

Ірына Екадумава

СТРУКТУРА КІРАЎНІЧЫХ ОРГАНАЎ САЮЗНАЙ ДЗЯРЖАВЫ РАСІІ І БЕЛАРУСІ

За шэсць гадоў існавання беларуска-расійскага саюзу яго структура не была арганізацыйнай дакладнасьці і палітычнай эфэктыўнасьці, дастатковай для таго, каб “Саюзную дзяржаву Беларусі і Расіі” пачалі ўважаць у сьвеце за паўнаважнае дзяржаўнае ўтварэньне. На сёньняшні дзень палітычны хаўрус Беларусі і Расіі мае назву “Саюзная дзяржава” (СД). Дамова пра яе стварэньне была падпісана 8 сьнежня 1999 г. і ўступіла ў дзеяньне 26 сьнежня 2000 г. Паводле гэтае дамовы былі заснаваныя кіраўнічыя органы Саюзнай дзяржавы — Найвышэйшая дзяржаўная рада (НДР), Рада міністраў (РМ), Сталы камітэт (СК) і Парлямэнт Саюзнай дзяржавы, які дагэтуль яшчэ ня створаны.

Стварэньню СД папярэднічала Дамова аб стварэньні Супольнасьці 2 красавіка 1996 г., Дамова аб стварэньні Саюзу ад 2 красавіка 1997 г. і Дэкларацыя аб далейшым яднаньні Беларусі і Расіі ад 25 сьнежня 1998 г. Ніводнае з гэтых пагадненьняў не зьмяшчала юрыдычнага афармленьня статусу аб’яднаньня Беларусі і Расіі. У арт. 4 Статуту Саюзу гаворыцца пра яго міжнародную правасуб’ектнасьць. Аднак гэтая правасуб’ектнасьць належыцца яму толькі ў той меры, у якой ён надзелены ёю з боку дзяржаваў, кожная зь якіх рэгулярна пацвярджае, што застаецца пры сваім суверэнітэце і атрыбутах дзяржаўнасьці. Так, у саюзнай дамове ад 3 красавіка 1997 г. напісана: “Кожная дзяржава — удзельніца Саюзу захоўвае дзяржаўны суверэнітэт, незалежнасьць і тэрытарыяльную цэльнасьць, Канстытуцыю, дзяржаўны сьцяг, герб ды іншыя атрыбуты дзяржаўнасьці” (арт. 1). У Дэкларацыі аб далейшым яднаньні ад 25 сьнежня 1998 г. гаворка йдзе пра добраахвотнае аб’яднаньне ў “Саюзную дзяржаву пры захаваньні нацыянальнага суверэнітэту дзяржаў — удзельніцаў Саюзу”¹. У Дамове аб стварэньні Саюзнай дзяржавы ўказваецца: “Кожная дзяржава-ўдзельніца захоўвае з улікам добраахвотна перададзеных Саюзнай дзяржаве паўнамоцтваў суверэнітэт, незалежнасьць, тэрытарыяльную цэльнасьць, дзяржаўны лад, Канстытуцыю, дзяржаўны сьцяг, герб ды іншыя атрыбуты дзяржаўнасьці” (ч. 1, с. 6), прычым у артыкуле 17 дамовы, дзе пералічаюцца прадметы выключнага распаўсюджваньня Саюзнай дзяржавы, не пазначаецца, што такім прадметам

ёсць уся міжнародная дзейнасць і міжнародныя дамовы Расіі й Беларусі. Пакуль абедзве дзяржавы паслядоўна адмаўляюцца ад інтэграцыі за кошт уласнага сувэрэнітэту, на практыцы найбольш дзейным інструментам рэгляментацыі беларуска-расійскага аб'яднання выступаюць дамовы, упаасобку тыя зь іх, якія выконваюць ролю ўстаноўчых і статутных дамоўна-праўных актаў².

З гледзішча міжнароднага права, Саюзная дзяржава ёсць новаўвядзеннем, наконт якога ні паміж палітыкамі, ні паміж экспертамі няма згоды. Дэпутат Дзяржаўнай думы РФ Мікалай Ганчар сьцьвярджаў, што Саюзная дзяржава ня што іншае як фэдэрацыя³. Так сама ўважаў дзяржаўны сакратар СД Павал Барадзін⁴. Зь імі поўніцый ня згодны беларускі прэзыдэнт, які неаднаразова заяўляў, што пра фэдэрацыю ў прынцыпе, ня можа быць размовы⁵. А. Лукашэнка выказваецца за пашырэнне паўнамоцтваў Саюзнай дзяржавы як супольнай для Беларусі й Расіі арганізацыйнай надбудовы, але такая мадэль не задавальняе Маскву.

Правазнаўцы бачаць у Саюзнай дзяржаве складаную фэдэрацыйна-канфэдэрацыйную структуру. Саюзная дзяржава — гэта “ўжо не міжнароднае аб'яднаньне і яшчэ не дзяржава”⁶. І Белаусь, і Расія па-ранейшаму захоўваюць сваё сяброўства ў ААН ды іншых міжнародных арганізацыях. Аднак, тэарэтычна, па ўзаемнай дамоўленасці ня выключана і адзінае сяброўства. На думку прафэсара катэдры міжнароднага права Беларускага дзяржаўнага ўнівэрсытэту Юр'я Броўкі, калі СД — гэта канфэдэрацыя, то яна можа спалучаць у сабе рысы міжнароднай арганізацыі й дзяржавы. Аднак пры стварэнні адзінай дзяржавы СД павінна ўступіць у ААН, што будзе каштаваць Расіі сяброўства (з правам вэта) ў Радзе бясьпекі ААН, а Беларусі — статусу незалежнай дзяржавы⁷. Пакуль гэтага не адбудзецца, Саюзная дзяржава як суб'ект міжнародных адносін можа разлічваць у міжнародных структурах ня больш як на статус назіральніка⁸.

Вызначыць дзяржаўны лад Саюзнай дзяржавы й ейную праўную сыстэму павінен Канстытуцыйны акт (арт. 62 Дамовы ад 8.12.99). Як адзначаў тагачасны старшыня камітэту Дзярждумы ў справах СНД і сувязях з суайчыньнікамі Барыс Пастухоў, падрыхтоўка гэтага дакумэнту ідзе вылучна марудна, без асаблівага спрыяння расійскага й беларускага кіраўніцтва. Больш за тое, навідавоку імкненьне пэўных сілаў адкласьці прыняцце гэтага дакумэнту на няпэўны тэрмін⁹. Да лютага 2002 г. былі падрыхтаваныя пяць праектаў Канстытуцыйнага акту: чатыры з расійскага боку, адзін — зь беларускага. Разыходжаньні ў пытаньні аб канстытуцыйным акце Саюзнай дзяржавы зьвязаныя з тым, як у ім павінны быць апісаныя суадносіны паўнамоцтваў дзяржаваў і саюзных органаў. А. Лукашэнка перакананы, што саюзныя органы павінны быць наднацыянальнымі. Акурат гэта зробіць бакі юрыдычна раўнапраўнымі і, з улікам ранейшых дамоваў паміж імі, дасьць Беларусі гарантыю захаваньня сувэрэнітэту. Павал Барадзін, наадварот, лічыць, што спрэчка наконт канстытуцыйнага акту можа весьціся толькі ў пляне выбару такой формы фэдэрацыі, якая была б

прывабнай для іншых краінаў¹⁰. Нагэтулькі адрозныя пагляды на тое, якім павінна быць беларуска-расійскае аб'яднаньне, дазваляюць выснаваць, што канстытуцыйны акт Саюзнай дзяржавы, нават пасля працы адмыслоўцаў, не разьвяжа прынцыповых пытаньняў аб арганізацыйна-праўнай прыродзе Саюзнай дзяржавы, і ў выпадку хуткага прыняцця яго чакае лёс чарговай дэкларацыі.

На якой жа праўнай аснове грунтуецца структура органаў СД? Статут Саюзу, прыняты 23 траўня 1997 г., перастарэў, канстытуцыйны акт Саюзнай дзяржавы яшчэ не прыняты, а пастановы, што прымаюцца Парлямэнцкім сходам (ПС), нікчэмныя з гледзішча права, паколькі, па-першае, ПС не абіраецца насельніцтвам, па-другое, яго пастановы ня могуць супярэчыць канстытуцыям дзвюх краінаў. Пакуль заканадаўчай базай Саюзнай дзяржавы застаюцца рашэньні, якія носяць пераважна рэкамендацыйны характар, дзейсьнейшым мэханізмам нарматворчасці выступаюць акты саюзных органаў, якія трансфармуюцца ў пастановы нацыянальных органаў выканаўчай улады.

Органы Саюзнай дзяржавы

Органамі Саюзнай дзяржавы зьяўляюцца Найвышэйшая дзяржаўная рада, у якую ўваходзяць кіраўнікі дзяржаваў, парлямэнтаў і ўрадаў (старшыня — А. Лукашэнка), і Рада Міністраў, якая складаецца з чальцоў урадаў (старшыня — Міхаіл Касьянаў). Рабочы орган Саюзнай дзяржавы — Сталы камітэт. У адпаведнасьці з Дамовай ад 8 сьнежня 1999 г., парлямэнт Саюзнай дзяржавы мае быць створаны ў будучым. Яго вышняя гаспода павінна фармавацца заканадаўчымі органамі дзяржаваў-удзельнікаў на парытэтнай аснове, а ніжняя — на аснове простых выбараў. Пакуль найвышэйшы заканадаўчы і прадстаўнічы орган СД — парлямэнт Саюзнай дзяржавы — ня створаны, заканадаўчыя функцыі выконвае толькі Найвышэйшая дзяржаўная рада.

Найвышэйшая дзяржаўная рада — пераемніца Найвышэйшай рады Супольнасьці Беларусі й Расіі, прадугледжанай Дамовай ад 2 красавіка 1996 г. У выкананьне Дамовы аб стварэнні Саюзу ад 2 красавіка 1997 г. яна пераўтворана 23 траўня 1997 г. у Найвышэйшую Радз Саюзу, а з падпісаньнем Дамовы аб стварэнні Саюзнай дзяржавы ад 8 сьнежня 1999 г. атрымала цяперашнюю назву. НДР — найвышэйшы орган беларуска-расійскага аб'яднаньня. Згодна з статутам, яна надзеленая паўнамоцтвамі для разьвязаньня найважнейшых пытаньняў у Саюзнай дзяржаве. У яе кампэтэнцыі знаходзяцца ўтварэнне органаў СД, уллучна з органамі кіраваньня галіновага й функцыянальнага характару; прызначэньне выбараў у Гасподу Прадстаўнікоў парлямэнту Саюзнай дзяржавы; зацьверджаньне бюджэту; зацьверджаньне міжнародных дамоваў СД, ратыфікаваных парлямэнтам (п. 1 арт. 35 Дамовы аб стварэнні Саюзнай дзяржавы). Сьпіс паўнамоцтваў НДР ёсць адкрытым. НДР мае апошніяе слова ў прыняцці законаў Саюзнай дзяржавы, падрыхтаваных Парлямэнцкім сходам.

У паседжаннях НДР удзельнічае таксама старшыня Суду Саюзнай дзяржавы (ч. 3 арт. 34 Дамовы аб стварэнні Саюзнай дзяржавы). Пры Саюзе ў Найвышэйшую раду ўваходзіў таксама старшыня Выканаўчага камітэту Саюзу з правам дарадчага голасу (арт. 20 Статуту Саюза Беларусі й Расіі ад 23 траўня 1997 г.). З часу стварэння Саюзу старшынём Найвышэйшай рады, а пасля НДР, па чарзе ёсць адзін з прэзідэнтаў краінаў-удзельніцаў Саюзу. Сёння гэта А. Лукашэнка. Пастановы НДР прымаюцца аднагалосна паводле прынцыпу “адна дзяржава — адзін голас”. Галасаваньне на паседжаннях НДР ад імя дзяржаваў-удзельніцаў Саюзу здзяйсняюць іх прэзідэнты альбо асобы, імі ўпаўнаважаныя (ч. 2 арт. 37 Дамовы ад 8.12.99). Пытаньне аб тым, ці магчыма прыняць акт НДР, калі раптам кіраўнік дзяржавы ня будзе згодны з рашэньнем упавнаважанага ім прадстаўніка, у дамоў не прапісанае.

Статус НДР вызначаны так, што гэты орган можа выконваць дваякую ролю: будучы найвышэйшым органам беларуска-расійскага аб’яднаньня, ён адначасова служыць “сталом перамоваў”, за якім кіраўнікі дзвюх краінаў нефармальна абмяркоўваюць бягучыя пытаньні. Статут Найвышэйшай Рады, зацьверджаны ейнай пастановай № 10 ад 22 студзеня 1998 г., пашырыў яе паўнамоцтвы. У іх лік былі ўлучаныя прызначэньне на пасады старшыні Выканаўчага камітэту Саюзу, яго намесьнікаў і кіраўніка справамi Выканкаму, а таксама іх вызваленне з пасадаў; зацьверджаньне палажэньня аб Выканкаме, яго колькасным складзе й выдатках на ўтрыманьне яго апарату. 27 ліпеня 2000 г. пастановай НДР № 7 быў зацьверджаны рэглямэнт НДР, які дэталізаваў яе паўнамоцтвы. Разам з тым, у дзеянні застаўся арт. 7 Статуту Найвышэйшай рады, якая забараняе НДР прымаць рашэньні, якія супярэчаць канстытуцыям дзяржаваў-удзельніцаў.

Выканаўчая ўлада

За пэрыяд з 1996 па 1999 гг. структуры выканаўчай улады ў беларуска-расійскім хаўрусе перажылі грунтоўныя зьмены. З падпісаньнем Дамовы аб утварэньні Саюзнай дзяржавы адзіны выканаўчы орган Саюзу — Выканаўчы камітэт — быў ператвораны ў два органы з больш рэглямэнтаванымі паўнамоцтвамі: Раду Міністраў і Сталы камітэт. Сталы камітэт падпарадкаваны Радзе Міністраў, якая мае выконваць функцыі саюзнага ўраду.

Выканаўчы камітэт Саюзу Беларусі й Расіі быў створаны як стала дзейны выканаўчы орган Саюзу, які фармуеца Найвышэйшай Радай (арт. 11 Дамовы аб стварэньні Супольнасьці Беларусі й Расіі ад 2 красавіка 1996 г.). Больш дэталёва яго дзейнасьць рэглямэнтуюцца ў Статуте Саюзу, дзе напісана, што ў Выканкам уваходзіць роўная колькасьць прадстаўнікоў дзяржаваў-удзельніцаў, а яго пэрсанальны склад зацьвярджаецца асабіста кіраўнікамі дзяржаваў (арт. 27 Статуту Саюзу). Старшыня Выканкаму й яго намесьнікі прызначаліся Найвышэйшай Радай, прычым старшыня ўваходзіў у Найвышэйшую Раду з правам дарадчага

голосу. Найвышэйшай радай прызначаюцца таксама намесьнікі старшыні Выканкаму (па адным ад кожнай дзяржавы) і кіраўнік справамi Выканкаму, які ўзначальваў яго апарат. Намесьнікі кіраўніка справамi прызначаліся й здымаліся з пасадаў Выканкамам на квотнай аснове, з роўным прадстаўніцтвам дзяржаваў-удзельніцаў. Па такім жа прынцыпе прызначаліся й вызваліліся ад пасадаў кіраўнікі аддзелаў апарату Выканкаму.

У Рэглямэнце Выканкаму, зацьверджаным пастановай Выканкаму № 2 ад 2 сьнежня 1997 г., гэтаму органу нададзены паўнамоцтвы для вядзеньня саюзных справаў у пэрыяды паміж паседжаннямі Найвышэйшай рады. У кампэтэнцыі Выканкаму апынулася арганізацыя ўсёй практычнай працы для выкананьня Дамовы аб Саюзе ад 2 красавіка 1997 г., выкананьня пастановаў Найвышэйшай рады і ўласных пастановаў, каардынацыя дзейнасьці галіновых ды іншых органаў Саюзу, арганізацыяў Саюзу ды міждзяржаўныя сувязі ўва ўсіх сфэрах, ад вайскавай да культурнай. Выканкаму таксама даручалася забесьпячыць захады для ўніфікацыі грашова-крэдытных, бюджэтных, валютных сыстэмаў і фінансавых рынкаў; узгадніць асновы антыманапольнага, падатковага й інвэстыцыйнага заканадаўства; стварыць неабходныя ўмовы для ўвядзеньня адзінай валюты. Функцыі й паўнамоцтвы Выканаўчага камітэту Саюзу былі такімі шырокімі з прычыны яго беспасярэдняй падпарадкаванасьці Найвышэйшай радзе. Пры нераз’вітасьці спэцыялізаваных органаў заканадаўчай і судовай улады ў Саюзе частку іх функцыяў брала на сябе ня толькі Найвышэйшая рада, але й Выканкам. У існасьці Выканкам выконваў ролю стала дзейнага аддзелу Найвышэйшай рады, адказнага за апэратыўныя рашэньні.

Пра самадастатковасьць Выканкаму сьведчыць тое, што нават палажэньне аб Выканкаме зацьвярджалася Найвышэйшай радай на прапанову самога ж Выканкаму (абз. 1 арт. 26 Статуту Саюзу Беларусі й Расіі). Такая самадастатковасьць Выканкаму давала надзвычай шырокія паўнамоцтвы кіраўніку апарату Выканкаму — кіраўніку справамi. У яго кампэтэнцыю ўваходзіла арганізацыйнае забесьпячэньне паседжанняў Выканкаму і ўзаемадзеяньне з органамі галіновага ды іншага характару, а таксама арганізацыямі Саюзу, міністэрствамі, ведамствамі ды арганізацыямі дзяржаваў-удзельніцаў Саюзу, перш за ўсё тымі, якія здзяйсняюць каардынацыйныя функцыі для супрацоўніцтва зь дзяржавамі — удзельніцамі СНД (арт. 35 Рэглямэнту Выканкаму).

У заданьні Выканкаму ўваходзіла падрыхтоўка дакумэнтаў, кантроль за выкананьнем пастановаў Найвышэйшай рады, улучна з прызначэньнем прамоўцаў у пытаньнях, вынесеныя на яго паседжаньні. Плян дзейнасьці Выканкаму ствараўся на падставе пастановаў Найвышэйшай рады. На прапанову старшыні паседжання альбо чальцоў Выканкаму ў парадак яго паседжання магло быць улучанае любое пытаньне без папярэдняй яго падрыхтоўкі апаратам Выканкаму¹¹.

Арт. 29 Статуту Саюзу вызначаў, што пастановы Выканкаму прымаюцца аднагалосна паводле прынцыпу “адна дзяржава — адзін голас”. Тыя зь іх, якія не выходзілі за межы кампэтэнцыі Выканкаму, г.зн. не парушалі канстытуцыяў дзяржа-

ваў-удзельніцаў Саюзу, выконваліся падпарадкаванымі органамі й арганізацыямі Саюзу ў парадку, вызначаным нацыянальнымі заканадаўствамі. Кантроль за выкананнем пастановаў Выканкаму здзяйсняў яго апарат, а таксама апараты нацыянальных урадаў. Найвышэйшая рада мела права прыпыняць і скасоўваць любую пастанову Выканкаму. Больш за палову з 290 пытанняў, што былі разгледжаныя за перыяд з 1996 па 1999 гг., тычыліся фінансава-эканамічных і сацыяльных праблем. Кожнае пятае пытаньне насіла кантрольны характар¹².

Згодна з Дамовай аб стварэнні Саюзнай дзяржавы, Выканкам павінен дзеяць да стварэння Рады міністраў, а яго апарат — да фармавання Сталага Камітэту (арт. 70).

Рада Міністраў была заснаваная Дамовай аб стварэнні Саюзнай дзяржавы. Палажэнне аб Радзе Міністраў Саюзнай дзяржавы зацверджана пастановай НДР ад 27 чэрвеня 2000 г. № 12. Старшыня Рады Міністраў, як некалі кіраўнік справамі Выканкаму, прызначаецца й вызваляецца з пасады Найвышэйшай дзяржаўнай радай. Старшыня й чальцы Рады міністраў ня могуць дзейнічаць насуперак афіцыйнай пазыцыі НДР (п. 3 Рэгламэнту Рады Міністраў Саюзнай дзяржавы). У ліку паўнамоцтваў Рады міністраў знаходзіцца скасаванне актаў галіновых і функцыянальных органаў Саюзнай дзяржавы ў выпадку іх супярэчнасці з нарматыўна-праўнымі актамі Саюзнай дзяржавы (арт. 46 Дамовы ад 8.12.99). З 26 студзеня 2000 г. да Рады Міністраў перайшло кіраванне ўласнасцю Саюзнай дзяржавы (арт. 46 Дамовы ад 8.12.99). Старшынём Рады Міністраў прызначаны старшыня расійскага ўраду М. Касьянаў.

Сталы камітэт (СК) Саюзнай дзяржавы — орган, які выконвае функцыі яе апарату. СК падпарадкаваны Радзе Міністраў, якая яго фармуе (п. 1 арт. 48 Дамовы ад 8.12.99). На СК ускладзена забеспячэнне дзейнасці органаў сёсыйнага характару (п. 2 арт. 46 Дамовы ад 8.12.99), а таксама адказнасць за падрыхтоўку паседжанняў НДР і Рады Міністраў.

Паўнамоцтвы Сталага камітэту вызначаны ў палажэнні, зацверджаным пастановай НДР ад 27 чэрвеня 2000 г. Кіраўніком СК ёсць Дзяржаўны сакратар, які прызначаецца й вызваляецца ад пасады Найвышэйшай дзяржаўнай радай на прапанову старшыні Рады міністраў. Дзяржсакратар распараджаецца фінансавымі й матэрыяльнымі сродкамі, а таксама ўкладае грамадзянска-праўныя дамовы з юрыдычнымі й фізічнымі асобамі. Апрача гэтага, СК можа атрымліваць ад дзяржаваў-удзельніцаў маёмасць, неабходную для здзяйснення ўскладзеных на яго абавязкаў. Дзяржаўным сакратаром прызначаны Павал Барадзін.

Заканадаўчая ўлада

Да стварэння Парлямэнту Саюзнай дзяржавы найвышэйшым прадстаўнічым органам СД з'яўляецца **Парлямэнцкі сход** (ПС), заснаваны ў адпаведнасці з арт. 10 Дамовы аб стварэнні Супольнасці ад 2 красавіка 1996 г. ПС ёсць право-

бразам будучай вышняй гасподы парлямэнту Саюзнай дзяржавы. ПС складаецца з дзвюх дэпутацый, дэлегаваных парлямэнтамі Беларусі й Расіі — Нацыянальным сходам РБ і Фэдэральным сходам РФ. Кожная парлямэнцкая дэпутацыя ўключае ў сябе роўную колькасць прадстаўнікоў: па 36 чалавек ад кожнай дзяржавы — ўдзельніцы Саюзнай дзяржавы. Агульная колькасць дэпутатаў ПС складае 72 чалавекі. Дэлегаванне прадстаўнікоў у ПС і іх адкліканне нацыянальнымі парлямэнтамі здзяйсняюць самастойна, паводле ўласных рэгламентаў.

ПС прымае модульныя заканадаўчыя акты і ўносіць адпаведныя прапановы ў органы, якія маюць права заканадаўчай ініцыятывы, у парлямэнты Беларусі й Расіі, а таксама ў НДР. Пастановы ПС прымаюцца кваліфікаванай большынёй галасоў. Паседжанні правамоцныя, калі на іх прысутнічае ня менш за дзве траціны дэпутатаў ад кожнай з краінаў. Кіраўнічым органам ПС ёсць Рада, якая складаецца са старшыні, яго намеснікаў і старшыняў сталых камісій. Сёння пасаду Старшыні ПС займае Генадзь Селязьнёў, а пасаду яго першага намесніка — Вадзім Папоў. Іншыя намеснікі Старшыні ПС — Аляксандар Вайтовіч,

Камісіі Парлямэнцкага сходу Саюзнай дзяржавы

	Назоў камісіі	Кіраўніцтва	Колькасць чальцоў
1.	па заканадаўстве й рэгламэнце	Мізуліна Алена — старшыня, Андрэйчык Наталя — намесніца старшыні	7
2.	па эканамічнай палітыцы	Ціханаў Георгі — старшыня, Забалоцец Сяргей — намеснік старшыні	13
3.	па бюджэце й фінансах	Нікіцін Уладзімер — старшыня, Ваганаў Аляксей — намеснік старшыні	10
4.	па сацыяльнай палітыцы, навуцы, культуры й гуманітарных пытаннях	Панасаў Сьцяпан — старшыня, Новікаў Анатоль — намеснік старшыні	7
5.	па пытаннях вонкавай палітыкі	Чаргінец Мікалай — старшыня	7
6.	па бяспекцы, абароне й барацьбе са злачыннасцю	Бікінін Барыс — старшыня, Савіцкая Святлана — намеснік старшыні	7
7.	па пытаннях экалогіі, прыродакарыстання й ліквідацыі наступстваў аварыяў	Худая Марыя — старшыня, Шыпук Паўла — намеснік старшыні	7
8.	па інфармацыйнай палітыцы і ўзаемадзеяння з грамадзкімі арганізацыямі	Машэрава Наталя — старшыня, Біндзюкоў Мікалай — намеснік старшыні	8

Віктар Калеснікаў, Анатоль Малафееў і Барыс Пастухоў. Забеспячэннем дзейнасці ПС займаецца сталы дзейны апарат — Сакратарыят ПС. Яго ўзначальвае ўладзімер Аксёнаў. Цяпер у ПС дзейць 8 камісій.

Сьпяраша парадак фармавання, кампэтэнцыя й графік працы ПС Супольнасці былі вызначаны Пагадненнем аб Парлямэнцкім сходзе Супольнасці,

укладзеным паміж Федэральным сходам РФ і Вярхоўным Саветам РБ 29 красавіка 1996 г. Паводле арт. 2 гэтага пагаднення, дэпутаты нацыянальных парламентаў дзяржаваў-удзельніцаў складаліся з 25 парламентароў ад кожнай краіны. Праз год, з прыняццем Статуту Саюзу, колькасць прадстаўнікоў абодвух парламентаў павялічылася і склала па 36 ад кожнай дзяржавы.

Галоўная праблема ПС дагэтуль палягае ў яго нелегітымнасці. Ня будучы беспасярэдне абраным, гэты орган ня можа лічыцца прадстаўнічым. Таму прынятыя ім законы ёсць мадэльнымі й, для таго каб уступіць у сілу, патрабуюць зацверджання ў нацыянальных органах дзяржаўнай улады, якія маюць права заканадаўчай ініцыятывы. У якасці асноўных прадметаў дзейнасці ПС у яго Статуте ўказаныя пытанні развіцця нарматыўна-праўнай базы інтэграцыі й прыняццё нарматыўна-праўных актаў, якія маюць статус “заканадаўчай рэкамэндацыі, што патрабуе першачарговага разгляду й прыняцця ўва ўстаноўленым парадку парламентамі дзяржаваў — удзельніц Саюзу” (арт. 23 Статуту Саюзу). Прыняцце законаў, абавязковых для выканання, не ўваходзіць у кампэтэнцыю ПС. Хаця арт. 26 Статуту і прадугледжвае далейшую трансфармацыю ПС у заканадаўчы орган, фактычна ПС выконвае ролю дарадчага органу. У той жа час у кампэтэнцыі ПС знаходзіцца разгляд праекту саюзнага бюджэту, што прыцягвае ўвагу да ПС з боку лабістаў.

Што да права заканадаўчай ініцыятывы, дык яго ў Саюзнай дзяржаве маюць кіраўнікі дзяржаваў, парламэнты, урады, дэпутаты колькасцю ня менш за адну пятую ад агульнай колькасці дэпутатаў ПС ды дэпутаты Беларусі й Расіі.

Прыярытэтным чарговым паседжаннем ПС такая ж, як і ў нацыянальных парламентаў, — 2 разы на год (ст. 24 Статуту Саюзу Беларусі й Расіі). Старшыня ПС і яго першы намеснік абіраюцца з складу ПС тэрмінам на адзін год на парытэтай аснове (старшыня й яго намеснік ня могуць быць грамадзянамі адной дзяржавы). За час існавання ПС пры Супольнасці й Саюзе адбылося 13, а пры

№	Дата	Места	Асноўныя вынікі працы
1	25 чэрвеня 1996 г.	Смаленск	Развязаньне арганізацыйных пытанняў: былі сфармаваны органы ПС і вызначана іх месцазнаходжаньне (г. Масква). У якасці прыярытэтнага кірунку дзейнасці вызначана падрыхтоўка да ўніфікацыі нацыянальных заканадаўстваў.
2	24 кастрычніка 1996 г.	Менск	Зацверджаны плян захадаў для ўніфікацыі заканадаўства ў сфэры рэфармавання эканомікі на 1996—1997 гг., ухвалены асноўныя палажэнні Канцэпцыі ўніфікацыі працоўнага заканадаўства Беларусі й Расіі, прыняты Зварот да кіраўнікоў дзяржаў, парламентаў і народаў Эўропы аб стварэнні бязьядравой зоны ў Цэнтральнай і Ўсходняй Эўропе.
3	11—12 сакавіка 1997 г.	Менск	У сувязі з праведзеным у Беларусі рэфэрэндумам аб змене Канстытуцыі, роспускам Вярхоўнага Савету і стварэннем Нацыянальнага сходу зменены колькасны склад беларускай дэпутаты ПС, перабраны Старшыня Парлямэнцкага сходу, яго намеснік, чальцы сталых камісіяў.

№	Дата	Места	Асноўныя вынікі працы
4	1 красавіка 1997 г.	Масква	Ухвалены праект Дамовы аб стварэнні Саюзу Беларусі й Расіі, на падставе якога пастаноўлена рэарганізаваць органы ПС Супольнасці ў органы ПС Саюзу. Прынятыя афіцыйныя звароты ў Міжпарлямэнцкую Раду краін СНД, Парлямэнцкую Асамблею Рады Эўропы й Парлямэнцкую Асамблею АБСЭ з просьбай надаць Парлямэнцкаму сходу Саюзу статус назіральніка ў гэтых міжнародных структурах. Прыняты ў першым чытанні праект саюзнага закону “Аб фінансаво-прамысловых групках”, пакладзены ў аснову адпаведнага закону Беларусі.
6	3—4 лістапада 1997 г.	Калінінград	Прыняты нарматыўна-праўныя акты “Аб статусе дэпутата Парлямэнцкага сходу Саюзу Беларусі й Расіі”, “Аб абавязковым сацыяльным страхаванні ад няшчасных выпадкаў на вытворчасці й прафэсійных захворванняў”. Прапанавана праграма сумеснай дзейнасці для пераадолення наступстваў Чарнобыльскай катастрофы ў рамках Саюзу на 1998—2000 гг. і парадок фінансавання прадугледжаных ёю прыярытэтных захадаў. Ухвалена праграма “Здабыча й перапрацоўка морапрадуктаў” і ўтварэнне фінансаво-прамысловай групы “БелРос”.
7*	15 снежня 1997 г.	Масква	Абмеркаваны й рэкамэндаваны да зацвярджэння ў Найвышэйшай Радзе пасля дапрацоўкі сумеснай камісіяй Выканкам і Парлямэнцкага Сходу бюджэт на 1998 г.
8	3—5 траўня 1998 г.	Гомель	Прыняты праект саюзнага закону “Аб адзіных падыходах да пэнсійнага забеспячэння асобаў, якія праходзілі вайсковую службу ў органах унутраных справаў, і іх сем’яў — грамадзянаў дзяржаваў — удзельніц Саюзу Беларусі й Расіі”.
9	2—3 лістапада 1998 г.	Яраслаўль	Прыняты ў першым чытанні праекты саюзных законаў “Аб парадку разгляду, прыняцця і ўступлення ў сілу законаў Саюзу Беларусі й Расіі”, “Аб грамадзянстве Саюзу” і праект нарматыўна-праўнага акту “Аб саюзнай уласнасці”. Прыняты праект саюзнага закону “Аб парадку распрацоўкі, разгляду, зацвярджэння й выканання бюджэту Саюзу Беларусі й Расіі” і праект нарматыўна-праўнага акту “Аб гідраметэаралогічнай дзейнасці”. Ухвалены й накіраваны ў Найвышэйшую раду праект канцэпцыі Суду Саюзу для выкарыстання ў якасці рэкамэндацыі пры падрыхтоўцы міжнароднай дамовы аб стварэнні Суду Саюзу.
10*	21 студзеня 1999 г.	Менск	Галоўным заданнем ПС вызначаны ўдзел у рэалізацыі Дэклярацыі аб далейшым яднанні Беларусі й Расіі ад 25 снежня 1998 г. ды іншых дакументаў, падпісаных кіраўнікамі дзяржаваў — удзельніц Саюзу. Пастановай ПС Саюзнай Скупшчыне Югаславіі нададзены статус сталага наглядальніка пры ПС Саюзу.
11*	11 сакавіка 1999 г.	Масква	Ухвалены праект саюзнага бюджэту на 1999 г., прыняты шэраг пастаноў аб стварэнні Саюзнай дзяржавы, у тым ліку пастановы аб пэрсанальным складзе камісіяў ПС, а таксама пастанова аб прапагандзе аб’яднання Беларусі й Расіі.
12	2 ліпеня 1999 г.	Менск	Ухвалены праект Дамовы аб стварэнні Саюзнай дзяржавы, прыняты ў першым чытанні, і праекты нарматыўна-праўных актаў “Аб інвэстыцыйнай дзейнасці” і “Аб абароне эканамічнай канкурэнцыі”.
13*	4 лістапада 1999 г.	Масква	Абмеркаваны новы праект Дамовы аб стварэнні Саюзнай дзяржавы і выпрацаваны рэкамэндацыі, накіраваныя ў Найвышэйшую раду Саюзу, Выканкам, адміністрацыі прэзідэнтаў Расіі й Беларусі.

Сэсіі Парлямэнцкага Сходу Супольнасьці й Саюзу Беларусі й Расіі

* нечарговыя сэсіі.

Дамова аб стварэнні Саюзнай дзяржавы змяніла структуру найвышэйшага прадстаўнічага органу беларуска-расійскага аб'яднання. Паводле арт. 39 Дамовы ад 8.12.99, Парлямэнт Саюзнай дзяржавы павінен складацца з дзвюх гасподаў: Гасподы Саюзу й Гасподы прадстаўнікоў. У Гасподу Саюзу маюць увайсці па 36 дэпутатаў ад гасподаў Нацыянальнага сходу РБ і гасподаў Фэдэральнага Сходу РФ. У Гасподу прадстаўнікоў на аснове ўсеагульнага тайнага галасавання будучы абраныя 28 дэпутатаў ад Беларусі й 75 ад Расіі (арт. 39 Дамовы ад 8.12.99).

Фармаваньне парлямэнту Саюзнай дзяржавы, у сваю чаргу, тармозіцца беларускімі ўладамі. Як прыклёп выкарыстоўваецца тая акалічнасьць, што для правядзеньня выбараў у Гасподу прадстаўнікоў Саюзнай дзяржавы неабходна прыняць адпаведныя законы. Увосень 2001 г. у Дзярждуме Расіі і ў Гасподзе Прадстаўнікоў Нацыянальнага сходу РБ практычна адпаведных законаў прайшлі стадыю першага чытаньня. Ані ў Маскве, ані ў Менску тады не выключалі магчымасьці правядзеньня выбараў у саюзнае парлямэнт ужо ў сакавіку 2002 г. Аднак гэта магло спраўдзіцца толькі ў тым выпадку, калі б абодва нацыянальныя парлямэнты паспелі разгледзець і ўхваліць практычны адпаведныя законы да лістапада 2001 г.¹³ Прыняць закон аб выбарах у Гасподу Прадстаўнікоў парлямэнту Саюзнай дзяржавы ў расійскіх і беларускіх дэпутатаў неяк ня выйшла.

Цяжка беларускаму і расійскаму кіраўніцтву даецца і ўдакладненьне парадку дзейнасьці парлямэнту Саюзнай дзяржавы. Найбольш спрэчнае пытаньне — якой павінна быць сыстэма ўзаемадзеяньня беларускіх і расійскіх дэпутатаў Парлямэнту Саюзнай дзяржавы й нацыянальных дзяржаў. У ч. 2 арт. 41 Дамовы ад 8.12.99 напісана: “Дэпутаты Гасподы прадстаўнікоў працуюць на ўстаўчай прафэсійнай аснове й ня могуць знаходзіцца на дзяржаўнай службе, займацца іншай аплатай дзейнасьцю, акрамя выкладніцкай”. Ці могуць дэпутаты нацыянальных парлямэнтаў быць адначасова дэпутатамі Гасподы Прадстаўнікоў Саюзнай дзяржавы, застаецца няясна. Складана ідзе ўзгадненьне квотаў прадстаўніцтва расійскага й беларускага бакоў у саюзных структурах. Пры норме прадстаўніцтва 75 чалавек ад РФ і 28 ад РБ для прыняцьця пастановы ў Гасподзе Прадстаўнікоў неабходная большыня галасоў ад агульнага колькаснага складу гасподы (ч. 5 арт. 43 Дамовы). Гэта грае на карысьць расійскаму боку. Некаторыя гаранты абароны інтарэсаў беларускага боку закладзены ў ч. 5 арт. 43 Дамовы, дзе напісана: “Пастанова Гасподы прадстаўнікоў лічацца не прынятай, калі супраць яе прагаласавала больш за адну чвэрць ад агульнай колькасьці дэпутатаў”. Гэта значыць, што пастанова не прымаецца пры 26 галасоў супраць. Некаторыя экспэрты лічаць такое рашэньне несправядлівым і прапануюць удасканаліць працэдуру галасавання ў Саюзным парлямэнце¹⁴. Апрача таго, ра-

сійскія дэпутаты хацелі б надаць права заканадаўчай ініцыятывы ў саюзным парлямэнце гасподам нацыянальных парлямэнтаў.

Пакуль парлямэнт Саюзнай дзяржавы ня створаны, яго функцыі ў межах сваіх паўнамоцтваў працягвае выконваць Парлямэнцкі сход. Важным кірункам дзейнасьці ПС ёсьць наладжваньне міжнародных сувязяў. ПС рэгулярна прымае звароты і ўдзельнічае ў паседжаньнях Міжпарлямэнцкай Асамблеі СНД. Пры ПС працуюць наглядальнікі. Такі статус можа быць нададзены органам дзяржаўнай улады дзяржаваў — удзельніцаў Саюзу ды іншых дзяржаваў, міждзяржаўным аб'яднаньням, міжнародным парлямэнцкім арганізацыям, нацыянальным і міжнародным грамадзкім аб'яднаньням. Наглядальнікамі пры ПС Саюзнай дзяржавы ў розны час былі міжфракцыйнае дэпутацкае аб'яднаньне “За садружнасьць сувэрэнных славянскіх дзяржаў” Вярхоўнай Рады Ўкраіны, міжфракцыйнае дэпутацкае аб'яднаньне Вярхоўнай Рады Ўкраіны “За саюз Украіны, Беларусі і Расіі” (ЗУБР), пазапартыйнае грамадзкае аб'яднаньне “Армянская народная ініцыятыва Расія—Беларусь—Арменія”, “дэпутацкая ініцыятыва Расія—Беларусь—Арменія” Нацыянальнага сходу Рэспублікі Армэнія, Расійскі грамадзкі камітэт судзеяньня Саюзу Беларусі й Расіі, беларуска-расійскі грамадзкі камітэт “Саюз”, Скупшчына Саюзнай Рэспублікі Югаславія.

Дзейнасьць Парлямэнцкага сходу асьвятляецца ў “Інфармацыйным бюлетэні Парлямэнцкага сходу Саюзу Беларусі й Расіі” і ўкладцы “Союзное вече”, а таксама ў расійскай “Парламентской газете” й беларускіх газэтах “Народная газета” і “Звязда”.

Судовая ўлада

Суд і Падліковая гаспода Саюзнай дзяржавы ёсьць пэрспэктывай яшчэ больш аддаленай за парлямэнт. Яны павінны быць створаны на квотнай аснове: у Судзе не павінна быць больш за 5 судзьдзяў — грамадзянаў адной дзяржавы, у Падліковую гасподу не павінна ўваходзіць больш за 7 грамадзянаў ад адной дзяржавы.

Роля Суду Саюзнай дзяржавы палягае ў забесьпячэньні аднастайнага тлумачэньня і ўжываньня нарматывна-праўных актаў Саюзнай дзяржавы. Статут і Рэгламэнт Суду павінны зацьвярджацца Найвышэйшай дзяржаўнай радай.

Па Дамове 8.12.99 у склад Суду павінны ўвайсці 9 судзьдзяў, якія будуць прызначацца парлямэнтам Саюзнай дзяржавы на прапанову НДР. Судзьдзі прызначаюцца з грамадзян Саюзнай дзяржавы. Кожныя два гады мяркуецца праводзіць абнаўленьне траціны складу чальцоў Суду. Першапачаткова траціна судзьдзяў мае прызначацца тэрмінам на 2 гады і траціна — на 4 гады. Зь ліку судзьдзяў Суд абірае старшыню й яго намесьніка, якія ня могуць быць грамадзянамі адной дзяржавы.

Дзяржавы-ўдзельніцы й органы Саюзнай дзяржавы могуць перадаваць на разгляд Суду любыя пытаньні, зьвязаныя з тлумачэньнем і ўжываньнем нарма-

тыўна-праўных актаў Саюзнай дзяржавы. Пастановы Суду прымаюцца большынёй у дзеве траціны галасоў ад агульнай колькасці судзьдзяў, маюць абавязковую юрыдычную сілу і павінны быць афіцыйна апублікаваныя.

Пакуль Суд Саюзнай дзяржавы ня створаны, да ўкладзеных у яе рамках дамоваў тарнуюцца нормы міжнароднага права.

Падліковая гаспода мае быць заснаваная ў адпаведнасці з п. 1 арт. 55 Дамовы аб стварэнні Саюзнай дзяржавы. У яе кампетэнцыі знаходзіцца кантроль за фінансамі Саюзнай дзяржавы. Падліковая гаспода павінна здзяйсняць кантроль за выкананнем бюджэту Саюзнай дзяржавы ў аб'ёме, структуры й мэтай прызначэнні, праверку справаздач аб даходах і выдатках усіх органаў Саюзнай дзяржавы, вызначаць, ці ёсць законнымі іх даходы й выдаткі, а таксама вызначаць, наколькі рацыянальным было кіраванне фінансамі, кантраляваць эфектыўнасць выкарыстання маёмасці Саюзнай дзяржавы. Сёння такой структуры не існуе, а кантроль за фінансамі здзяйсняе Рада Міністраў, Сталы камітэт, а таксама Міністэрства фінансаў РФ і Міністэрства фінансаў РБ.

У склад Падліковай гасподы маюць уваходзіць 11 чалавек, якія прызначаюцца на 6 год. Падліковая гаспода ўстанаўляе ўласны рэгламэнт, які зацьвярджаецца Радай Міністраў. Чальцамі Падліковай гасподы могуць быць грамадзяне дзяржаваў-удзельнікаў, якія маюць адпаведны досвед і кваліфікацыю.

Мяркуюцца, што дзейнасць Падліковай гасподы будзе мець наступны характар. Чальцы Падліковай гасподы прызначаюцца парламэнтам Саюзнай дзяржавы на прапанову Рады Міністраў. Чальцы Падліковай гасподы абіраюць з свайго складу Старшыню й яго намесніка, якія выконваюць свае абавязкі на працягу 2 гадоў і могуць быць пераабраны. Пры гэтым Старшыня Падліковай гасподы й яго намеснік ня могуць быць грамадзянамі адной і той жа дзяржавы. Органы Саюзнай дзяржавы, нацыянальныя аўдытарскія арганізацыі альбо кампетэнтныя органы дзяржаваў-удзельнікаў накіроўваюць у Падліковую гасподу на яе запыт любыя дакумэнты й інфармацыю, неабходныя для выканання яе функцыяў. Па выніках фінансаванага году Падліковая гаспода прадстаўляе Радзе Міністраў і Парламенту штогадовую справаздачу, на падставе якой вышэйзгаданыя органы, дзеючы сумесна, могуць уносіць у НДР прапановы для аздараўлення фінансаванага становішча Саюзнай дзяржавы.

Цяпер праект нарматыўна-праўнага акту “Аб Падліковай гасподзе Саюзнай дзяржавы” накіраваны ў Радз Міністраў для выкарыстання пры падрыхтоўцы адпаведнага дакумэнту.

21 студзеня 2002 г падпісана пагадненне паміж Падліковай гасподай РФ і Камітэтам дзяржаўнага кантролю РБ, якое прадугледжвае абмен досведам і інфармацыяй дзеля ўдасканалення кантрольнай дзейнасці, а таксама ўзаемадзеяння ў сфэры падрыхтоўкі кадраў. Апрача таго, плянуецца стварэнне адмысловых сумесных групаў спецыялістаў для кантрольных праверак ў розных сфэрах узаемадзеяння Беларусі й Расіі.

Выводы

Агульная тэндэнцыя развіцця беларуска-расійскага аб'яднання такая, што дамовы і пагадненні ў яе рамках падпісваюцца лёгка, а выконваюцца зь вялікай напругай або зусім не выконваюцца. Гэта тлумачыцца палітычнымі прычынамі. Паспяховае інтэграцыя дзяржаваў зь недэмакратычнымі палітычнымі рэжымамі немагчыма таму, што ёй замяняюць амбіцыі ўласных жа кіраўнікоў¹⁵.

Настойваючы на захаванні дзяржаўнага сувэрэнітэту Беларусі й раўнапраўным аб'яднанні, А. Лукашэнка не збіраецца мяняць сваё стаўленне да эканамічнай палітыкі беларускай дзяржавы. Калі ўлічыць, што бакі яшчэ не падыходзілі да праграмы практычных дзеянняў па стварэнні адзінай дзяржавы, то паважнасьць намераў кіраўніцтва Беларусі й Расіі будаваць адзіную дзяржаву выклікае сур'ёзныя сумневы¹⁶. Пэрспектывы яе пабудовы цьмяныя, воля ініцыятараў інтэграцыі да паскарэння гэтага працэсу амаль высіленая, таму, магчыма, далейшай фазай развіцця Саюзнай дзяржавы можа стаць разбурэнне яе ўжо функцыянуючых інстытутаў.

¹ Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси (г. Москва, 25 декабря 1998 г.)

² Румянцев О.Г. Объединение России и Белоруссии: политико-правовые проблемы // Бизнес и политика. — 1997. — № 2. — С. 21.

³ Бровка Ю.П. Белорусско-российская интеграция с точки зрения международного права // Белорусско-российские отношения: проблемы и перспективы: Мат-лы Второго “круглого стола” белорусских и российских ученых. — Минск, 26—27 января 1999 г. — Минск, 2000. — С. 29.

⁴ Независимая газета. 9 июня 2000.

⁵ Козырь А. Новый этап в единении Беларуси и России // Юстиция Беларуси. — 1999. — № 1. — С. 11.

⁶ Авакьян С.А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании союзного государства: конституционно-правовой анализ // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. — 2001. — № 1. — С. 3—15.

⁷ Селиванова И.Ф. Россия — Беларусь: проблемы и перспективы отношений // Власть. — 1999. — № 4. — С. 81.

⁸ Прибытковский Ф. Единение России и Беларуси: проблемы и перспективы (информация о 3-м “круглом столе” ученых России и Беларуси) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2000. — № 1.

⁹ Пастухов Б.Н. Актуальные проблемы становления Союзного государства // Выступление на международной научно-практической конференции “Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства” (7—8 декабря 2000 г., С.-Петербург).

¹⁰ Бородин П. Социальные и политические аспекты объединения Белоруссии и России // Власть. — 2000. — № 1. — С. 6—7.

¹¹ Беларусь и Россия: организационно-правовые основы интеграции (1996—2001) / Л.П. Козик, М.В. Мясникович, А.М. Абрамович и др. — Минск, 2001. — 335 с. С. 38.

¹² Беларусь и Россия: организационно-правовые основы интеграции (1996—2001) / Л.П. Козик, М.В. Мясникович, А.М. Абрамович и др. — Минск: Полымя, 2001. — С. 37.

¹³ А по весне опять выборы // Белорусская деловая газета. — №1039 от 9.26.2001.

¹⁴ Авакьян С.А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании союзного государства: конституционно-правовой анализ // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. — 2001. — № 1. — С. 3—15.

¹⁵ Дракохруст Ю., Фурман Д. Перипетии интеграции (Развитие процесса белорусско-российского объединения) // Белоруссия и Россия: общества и государства. — М., 1997. С. 448.

¹⁶ Годин Ю. Союз Беларуси и России как зеркало постсоветской интеграции // Независимая газета. 2 апреля 2002. № 64 (2618).