**ТЕМА 4**

**Конституционные основы внешней политики Республики Беларусь**

**Вопросы темы:**

1. Внешняя политика: ее сущность, принципы, функции, цели, средства, субъекты.

2. Основные направления внешней политики Республики Беларусь

3. Республика Беларусь – субъект СНГ

4. Союзное государство Беларуси и России

**Литература**

1. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23.10.1991 г. № 1188 – XII (В редакции Закона от 15.11.2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. - № 180, 2/1080

2. Соглашение “О создании СНГ” // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. - № 6

3. Устав СНГ // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1994. - № 11

4. О ратификации Договора о создании Союзного государства: Закон Республики Беларусь от 24.12.1999 № 343-З // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 2000. № 1-2, ст. 1.

5. О ратификации Договора между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан: Закон Республики Беларусь от 17.02.1999. № 244-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. - № 14, 2/16

6. Моисеев Е.Г. Правовой статус СНГ. М. 1995

7. О ратификации Соглашения об образовании Содружества Независимых Государств: Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 10 декабря 1991г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 1. Ст. 15; 1992. № 6. Ст 121.

8. Соглашение “О Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств” // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1992. № 1.

9. Соглашение “О координационных институтах Содружества Независимых Государств” // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1992. № 1.

10. О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза Беларуси и России: Закон Республики Беларусь от 10 июня 1997г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 21. Ст. 386-388; // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 4. 2/118.

11. Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси от 25 декабря 1998г. (Принята в г. Москве 25.121998) // Народная газета. 29 декабря 1998. № 333.

12. Об утверждении Положения о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 ноября 2001г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 116. 5/9516; 2003. № 103. 5/13005.

13. Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 188. 2/1157.

14. О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о порядке оказания медицинской помощи гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации и гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 19.07.2006г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 122. 2/1255.

**1.** **Внешняя политика: ее сущность, принципы, функции, цели, средства, субъекты**

Республика Беларусь, являясь суверенным государством, проводит активную внешнюю политику, сотрудничает с другими государствами. **Международное сотрудничество** – это форма взаимодействия государств между собой или с международными организациями. Вопросам сотрудничества государств посвящено большое количество международных документов. В частности, Устав ООН, принятый 26 июня 1945 года, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая 24 октября 1970 года Генеральной Ассамблеей ООН, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) от 1 августа 1975 года и др., которые обязывают государства сотрудничать на мировой арене.

В соответствии с международными документами государства обязаны сотрудничать друг с другом, независимо от различий их политических, экономических и социальных систем в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации.

Международными документами определены цели и основные направления сотрудничества. Так, в соответствии с Уставом ООН одной из ее **целей** является “международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера” (пункт 3 ст. 1). В Декларации принципов международного права определены **основные направления сотрудничества государств**: поддержание мира и безопасности, всеобщее уважение прав человека, осуществление международных отношений в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства, сотрудничество с ООН и принятие мер, предусмотренных ее Уставом, содействие экономическому росту во всем мире, особенно в развивающихся странах.

В международных документах закреплены следующие **десять принципов международного права**, **которыми должны руководствоваться все государства:** суверенитета и равенства государств; неприменения силы и угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного разрешения международных споров; невмешательства во внутренние дела государства; всеобщего уважения прав и основных свобод человека; равноправия и самоопределения народов; сотрудничества государств; добровольного выполнения международных обязательств.

В соответствии со ст. 8 Конституции “Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции”.

Однако нормы международного права не могут иметь преимущества перед нормами Конституции Беларуси, которая обладает верховенством над всеми правовыми актами на территории страны.

В Республике Беларусь 14 ноября 2005 года принят программный Закон “Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь”, который определяет принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики государства.

**Внешняя политика –** это деятельность и взаимодействие официальных субъектов, получивших право от имени народа выражать национальные интересы на международной арене, избирать соответствующие средства и методы их реализации.

##### Общие функции, выполняемые государствами на международной арене

Регулятивная

Интеграционная

Информационно-представительная

Охранительная

**Интеграционная функция,** связана со стремлением государств к интеграции в различных сферах деятельности;

**Охранительная функция,** направлена на защиту национальных интересов за рубежом, прав и свобод своих граждан;

**Регулятивная функция,** связана с разработкой государствами общепризнанных норм и принципов международного права;

**Информационно-представительная функция,** связана с распространением положительной информации о стране с целью создания положительного имиджа о ней.

Эти конституционные принципы конкретизируются и развиваются в Законе Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З “Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь” (глава 2). **Внешняя политика Республики Беларусь основывается на следующих принципах:** соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права; соразмерность внешнеполитических целей политико-дипломатическому, экономическому, оборонному, научно-техническому, интеллектуальному потенциалу государства, обеспечение их реализации для укрепления международных позиций Республики Беларусь и ее международного авторитета; повышение эффективности политических, правовых, внешнеэкономических и иных инструментов защиты государственного суверенитета Республики Беларусь и ее национальной экономики в условиях глобализации; развитие на основе общепризнанных принципов и норм международного права всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, международными организациями, взаимный учет и соблюдение интересов всех членов международного сообщества; добровольность вхождения и участия в межгосударственных образованиях; приверженность политике последовательной демилитаризации международных отношений; отсутствие территориальных претензий к сопредельным государствам, непризнание территориальных притязаний к Республике Беларусь (ст. 23).

##### Средства достижения внешнеполитических целей

Экономические

Политические

Военные

Идеологические

**Политические средства**, связаны прежде всего с активной работой дипломатических представителей за рубежом.

**Идеологические средства,** представляют собой использование средств массовой информации для пропаганды на зарубежные страны.

**Экономические средства**, используются для поддержки слаборазвитых в экономическом отношении государств и наоборот, возможность получения различного рода займов, льгот для своей страны.

**Военные средства,** представляют собой наличие боеспособной армии.

Внешняя политика осуществляется определенными **государственными структурами.** Важная роль в осуществлении внешней политики принадлежит Президенту Республики Беларусь: ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств (п. 20, 21 ст. 84 Конституции).

Парламент Республики Беларусь рассматривает проекты законов, в том числе об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, об объявлении войны и заключении мира.

Министерство иностранных дел Республики Беларусь – орган государственного управления, который проводит государственную политику в области внешних связей, осуществляет регулирование и координацию внешнеполитической деятельности, общую координацию внешнеэкономической деятельности

Под национальными интересами понимается достижение долговременных национальный целей: обеспечение существования национального государства как независимого, предотвращение внешней угрозы, сохранение или поиск союзников, обеспечение роста благосостояния народа, развитие взаимовыгодных культурных контактов и т.д. В этом также и состоит **сущность политики любого государства.**

**Внешнеполитические цели достигаются различными средствами**. Важнейшими из них являются: **политические средства**, связанные прежде всего с активной работой дипломатических представителей за рубежом; **идеологические средства**, представляющие собой использование средств массовой информации для пропаганды на зарубежные страны; **экономические средства**, которые используются для поддержки слаборазвитых в экономическом отношении государств и наоборот, возможность получения различного рода займов, льгот; военные средства, представляющие собой наличие боеспособной армии.

**Внешняя политика осуществляется определенными государственными структурами.** Важная роль в осуществлении внешней политики принадлежит Президенту Республики Беларусь: ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств (пункты 20, 21 ст. 84 Конституции).

Парламент Республики Беларусь рассматривает проекты законов, в том числе об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, об объявлении войны и заключении мира.

На Правительство возлагается разработка основных направлений внутренней и внешней политики и принятие мер по ее реализации; осуществление координации в области отношений Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями; принятие практических мер по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь; заключение международных договоров по вопросам, относящимся к его компетенции; принятие мер по обеспечению выполнения международных договоров Республики Беларусь.

Министерство иностранных дел Республики Беларусь – республиканский орган государственного управления, который проводит государственную политику в области внешних связей, осуществляет регулирование и координацию внешнеполитической деятельности, общую координацию внешнеэкономической деятельности.

**2. Основные направления внешней политики Республики Беларусь**

**Основными направлениями в сфере внешнеэкономической деятельности являются:** совершенствование государственной внешнеэкономической политики на основе многовекторности, сложившегося международного разделения труда и рынков товаров и услуг, создание благоприятных условий для участия белорусских товаров в международном торгово-экономическом обороте, защита интересов организаций и индивидуальных предпринимателей – резидентов Республики Беларусь на внешнем рынке, обеспечение условий роста экспорта, осуществление внешних государственных заимствований в пределах лимита внешнего государственного долга Республики Беларусь, развитие экспорта высоких технологий и содействие их импорту в целях ускоренного развития национальной экономики, обеспечение доступа к источникам сырья и товарам, производство которых невозможно либо неэффективно в Республике Беларусь.

**Основными направлениями в сфере международного экономического сотрудничества являются:** участие в многостороннем сотрудничестве в рамках международных организаций, институтов и форумов в качестве фактора органичной интеграции в мировое сообщество в интересах развития национальной экономики, участие в таможенных союзах, зонах свободной торговли и иных формах экономической интеграции с иностранными государствами, привлечение иностранных инвестиций, развитие делового сотрудничества с государствами, участвующими в многосторонней системе регулирования торговли, рациональное использование географического положения, развитие эффективной системы обслуживания международных транспортных систем и коммуникаций.

**Основными направлениями в сфере международного сотрудничества в области космической деятельности являются:** участие в международных программах исследования и использования космического пространства, развитие научно-технического потенциала белорусских организаций, работающих в области космической деятельности.

**Основными направлениями в сфере международного военного сотрудничества являются:** проведение государственной политики, направленной на предотвращение войны и поддержание мира, нейтрализацию потенциальных военных угроз, исключение вовлечения Вооруженных Сил Республики Беларусь в вооруженные конфликты за пределами государства, расширение международного сотрудничества, партнерства и укрепление доверия в военной сфере, содействие мирному урегулированию международных вооруженных конфликтов и споров, сотрудничество с иностранными государствами по сокращению вооружения и вооруженных сил в Европе, конверсии предприятий оборонной промышленности, военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами.

**Основными направлениями в сфере международного сотрудничества по реализации государственной пограничной политики являются:** обеспечение нерушимости Государственной границы Республики Беларусь, защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Беларусь, взаимовыгодное межгосударственной сотрудничество по пограничным вопросам, мирное разрешение пограничных вопросов.

**Основными направлениями в сфере международной безопасности являются:** развитие международного сотрудничества в целях сохранения и укрепления существующих систем международной и региональной безопасности, развитие международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом и экстремизмом, организованной преступностью, наркобизнесом и иными видами преступной деятельности, противодействие незаконному распространению оружия массового поражения, его компонентов и средств доставки, а также товаров и технологий двойного назначения.

**Основными направлениями в сфере гуманитарного сотрудничества и прав человека являются:** участие в международных договорах в гуманитарной области и в области прав человека, развитие международного гуманитарного сотрудничества и сотрудничества в области прав человека, реализация долгосрочной стратегии содействия духовному и культурному развитию белорусской диаспоры, создание благоприятных правовых и организационных условий для этнических белорусов, выходцев из Республики Беларусь и лиц, идентифицирующих себя как белорусы, а также членов их семей, принявших решение вернуться в Республику Беларусь на постоянное место жительства.

**Основными направлениями в сфере международного сотрудничества в области здравоохранения, образования, науки, информации и информатизации, культуры, спорта, туризма, охраны окружающей среды являются:** укрепление международного сотрудничества в области развития здравоохранения, привлечение внешних интеллектуальных и научных ресурсов в интересах научного, образовательного и культурного развития Республики Беларусь, расширение международного научно-технического сотрудничества, участие в международных договорах, развитие взаимовыгодных отношений с иностранными государствами, международными организациями, обмен информацией и технологиями, использование международных глобальных информационных сетей в интересах ускоренного экономического развития, содействие интеграции Республики Беларусь в мировое информационное пространство, поддержка взаимовыгодного международного сотрудничества в области информации и информатизации, содействие национальным федерациям (союзам, ассоциациям) по виду (видам) спорта в их международной деятельности и повышении международного авторитета Республики Беларусь через активное участие спортсменов (команд спортсменов) Республики Беларусь в международных спортивных мероприятиях, формирование имиджа Республики Беларусь как региона, привлекательного для развития туризма, и продвижение национального туристского продукта на внешний рынок, развитие международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды, разрешения экологических проблем транснационального характера, привлечение помощи международного сообщества по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

**Основными направлениями в сфере международного сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:** оперативное информирование в случаях возникновения или опасности возникновения чрезвычайных ситуаций, проведение согласованной политики по предупреждению трансграничных чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, обмен научно-технической информацией и специалистами в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, оказание гуманитарной помощи странам, пострадавшим вследствие чрезвычайных ситуаций.

**Основными направлениями в сфере сотрудничества в области кодификации и прогрессивного развития международного права являются:** участие в разработке международных договоров, развитие сотрудничества с международными организациями.

**Основными направлениями в сфере трансграничного сотрудничества являются:** взаимодействие с иностранными государствами на региональном и местном уровнях в целях оперативного решения приграничных проблем, привлечения иностранных инвестиций для совершенствования приграничной и транспортной инфраструктуры, создания коммерческих организаций с иностранными инвестициями, разработка и реализация региональных проектов технического содействия, финансируемых международными организациями и программами в области экономики, территориального планирования, предпринимательства, инфраструктуры, информации, охраны окружающей среды, образования, культуры, туризма и спорта, поощрение еврорегионов как формы приграничного сотрудничества в целях сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития территорий, развития приграничной инфраструктуры, совместного решения проблем в сфере охраны природы, преодоления дисбаланса в вопросах занятости населения, культурных и языковых барьеров.

**3. Республика Беларусь – субъект СНГ**

8 декабря 1991 г. Республика Беларусь, Россия, и Украина подписали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.

21 декабря 1991 г. к СНГ в г. Алма-Ата присоединились Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан. В настоящее время в СНГ входят 12 бывших республик СССР из 15. Латвия, Литва, Эстония в состав СНГ не вошли.

Учредительными документами СНГ являются: Соглашение о создании СНГ, Алма-Атинская Декларация, Устав СНГ и др.

В начальный период своего создания СНГ рассматривалось как форма цивилизованного развода бывших союзных республик и раздела имущества бывшего СССР мирным путем. Сегодня в СНГ господствует стремление государств к экономическому и политическому взаимодействию на просторах бывшего СССР.

Страны-участницы СНГ сотрудничают в различных сферах: государственно-политической, социально-экономической, научной, культурной, экологической, правовой, внешнеполитической и др.

Все органы СНГ имеют исключительно консультативные и координационные функции.

Деятельность Совета Глав Государств и Совета Глав Правительств регулируется следующим образом: при принятии решений в этих Советах каждое государство имеет один голос. Решения принимаются с общего согласия, консенсусом. За каждым государством признается право не участия в решении того или иного вопроса.

Совет Глав Государств обсуждает и принимает принципиальные решения, связанные с деятельностью государств-участников в сфере их общих интересов. В соответствии с Уставом СНГ он собирается на заседания два раза в год. Внеочередные заседания могут созываться по инициативе одного из государств-членов.

Совет Глав Правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. Периодичность заседаний данного Совета – четыре раза в год. Внеочередные заседания могут созываться по инициативе Правительства любого из государств-членов.

Межпарламентская Ассамблея СНГ состоит из парламентских делегаций стран СНГ, состав которых обновляется к каждому заседанию, Совета Ассамблеи, постоянных и временных комиссий, вспомогательных органов и Секретариата Совета МПА. Межпарламентская Ассамблея обсуждает широкий круг политических, социально-экономических и иных проблем, представляющих общий интерес. Все делегации стран-участниц имеют один голос. Пленарные заседания МПА проводятся не реже двух раз в год. Решения в МПА принимаются консенсусом, то есть достижением согласия его участников. МПА не наделена законодательными полномочиями, она имеет консультативные и координационные полномочия. Важнейшая функция МПА – это сближение национальных законодательств стран-участниц СНГ. Эта задача решается путем принятия модельных (рекомендательных) актов, которые направляются парламентам стран-участниц СНГ для использования в их законодательной деятельности.

Координационно-консультативный комитет СНГ является постоянно действующим исполнительным и координирующим органом.

Комитет вырабатывает предложения по вопросам сотрудничества в рамках СНГ, организует совещания представителей и экспертов для подготовки проектов документов, выносимых на заседания Совета Глав Государств и Совета Глав Правительств, содействует работе других органов в рамках Содружества. Столицей СНГ является город Минск.

СНГ является уникальным своеобразным объединением государств, которое в процессе своего функционирования реализует различные виды связей между собой, характерные для федеративных, конфедеративных, ассоциативных международно-правовых форм объединений государств.

**4. Союзное государство Беларуси и России**

После распада СССР 26 июня 1992 года между Российской Федерацией и Республикой Беларусь были установлены дипломатические отношения.

21 февраля 1995 года в городе Минске Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко и Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным подписан Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Российской Федерацией. Договор вступил в силу 11 августа 1995 года.

26 мая 1995 года у белорусской деревни Речка убран символический таможенный знак, что означало ликвидацию границы между Беларусью и Россией.

27-28 февраля 1996 года Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко привез в Москву исторические предложения, направленные на тесное сближение двух стран.

2 апреля 1996 года в городе Москве Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко и Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным подписан Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об образовании Сообщества Беларуси и России. Договор вступил в силу с 29 августа 1996 года. Целью создания Сообщества являлось объединение материального и интеллектуального потенциалов обоих государств для подъема экономики, создания равных условий повышения уровня жизни народов и духовного развития личности.

Высшим органом Сообщества являлся – Высший Советом, в который входили главы государств и правительств, руководители парламентов сторон, а также председатель Исполнительного Комитета, был принят ряд важных решений. Так, 22 июня 1996 года были приняты следующие решения: “О Таможенном Комитете Сообщества”, “О беспрепятственном обмене жилых помещений”, “О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий”.

Исполнительным Комитетом Сообщества Беларуси и России 11 апреля 1996 года было принято постановление № 1 “О равных правах граждан на получение образования”, а 16 мая 1996 года принято постановление № 2 “О взаимном предоставлении гражданам Беларуси и России равных прав в получении всесторонней медицинской помощи”.

Договор содержал конкретные направления работы органов Сообщества: проведение общей экономической и социальной политики, разработка и реализация совместных программ; формирование единой энергетической, транспортной систем и системы связи; взаимодействие в решении вопросов занятости населения; формирование единой нормативно-правовой базы и др. Однако Договор четко не прописывал механизма реализации задач, поставленных перед органами Сообщества. Кроме того, в развитии рыночных реформ Россия опережала Беларусь.

2 апреля 1997 года в Москве президенты А.Г. Лукашенко и Б.Н. Ельцин подписали Договор о Союзе Беларуси и России. По инициативе А.Г. Лукашенко Сообщество преобразуется в Союз двух государств. Одновременно был принят Меморандум о взаимопонимании между Республикой Беларусь и Российской Федерацией по вопросу о доработке и принятии Устава Союза Беларуси и России, который публиковался в виде проекта для всенародного обсуждения гражданами Республики Беларусь и гражданами России.

23 мая 1997 года в городе Москве Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко и Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным подписан Устав Союза Беларуси и России. Договор и Устав о Союзе Беларуси и России вступили в силу 11 июня 1997 года.

По выполнению Договора и Устава органами Союза была проведена большая работа. Интеграция между государствами стала более тесной. Был осуществлен ряд совместных крупномасштабных программ и проектов, направленных на наращивание промышленного и научно-технического потенциала государств, для граждан двух государств были сняты пограничные и таможенные барьеры, предоставлены равные права в области образования, трудоустройства и оплаты труда, приобретения и использования имущества.

Высшим Советом Союза Беларуси и России было принято свыше 40 решений по вопросам внешней политики, военной политики и безопасности, охраны границ, борьбы с преступностью, финансового и таможенного законодательства, коммуникаций и информатизации и др.

Однако существовали и определенные трудности в реализации положений Договора и Устава Союза. В России большими темпами шла приватизация государственной собственности, в Беларуси она развивалась более медленно. Этот и другие факторы затрудняли сотрудничество двух стран: практически отсутствовали крупные финансово-промышленные группы двух стран способные конкурировать на мировых рынках; не все решения, принимаемые на высшем уровне органами Союза, реализовывались на практике из-за противодействия определенных российских политических сил интеграции; правовая база двухсторонних отношений нуждалась в совершенствовании, прежде всего в наделении Парламентского Собрания Союза правом принимать не рекомендательные, а законодательные акты, в наделении дополнительными наднациональными полномочиями союзных органов, в гармонизации и сближении национального законодательства государств-участников.

Но экономическая целесообразность, историческая взаимосвязь судеб народов двух государств, родственные отношения, близость духовной и культурной жизни, совпадение интересов в политической, экономической, внешнеполитической, геостратегической, оборонной и иных областях требовали более тесного объединения государств-участников Союза.

Все эти недостатки и объективные закономерности развития двух государств создали предпосылки для появления Декларации о дальнейшем единении Беларуси и России.

25 декабря 1998 года в Москве президентами двух стран были подписаны Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России, а также Договор о равных правах граждан и Соглашение о создании равных условий субъектам хозяйствования.

Декларация провозглашала конечную цель интеграции двух государств – создание союзного государства.

Договор о равных правах граждан был ратифицирован Законом Республики Беларусь от 17 февраля 1999 года № 244 – З.

В Соглашении Республика Беларусь и Российская Федерация взяли на себя обязательство способствовать законодательными и иными мерами созданию равных условий субъектам хозяйствования на территории обоих государств.

В январе 1999 года в Республике Беларусь и Российской Федерации были образованы рабочие группы по подготовке проекта Договора о создании Союзного государства.

8 декабря 1999 года в г. Москве президент Беларуси Александр Григорьевич Лукашенко и президент России Борис Николаевич Ельцин подписали Договор о создании Союзного государства Беларуси и России. Договор был ратифицирован Республикой Беларусь 24 декабря 1999 года.

Составной частью Договора является Программа действий по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

После обмена ратификационными грамотами с Россией прекратили свое действие Договор об образовании Сообщества Беларуси и России от 2 апреля 1996 года и Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года. Ранее принятые акты в рамках Сообщества и Союза продолжают действовать в части, не противоречащей Договору о создании Союзного государства.

Союзное государство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками.

Согласно ст. 6 Договора каждое государство-участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности. Каждое государство сохраняет членство в ООН и в других международных организациях.

Союзное государство основано на принципах суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств.

Договором устанавливается, что граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. Однако пока союзного закона о гражданстве не принято. Тем не менее, Договором предусмотрено, что граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, договорами между ними. Каждый гражданин государства-участника имеет право на защиту на территории третьего государства, где не имеется представительства государства-участника, гражданином которого он является, дипломатическим представительством или консульским учреждением другого государства. Договором также предусматривается создание союзной Комиссии по правам человека, однако пока она также не образована.

Договор закрепляет предметы ведения, принадлежащие исключительно Союзному государству (ст.17 Договора) и предметы, находящиеся в совместном ведении Союзного государства и государств-участников (ст. 18 Договора).

Вне пределов исключительного ведения Союзного государства и предметов совместного ведения Союзного государства и государств-участников последние сохраняют всю полноту государственной власти.

В Договоре содержатся статьи, посвященные бюджету Союзного государства.

Бюджет Союзного государства призван обеспечивать финансирование программ и проектов Союзного государства, его функционирование, включая расходы на содержание его органов.

Бюджет Союзного государства формируется за счет ежегодных согласованных отчислений государств-участников. Наполнение бюджета может также осуществляться и за счет других законных источников финансирования.

Вопросы финансово-хозяйственной деятельности органов Союзного государства, отраслевых и функциональных органов управления Союзного государства регулируются советом Министров Союзного государства в соответствии с нормативно-правовыми актами Союзного государства, а также законодательством государств-участников.

Государства-участники самостоятельно несут расходы, связанные с осуществлением мероприятий, не предусмотренных бюджетом Союзного государства.

Бюджет Союзного государства не может иметь дефицит.

Исполнение бюджета до создания Казначейства Союзного государства осуществляют казначейства государств-участников в части, касающейся территорий своих государств.

Проект бюджета Союзного государства вносится в Парламент Советом Министров Союзного государства.

Бюджет после принятия Парламентом утверждается Высшим Государственным Советом.

В Договоре определены порядок организации, предметы ведения, полномочия, организация работы, виды нормативно-правовых актов, принимаемых органами Союзного государства.

**Высший Государственный Совет является высшим органом Союзного государства.** В его состав входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников.

В заседаниях Высшего Государственного Совета участвуют также Председатель Совета Министров, Председатели Палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства.

**Председателем Высшего Государственного Совета является один из глав государств-участников** на основе ротации, если государства-участники не договорились об ином.

Акты Высшего Государственного Совета принимаются на основе единогласия государств-участников. Акт не является принятым, если одно из государств-участников высказалось против его принятия.

Голосование на заседаниях Высшего Государственного Совета от имени государства-участника осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное.

**Парламент Союзного государства** является представительным и законодательным органом Союзного государства.

Члены Палаты Союза работают на непостоянной основе и получают вознаграждение за свой труд по месту постоянной работы.

Депутаты Палаты представителей работают на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Палата представителей избирается, а Палата Союза формируется сроком на 4 года. В случае прекращения полномочий палат парламентов государств-участников члены Палаты Союза сохраняют свои полномочия вплоть до обновления депутации соответствующего парламента.

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.

Право внесения законопроектов принадлежит Высшему Государственному Совету, Совету Министров Союзного государства, Палате Союза, а также группе депутатов Палаты Представителей численностью не менее 20 депутатов.

Законопроекты вносятся в Палату представителей.

После принятия закона Палатой представителей он направляется на одобрение в Палату Союза.

Решение Палаты Представителей считается не принятым, если против него проголосовало более одной четверти от общего числа депутатов.

Законы Союзного государства принимаются большинством голосов от общего числа членов каждой палаты. В случае неодобрения законопроекта Палатой Союза палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего законопроект подлежит повторному рассмотрению в палатах.

Принятый закон не позднее 7 дней со дня одобрения Палатой Союза направляется в Высший Государственный Совет для подписания Председателем Высшего Государственного Совета и обнародования.

Председатель Высшего Государственного Совета не позднее 30 дней со дня принятия закона подписывает его, если у него и у главы государства-участника, не являющегося на момент подписания закона Председателем Высшего Государственного Совета, нет возражений в отношении принятия этого закона. Если у Председателя Высшего Государственного Совета или у главы государства-участника, не являющегося на момент подписания закона Председателем Высшего Государственного Совета, имеются возражения, то закон отклоняется. Отклонение закона оформляется решением Высшего Государственного Совета и направляется в палаты Парламента не позднее 7 дней со дня его отклонения. Председатель Высшего Государственного Совета вправе предложить палатам Парламента создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

В настоящее время выборы в Палату Представителей Парламента Союзного государства не производились, поэтому его функции выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, которое является лишь представительным органом, принимающим только модельные законы.

**Исполнительным органом Союзного государства является Совет Министров**

На заседания Совета Министров могут приглашаться руководители центральных банков и министры государств-участников.

Функции Совета Министров, его состав, а также порядок его деятельности определяются Положением, утверждаемым Высшим Государственным Советом.

Решение Совета Министров может быть приостановлено или отменено Высшим Государственным Советом.

Совет Министров формирует Постоянный Комитет, руководимый Государственным секретарем.

Постоянный Комитет является ответственным за подготовку заседаний Высшего Государственного Совета и Совета Министров.

Постоянный Комитет координирует работу отраслевых и функциональных органов Союзного государства и их взаимодействие с национальными органами государств-участников, контролирует выполнение принятых Высшим Государственным Советом и Советом Министров решений, регулярно информирует Совет Министров о положении дел в сферах деятельности отраслевых и функциональных органов Союзного государства, вносит предложения в Совет Министров по выполнению текущих задач развития Союзного государства.

Согласно Договору предусматривается создание Суда Союзного государства. Пока он не образован.

Суд Союзного государства (далее - Суд) является органом Союзного государства, который призван обеспечить единообразное толкование и применение настоящего Договора, нормативно-правовых актов Союзного государства.

Из числа судей Суд избирает Председателя и его заместителя, которые не могут быть гражданами одного государства-участника.

Устав и Регламент Суда утверждает Высший Государственный Совет.

Каждое государство-участник, органы Союзного государства могут передавать на рассмотрение суда любые вопросы, связанные с толкованием и применением союзного Договора, нормативно-правовых актов Союзного государства.

Решения Суда имеют обязательную юридическую силу и подлежат официальному опубликованию.

Решения суда принимаются двумя третями голосов от общего числа судей в соответствующем судебном заседании.

Для осуществления контроля за финансами Союзного государства Договором предусматривается создание Счетной палаты.

Члены Счетной палаты избирают из своего состава Председателя и его заместителя, которые выполняют свои обязанности в течение двухлетнего периода и могут быть переизбраны. При этом Председатель Счетной палаты и его заместитель не могут быть гражданами одного и того же государства-участника.

Нормы Договора о создании Союзного государства во многих случаях опережают нормы действующего, в том числе и конституционного законодательства Беларуси и России. Поэтому Договором предусмотрено, что в случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника преимущественную силу имеет норма закона или декрета Союзного государства. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств-участников.

В заключительных положениях Договора предусматривается принятие на референдумах государств-участников Конституционного Акта, определяющего на основе союзного Договора государственное устройство Союзного государства и его правовую систему. После одобрения Конституционного Акта на референдумах государства-участники вносят необходимые дополнения и изменения в свои конституции.

В целях поэтапного претворения в жизнь союзного Договора Республика Беларусь и Российская федерация приняли Программу действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

Задача Программы – определение содержания, этапов и сроков работы по передаче Союзному государству зафиксированных в Договоре предметов ведения, способов законодательного закрепления такой передачи, включая возможное внесение изменений в конституции двух государств, а также организационные рамки этой деятельности в Союзном государстве, создание необходимых союзных или координирующих органов. В нее включаются задачи по осуществлению двумя государствами комплекса взаимосвязанных мероприятий в экономической, правовой и иных сферах, которые направлены на их поэтапное объединение. Выполнение настоящей Программы ознаменует завершение процесса создания Союзного государства с единым экономическим пространством, единой транспортной системой, единой таможенной территорией, единой денежной единицей, общим бюджетом.

Договор во многих своих положениях выходит за рамки конституций двух государств – Беларуси и России. Предусматривается создание наднациональных государственных органов, имеющих право принятия правовых актов не только в отношении национальных государственных органов Беларуси и России, но и граждан государств-участников Договора. Это свидетельствует о том, что государства-участники Договора стремятся объединиться в единое государство. Каким будет конституционно-правовой статус будущего Союзного государства, сегодня ответить весьма сложно.