь**

**НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА КИРИЛОВСКАЯ**

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, [natasha.8172@mail.ru](mailto:natasha.8172@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-9031-5182>

**ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ МИШАЛЬЧЕНКО**

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, [myv2008@mail.ru](mailto:myv2008@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2162-0191>

**АРКАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КУЗНЕЦОВ**

ООО «Созвездие мечты», Санкт-Петербург, Россия, [kuznetsovark@yandex.ru](mailto:kuznetsovark@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1270-4174>

**Аннотация.** Статья посвящена правовым проблемам современного интеграционного взаимодействия России и Беларуси в рамках Союзного государства. Раскрыты вопросы формирования и развития Союзного государства России и Белоруссии как уникального союза двух суверенных государств. Проанализированы международно-правовой статус Союзного государства и статус его государств-членов в рамках интеграционного образования, правовые основы сотрудничества и взаимодействия, органы управления Союзного государства и их роль в интеграционном развитии. В результате обосновывается вывод о необходимости не только сохранения, но также развития и упрочнения Союзного государства.

**Ключевые слова:** Союзное государство; интеграция; единое пространство; сотрудничество; договор.

5.1.5. Международно-правовые науки.

Для цитирования: Кириловская Н. Н., Мишальченко Ю. В., Кузнецов А. В. Международные и публичные правовые аспекты развития Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь // *Ius publicum et privatum*: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права. 2022. № 4 (19). С. 203–210. doi: 10.46741/2713-2811.2022.19.4.022.

Original article

## International and public legal aspects of the development of the Union State of the Russian Federation and the Republic of Belarus

**NATAL'YA N. KIRILOVSKAYA**

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, natasha.8172@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9031-5182>

**YURII V. MISHAL'CHENKO**

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, myv2008@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2162-0191>

**ARKADII V. KUZNETSOV**

LLC "Constellation of Dreams", Saint Petersburg, Russia, kuznetsov-ark@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1270-4174>

**Abstract.** The article is devoted to legal problems of modern integration cooperation between Russia and Belarus within the framework of the Union State. The issues of formation and development of the Union State of Russia and Belarus as a unique union of two sovereign states are revealed. The article analyzes the international legal status of the Union State and the status of its member states within the framework of integration education, the legal foundations of cooperation and interaction, the governing bodies of the Union State and their role in integration development. As a result, the conclusion is substantiated that it is necessary not only to preserve, but also to develop and strengthen the Union State.

**Key words:** Union State; integration; common space; cooperation; agreement.

5.1.5. International law sciences.

**For citation:** Kirilovskaya N.N., Mishal'chenko Y.V., Kuznetsov A.V. International and public legal aspects of the development of the Union State of the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2022, no. 4 (19). pp. 203–210. doi: 10.46741/2713-2811.2022.19.4.022.

25 июня 2022 г. исполнилось тридцать лет дипломатических отношений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, и на сегодняшний день данное сотрудничество преобразуется в полноценный союз двух государств. Формирование союзного государства осуществляется при наличии двух разноплановых процессов, в частности растущая взаимосвязанность государств идет одновременно с поисками собственных путей развития.

Начиная с 1997 г. ежегодно 2 апреля в России и Беларуси празднуется общий для двух стран праздник – День единения народов, поскольку именно в этот день в 1996 г. был подписан Договор о создании Сообщества Беларуси и России (утратил силу в соответствии ст. 70 Договора о создании Союзного

государства), и уже 8 декабря 1999 г. между двумя странами был заключен договор «О создании Союзного государства» [6] (далее – Договор), который представляет собой учредительный документ Союзного государства. Статья 1 Договора определяет правовой статус Союзного государства как союз двух государств. В основе Союзного государства лежат основополагающие принципы международного права, такие как принцип суверенного равенства, добровольности и добросовестного выполнения взаимных обязательств, а также провозглашается разграничение предметов ведения и полномочий между Союзным государством и странами-участниками.

Таким образом, следует отметить, что Договор о Союзном государстве провозглашает равенство между странами-участниками, а также разграничивает предметы ведения и полномочий между странами-участниками. Провозглашается суверенное равенство каждой страны – участника Договора в Союзном государстве в принятии решений и формировании важнейших стратегических направлений для функционирования и развития Союзного государства.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в поздравлении к 30-летию дипломатических отношений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь констатировал, что «братские отношения между двумя государствами, которые имеют давнюю историю, позволили не только укрепить добрососедские и союзнические связи, но и углубить интеграционное взаимодействие в рамках Союзного государства, Содружества Независимых Государств и Евразийского союза» [1].

Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко в своем поздравлении к 30-летию дипломатических отношений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь отметил, что «Россия и Беларусь опираются на братскую дружбу, и за прошедшие десятилетия странам удалось много сделать для развития межгосударственных связей, сотрудничества и добрососедства. Также отметил сотрудничество двух государств в рамках Союзного государства, Содружества Независимых Государств и Евразийского союза» [1].

В целом можно согласиться с позицией ряда исследователей, что Союзное государство выступает в качестве взаимовыгодного и уникального образования двух сопредельных государств, в основание которого положены многовековые добрососедские отношения между двумя народами. Цель Союзного государства – углубление интеграции, проведение совместных проектов и создание единого пространства в военной, политической, экономической, культурной, таможенной, юридической, образовательной, аграрной, инновационной сферах.

Если оценивать Союзное государство с правовой позиции, то данный союз в настоящее время еще не является окончательно сформированным. В частности, оно пока не обладает такими необходимыми органами управления, как, например, полноценный выборный союзный законодательный орган (парламент), счетная палата Союзного государства, союзный судебный орган. Вследствие незавершенности структуры управления Союзное государство нельзя сегодня назвать полноценным сформировавшимся объединением.

Важно обратить внимание на тот факт, что положениями Договора предусмотрено создание Союзного государства как нового государственного образования. Поэтому в юридической литературе по вопросу публично-правовой формы (конфедерация или федерация) развилась дискуссия, итогом которой стало формирование нескольких подходов. Так, например, В. О. Миронов в своей диссертации «Союзное государство России и Белоруссии в системе форм государственного устройства: проблемы идентификации и перспективы развития» указывал на необходимость идентификации Союзного государства в форме конфедерации нового типа [5]. Данное мнение было поддержано многими учеными. Так, В. О. Жавнерчик считает, что наилучшим вариантом представляется «развитие конфедеративных связей между Беларусью и Россией» ввиду положений ст. 3 Конституции Республики Беларусь и ст. 4 Конституции Российской Федерации о суверенитете [3]. Однако ряд исследователей приняли противоположную позицию. Так, С. И. Куракина обозначила, что наиболее приемлемой формой интеграции России и Белоруссии является федерация [4].

В то же время сам текст учредительного документа не определяет форму государственного устройства Союзного государства. Так, например, согласно ст. 1 Договора, создание Россией и Беларусью Союзного государства «знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство», тогда как в соответствии с положением ст. 5 Договора «Союзное государство является светским, демократическим, социальным, правовым государством, в котором признаются политическое и идеологическое многообразие» [6].

Относительно легитимности деятельности Союзного государства в качестве нового единого правового демократического государства как конечной цели реализации положений Договора: согласно п. 3 ст. 2 Договора при формировании Союзного государства, последовательном решении поставленных задач и достижении текущих целей должен быть рассмотрен вопрос принятия конституционного акта – Конституции Союзного государства. Конституция Союзного государства будет в перспективе являться тем ключевым нормативно-правовым актом, основным законом, который определит не только государственно-правовую форму, но также и окончательный вид правовой системы Союзного государства. Поскольку данный нормативно-правовой акт в настоящее время еще не принят, процесс формирования Союзного государства еще не завершен и его нельзя считать полноценным образованием или субъектом международного права, обладающим международной правосубъектностью.

На фоне современных процессов изменения мироустройства, постепенного перехода мирового сообщества от парадигмы глобализации к регионализации важно подчеркнуть, что еще в самом начале пути формирования Союзного государства данный интеграционный процесс активно критиковался в западных странах, причем Республике Беларусь предлагалось вступить в Европейский союз, однако данное предложение руководством Республики Беларусь было проигнорировано и государство взяло курс на укрепление

связей во всех сферах с Российской Федерацией, ссылаясь при этом на конституционные положения о праве самостоятельного выбора вступления в тот или иной союз и выхода из него (ст. 1 Конституции Республики Беларусь) [2]. Стоит отметить, что аналогичные конституционные положения закреплены в Конституции Российской Федерации, поэтому Белоруссия и Россия на конституционной основе вправе самостоятельно проводить внешнюю политику, вступать в международные организации и т. д.

Важно отметить, что формирование Союзного государства не повлияло на международную правосубъектность Российской Федерации и Республики Беларусь, то есть не привело к ее прекращению. В первую очередь речь идет о таких признаках, как суверенитет, территория и население:

– согласно п. 1 ст. 6 Договора в государствах – членах Союзного государства сохраняются государственный суверенитет, национальная структура внутригосударственного устройства и иные атрибуты государственности;

– согласно п. 1 ст. 7 Договора за государствами – членами Союзного государства сохраняется их территориальный суверенитет;

– согласно п. 1 ст. 14 Договора создание института наднационального гражданства Союзного государства не является основанием для отмены института национального гражданства и др.

В данном аспекте важно подчеркнуть, что государственный суверенитет представляет собой «верховенство государства в пределах собственных границ и его самостоятельность в международных делах» [8], и именно данный признак государства выступает в качестве публично-правовой основы. В результате создания Союзного государства и исходя из положений Договора принцип территориального верховенства Союзного государства над территорией Российской Федерации и территорией Республики Беларусь реализован не был, вследствие чего не произошло полноценного образования нового государства как международно-правового субъекта в той или иной государственно-правовой форме (конфедерация или федерация).

Таким образом, отсутствие публично-правовой юрисдикции Союзного государства выявляет проблемы полноценности участия данного интеграционного образования в тех или иных международных организациях, правоспособности Союзного государства по заключению различных международно-правовых договоров и соглашений – все это до настоящего времени находится в исключительной компетенции Российской Федерации и Республики Беларусь как суверенных государств. Так, например, согласно п. 2 ст. 6 Договора государства-члены при создании Союзного государства сохранили свое исключительное право на членство в Организации Объединенных Наций, а также иных международных организациях. Однако данное положение может быть реализовано и в рамках Союзного государства при условии взаимного согласия.

Согласно ст. 10 Договора Союзное государство, выступая в качестве международно-правового субъекта, должно обладать установленными атрибутами государственности (флаг, герб, гимн и т. д.), однако до настоящего времени данные нормы еще не реализованы, и в дальнейшем потребуются работы в этом направлении.

Важной особенностью публично-правового положения Союзного государства является то, что оба государства являются равноправными между собой, без отдельного выделения какого-либо из них, и это относится ко всем органам публичной власти Союзного государства. Так, положениями ст. 4, 34–56 Договора определена система органов управления Союзным государством, из которых уже функционируют:

– Высший Государственный Совет – является главным органом Союзного государства, в состав которого входят главы государств-членов, а также главы правительств и руководители парламентских палат обоих государств. Высший Государственный Совет определяет основные направления развития Союзного государства [7]. Это своего рода подтверждение принципа равноправия сторон в области управления Союзным государством, когда все государства-члены имеют равный доступ к его управлению и функционированию. При этом принцип узурпации одной из сторон власти и рычагов управления в Союзном государстве полностью исключается;

– Совет Министров – управленческий орган Союзного государства, в состав которого входят Председатель, Государственный секретарь, а также главы правительств, министры иностранных дел и министры финансов и экономики обоих государств, руководители функциональных и отраслевых органов Союзного государства;

– Парламентское Собрание.

В то же время ведется еще работа по созданию таких уставных органов, как: законодательный орган – Парламент Союзного государства (ст. 38–43 Договора), судебный орган – Суд Союзного государства (ст. 50–54 Договора), контрольно-ревизионный орган – Счетная палата Союзного государства (ст. 55–56 Договора).

Таким образом, исходя из геополитических рисков и международной обстановки начала 2022 г. интеграционные процессы активно развиваются в направлении формирования конфедеративного устройства Союзного государства. Предлагается создать Конституцию Союзного государства на основе Договора о Союзном государстве, закрепить юридически конфедеративные начала, а также сформировать парламент, счетную палату и союзный судебный орган. Разумеется, данный Союз должен быть равноправным, взаимовыгодным и не ограничивать суверенитет Республики Беларусь и Российской Федерации.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. 30 лет дипотношений: Лукашенко и Путин обменялись поздравлениями // SPUTNIK Беларусь : сайт. – URL: <https://sputnik.by/20220625/30-let-dipotnosheniy-lukashenko-i-putin-obmenyalis-pozdravleniyami-1064072635.html> (дата обращения: 08.05.2022).
2. Выступление Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко «Внешняя политика Республики Беларусь в новом мире» на совещании с руководителями загранучреждений Республики Беларусь // Президент Республики Беларусь : сайт. – URL: <https://president.gov.by/ru/events/vystuplenie-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-vneshnjaja-politika-respubliki-belarus-v-novom-mire-na-5837> (дата обращения: 30.08.2022).

3. Жавнерчик, В. О. Конституционно-правовое регулирование развития Союзного государства Белоруссии и России / В. О. Жавнерчик // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. – 2019. – № 4 (10). – С. 111–116.
4. Куракина, С. И. К вопросу о правовой природе Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации / С. И. Куракина // Вестник Мордовского университета. – 2006. – Том 16, № 1. – С. 123–127.
5. Миронов, В. О. Союзное государство России и Белоруссии в системе форм государственного устройства: проблемы идентификации и перспективы развития : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Миронов Василий Олегович. – Владимир, 2007. – 420 с.
6. О создании Союзного государства : договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 7. – Статья 786.
7. Об основных направлениях реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы : декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 04.11.2021 № 6 // Союзное государство : официальный сайт Постоянного Комитета Союзного государства. – URL: <https://www.postkomsg.com/upload/iblock/a46/Декрет%20от%204%20ноября%202021%20г.%20№%206%20Об%20основных%20направлениях%20реализации%20положений%20Договора%20о%20создании%20Союзного%20государства%20на%202021%20–%202023%20годы.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).
8. Семилютина, Н. Г. Анализ правовой базы Союзного государства: эволюция и перспективы / Н. Г. Семилютина, Н. И. Гайдаенко Шер, В. К. Ладутько, О. Р. Кочерга, Д. С. Маркевич. – Москва : Центр изучения перспектив интеграции, 2019. – 68 с. – ISBN 978-5-6040845-1-8. – URL: <https://www.perspectivecenter.org/upload/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%B1%D0%B0%D0%B7%D0%B0%20%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).

## REFERENCES

1. Thirty years of diplomatic relations: Lukashenko and Putin exchanged congratulations. *SPUTNIK Belarus: sait* [SPUTNIK Belarus: website]. Available at: <https://sputnik.by/20220625/30-let-dipotnosheniy-lukashenko-i-putin-obmenyalis-pozdravleniyami-1064072635.html> (In Russ.). (Accessed May 8, 2022).
2. Speech of the President of the Republic of Belarus A. G. Lukashenko “Foreign policy of the Republic of Belarus in the new world” at a meeting with the heads of foreign institutions of the Republic of Belarus. *Prezident Respubliki Belarus: sait* [President of the Republic of Belarus: website]. Available at: <https://president.gov.by/ru/events/vystuplenie-prezidenta-respubliki-belarus-aglukashenko-vneshnjaja-politika-respubliki-belarus-v-novom-mire-na-5837> (In Russ.). (Accessed August 30, 2022).
3. Zhavnerchik V.O. Constitutional-legal development of the Union State of Belarus and Russia. *Nauchno-analiticheskii vestnik Instituta Evropy RAN= Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, 2019, no. 4 (10), pp. 111–116. (In Russ.).
4. Kurakina S. I. On the question of the legal nature of the Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation. *Vestnik Mordovskogo universiteta=Mordovia University Bulletin*, 2006, vol. 16, no. 1, pp. 123–127. (In Russ.).
5. Mironov V.O. *Soyuznoe gosudarstvo Rossii i Belorussii v sisteme form gosudarstvennogo ustroistva: problemy identifikatsii i perspektivy razvitiya: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk* [The Union state of Russia and Belarus in the system of state structure forms: problems of identification and prospects for development: Doctor of Sciences (Law) dissertation]. Vladimir, 2007. 420 p.

6. On the creation of the Union State: agreement between the Russian Federation and the Republic of Belarus of December 8, 1999. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2000. No. 7. Art. 786. (In Russ.).

7. On the main directions of implementation of the provisions of the Treaty on the Creation the Union State in 2021–2023: Decree of the Supreme State Council of the Union State No. 6 of November 4, 2021. *Soyuznoe gosudarstvo: ofitsial'nyi sait Postoyannogo Komiteta Soyuznogo gosudarstva* [Union State: official website of the Standing Committee of the Union State]. Available at: <https://www.postkomsg.com/upload/iblock/a46/Dekret%20ot%204%20noyabrya%202021%20g.%20№%206%20Ob%20Osnovnykh%20napravleniyakh%20realizatsii%20polozhenii%20Dogovora%20o%20sozdanii%20Soyuznogo%20gosudarstva%20na%202021%20–%202023%20gody.pdf> (accessed August 30, 2022).

8. Semilyutina N.G., Gaidaenko Sher N.I., Ladut'ko V.K., Kocherga O.R. et al. *Analiz pravovoi bazy Soyuznogo gosudarstva: evolyutsiya i perspektivy* [Analysis of the legal framework of the Union State: evolution and prospects]. Moscow, 2019. 68 p. ISBN 978-5-6040845-1-8. Available at: <https://www.perspectivecenter.org/upload/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%F0%D1%8F%20%D0%B1%D0%B0%D0%B7%D0%B0%20%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf> (accessed August 30, 2022).

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

**НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА КИРИЛОВСКАЯ** – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, natasha.8172@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9031-5182>

**ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ МИШАЛЬЧЕНКО** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, myv2008@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2162-0191>

**АРКАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КУЗНЕЦОВ** – начальник юридического отдела ООО «Созвездие мечты», Санкт-Петербург, Россия, kuznetsov-ark@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1270-4174>

**NATAL'YA N. KIRILOVSKAYA** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, natasha.8172@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9031-5182>

**YURII V. MISHAL'CHENKO** – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor at the Department of State and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, myv2008@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2162-0191>

**ARKADII V. KUZNETSOV** – Head of the Legal Department of LLC “Constellation of Dreams”, Saint Petersburg, Russia, kuznetsov-ark@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1270-4174>

Статья поступила 13.09.2022