

Ksenia KAKAREKO

Poznań

## Państwo Związkowe Białorusi i Rosji

Integracja białorusko-rosyjska przyjęła kształt Państwa Związkowego na mocy umowy podpisanej 8 grudnia 1999 roku<sup>1</sup>. Umowa ta regulowała relacje między państwami, nadając coraz to bardziej konkretne kształty wspólnego państwa, które w przyszłości miałyby przeistoczyć się w państwo odzwierciedlające podręcznikowe definicje tego pojęcia. Jednak warto by przeanalizować na jakim etapie tego tworzenia państwowości obecnie się znajduje i jak bardzo zaawansowany jest proces integracyjny.

Umowa o Związku Białorusi i Rosji przewidywała raczej współpracę międzyrządową niż faktyczne przyznanie organom Związku kompetencji. Podpisanie umowy o Państwie Związkowym było w sumie faktycznie pierwszym prawnym określeniem wyniku integracji białorusko-rosyjskiej mianem „państwa”. Mankamentem jednak jest fakt, iż mimo określenia związku mianem państwa nie wskazuje się w umowie rodzaju ustroju państwowego, który miałby określać dane państwo.

Badacze tej kwestii także nie mają wspólnego zdania na temat formy państwa związkowego. Istnieją opinie mówiące o tym, że Państwo związkowe odpowiada w swoim poziomie integracji konfederacji i umowa o jego utworzeniu wymaga ratyfikacji obydwu państw członkowskich<sup>2</sup>. Przeciwnicy uważają, że określone w aktach prawnych podstawy integracji

---

<sup>1</sup> Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego (Договор о создании Союзного Государства) podpisana 8 grudnia 1999 roku przez A. Łukaszenkę i B. Jelcyna. Zwana dalej Umową o Państwie Związkowym.

<sup>2</sup> Takie zadania reprezentują m.in. K. Арановский, Г. Мальцев, И. Барциц oraz И. Блищенко w swoich pracach: И. П. Блищенко, *Конфедерация*, Материалы научно-практического семинара „Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России: институциональные и правовые аспекты создания Союзного государства”, „Информационный бюллетень Парламентского собрания Союза Беларуси и России” 1999, nr 1, s. 43; Г. В. Мальцев, И. Н. Барциц, *Политический смысл реинтеграции России. Форма Союзного государства*, w: *К единому государству: о создании российско-белорусского Союзного государства*, red. Г. В. Осипов, С. Н. Бабурын, Moskwa 2001, s. 226.

pozycjonują dany związek bardziej jako federację, niż konfederację<sup>3</sup>. Istnieją także głosy proponujące, aby nie określać danego związku ani mianem federacji, ani konfederacji, gdyż widzą w Związku zupełnie nową formę państwa, która nie istniała dotychczas<sup>4</sup>. Także pojawiają się opcje odrzucenia statusu państwowego Związku<sup>5</sup>.

Zastanawiając się jednak nad statusem prawnym Związku, warto przyrzeć się mu na poziomie jego podstawowych płaszczyzn charakterystycznych dla państwa wedle definicji podręcznikowych. Są to przede wszystkim teren, ludzie zamieszkujący ten teren oraz efektywnie sprawowana władza. Teren Państwa Związkowego został określony w art. 7 Umowy o Państwie Związkowym i składa się on z terytoriów państw członkowskich. Za granicę Państwa Związkowego uznaje się granice państw członkowskich z innymi państwami. W Umowie przewidziane zostało uchwalenie osobnego aktu prawnego regulującego granicę PZ. Do momentu jego uchwalenia ochrona granicy PZ jest realizowana na podstawie ustaleń każdej ze stron podpisujących daną Umowę na moment jej podpisania. Do dnia dzisiejszego akt ten nie został uchwalony. Istnieje układ między Białorusią i Rosją, w którym mowa o tym, że ochrona granic białoruskich realizowana jest we współpracy z rosyjskimi wojskami pogranicza<sup>6</sup>. W ten sposób Państwo Związkowe posiada teren „państwa”, jednak każde z państw członkowskich, pozostając państwem suwerennym, ma prawo decydowania o kształcie swojego terytorium samodzielnie, a tym samym i o terytorium Państwa Związkowego<sup>7</sup>. Niewątpliwym jest jednak fakt, iż suwerenność

---

<sup>3</sup> Н. А. Михалева, *Правовые проблемы создания Союзного государства России и Беларуси*, „Государство и право” 2002, nr 6, s. 15.

<sup>4</sup> Ю. Тихомиров, *Не надо бояться мнения народа*, „Российская газета” 1999, s. 2.

<sup>5</sup> К. К. Калачян, *Союзное государство Белоруссии и России*, „Право: Теория и Практика” 2003, nr 11, <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1103/1.html>.

<sup>6</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Беларусь, подписану został 21 lutego 2005 r. w Mińsku. Dokument ten nie został nigdy opublikowany oficjalnie.

<sup>7</sup> Przykładem takiego decydowania o kształcie terytorium Państwa Związkowego może być sytuacja, kiedy to Rosja podpisała umowę z Estonią o rosyjsko-estońskiej granicy państwowej, która przewidywała wzajemną wymianę niektórych terenów. Umowa ta została podpisana 18 maja 2005 roku. Nie weszła ona ostatecznie w życie na mocy postanowienia prezydenta RF z dnia 31 sierpnia 2005 r. Dokument nie został oficjalnie opublikowany.

państw członkowskich jest prymatem w określaniu i kształtowaniu granic Państwa Związkowego.

Dla uznania terytorium państwa za terytorium jednolite nie wystarczy jedynie deklaracyjny charakter ogłoszenia tego obszaru terytorium wspólnego państwa. Na ową jedność terytorium składają się jednolitość prawa obowiązującego na tym terenie, zasad określających funkcjonowanie gospodarki, wolność przemieszczania się na terenie wspólnego państwa. Po krótko zostanie rozpatrzona każda z tych zasad w odniesieniu do Państwa Związkowego i realnego zastosowania porozumień i ustaleń w tej sferze.

Wspólna przestrzeń prawna terytoriów związkowych jest jedną z cech nadających im właściwość terenu jednego państwa. Wspólna przestrzeń prawna Państwa Związkowego oznacza obowiązywanie na całym jego terenie jednakowych norm i instytucji prawnych. Kształtowanie wspólnej przestrzeni prawnej demokratycznego państwa zostało wymienione jako jeden z podstawowych celów tworzenia Państwa Związkowego<sup>8</sup>.

Jednolitość norm prawnych stosowanych na obszarze będącym terenem Państwa Związkowego wiąże się oczywiście z pojęciem unifikacji prawa wspólnotowego, które zostanie bardziej szczegółowo opisane w kolejnym podpunkcie danego rozdziału. Utworzenie wspólnego systemu prawnego jest przewidziane w Umowie o Państwie Związkowym. Przewiduje on przede wszystkim unifikację prawa w dziedzinach ekonomicznych, prawa pracy, ochrony socjalnej, wspólnej przestrzeni prawnej, w dziedzinie wojskowej i obronnej.

Umowa o PZ przewiduje możliwość wydawania przez organy związkowe, w ramach swoich kompetencji, normatywnych aktów prawnych m.in.: ustawy, podstawy (źródła) prawa, dekrety, uchwały, dyrektywy, rezolucje<sup>9</sup>. Organy związkowe mogą także uchylać rekomendacje i wnioski. W sprawach należących do wyłącznej kompetencji PZ uchwała się ustawy (przez Parlament PZ, do momentu jego utworzenia obowiązki te należą do Zgromadzenia Parlamentarnego Białorusi i Rosji), dekrety (Najwyższa Rada Państwowa), uchwały (Najwyższa Rada Państwowa i Rada Ministrów), rezolucje (Rada Ministrów). W dziedzinach wymagających wspólnego podejmowania decyzji tak na poziomie PZ, jak i przez poszczególne państwa członkowskie przyjmowane są podstawy (źródła) prawa (przez Parlament PZ, do momentu jego utworzenia – Zgromadzenie Parlamentarne Białorusi i Rosji), dyrektywy i rezolucje (Pań-

<sup>8</sup> Art. 1, Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego.

<sup>9</sup> Art. 58 i 59, Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego.

stwowa Rada Najwyższa oraz Rada Ministrów)<sup>10</sup>. W ten sposób Umowa o PZ dała podstawy do kształtowania ustawodawstwa PZ jako części jego wspólnego systemu prawnego.

Kluczową w Umowie o utworzeniu państwa związkowego jest kwestia zachowania suwerenności państw członkowskich oraz rozgraniczenia podmiotów zarządzania i kompetencji między państwem związkowym i państwami członkowskimi<sup>11</sup>. Jest to dokładnie uszczegółowione w Akcie Konstytucyjnym. W art. 1 mówi się, że podmiot państwa związkowego zachowuje suwerenność i razem z tym na zasadzie dobrowolności i równouprawnienia przekazuje część swoich kompetencji na rzecz państwa związkowego w celu realizacji wspólnych celów i zadań<sup>12</sup>.

Wychodząc od wspólnych celów i zadań państw członkowskich określiła się kwestie należące do wyłącznej kompetencji państwa związkowego i jego członków. Do wyłącznych kompetencji Państwa Związkowego należą trzy grupy zagadnień. Podstawową jest grupa kwestii bazy gospodarczej, czyli utworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej, wspólnej polityki kredytowej, pieniężnej, walutowej, podatkowej i cenowej, wspólne zasady konkurencji i ochrony praw konsumenta, etc. Druga grupa to kwestie wspólnych działań w dziedzinie obrony – wypracowanie i rozmieszczenie wspólnego zamówienia obronnego, funkcjonowanie regionalnych ugrupowań wojskowych, polityka graniczna państwa związkowego. Trzecia grupa – to określenie systemu organów państwa związkowego, sposobu ich organizacji i działalności, kształtowanie organów państwa związkowego<sup>13</sup>.

Do wspólnie rozwiązywanych należą zagadnienia współpracy w dziedzinie polityki obronnej, przyjęcia w skład państwa związkowego innych państw, koordynacja i współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej, sfery socjalnej, rozwoju nauki, kultury, edukacji, harmonizacji i unifikacji prawa państw członkowskich, ochrona środowiska, walka z terroryzmem i innymi rodzajami przestępczości<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 19 Umowy, poza wskazanymi zagadnieniami państwa członkowskie zachowują pełnię swojej władzy państwowej<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Art. 3, Договор о создании Союзного государства, СЗ РФ 2000, № 7, s. 786.

<sup>12</sup> Art. 1, Конституционный акт Союзного государства (проект), „Право и жизнь” 2006, № 95.

<sup>13</sup> Art. 17, Договор о создании Союзного государства, СЗ РФ 2000, № 7, s. 786.

<sup>14</sup> Art. 18, ibidem.

<sup>15</sup> Art. 19, ibidem.

Zachowanie suwerenności przez państwa członkowskie, które zostało dopełnione przez regulacje prawa do wystąpienia ze Związku<sup>16</sup> świadczyć może o tym, że Państwo Związkowe nie mieści się w ramach określenia federacji. Nie są dla niej charakterystyczne takiego rodzaju relacje między jej częściami składowymi.

W celach realizacji zadań wyznaczonych dla Państwa Związkowego w Umowie przewidziano powołanie specjalnego aparatu biurokratycznego. Jednak z tego powodu, że Państwo Związkowe jest wynikiem stopniowego przekształcania się Wspólnoty w Związek Białorusi i Rosji, a następnie w PZ i proces ten nie został do dzisiaj ukończony, nadal funkcjonują również wcześniej utworzone organy.

Najwyższym organem Państwa Związkowego jest Państwowa Rada Najwyższa. W jej skład wchodzi głowy państw i rządów, przewodniczący izb parlamentów obydwu państw. Przewodniczącym PRN jest jedna z głów państw członkowskich. Reguluje to zasada rotacji. Decyzje są podejmowane zgodnie z zasadą równości głosów – jedno państwo ma jeden głos, na podstawie jednomyślności państw członkowskich w podejmowanych decyzjach. Wskazuje to na prawo weta, gdyż decyzja nie jest przyjęta w sytuacji, gdy jedno z państw wyraziło swój sprzeciw<sup>17</sup>.

Do kompetencji Państwowej Rady Najwyższej należy podejmowanie decyzji w sprawach rozwoju Państwa Związkowego<sup>18</sup>, tworzenia rozmaitych organów PZ, w tym także organów o charakterze branżowym i funkcjonalnym. PRN wyznacza wybory do Izby Reprezentantów Parlamentu Związkowego, zatwierdza budżet PZ i jego umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Parlament. PRN w ramach swoich kompetencji wydaje dekryty, uchwały, dyrektywy, a także wykonuje inne funkcje, które odnoszą się do jej kompetencji albo zostały przekazane jej do rozpatrzenia przez państwa członkowskie<sup>19</sup>.

Obecnie prace PRN sprowadzają się do rozwiązywania ogólnych kwestii dotyczących budżetu Państwa Związkowego, planowania wspólnych prac organów władzy państwowej Rosji i Białorusi w dziedzinie integra-

<sup>16</sup> Art. 67, *ibidem*.

<sup>17</sup> Art. 34, *Договор о создании Союзного государства*, СЗ РФ, 2000, № 7, s. 786.

<sup>18</sup> Niestety ani art. 35 Umowy o utworzeniu Państwa Związkowego, ani obecny projekt Aktu Konstytucyjnego nie definiują czym dokładnie są „istotne kwestie dotyczące rozwoju Państwa Związkowego”. Powoduje to, iż kompetencje Państwowej Rady Najwyższej są dość nieprecyzyjnie określone.

<sup>19</sup> Art. 35, *ibidem*.

cji, kontroli realizacji zawartych umów międzynarodowych. Żadnych konkretnych norm imperatywnych akty Państwowej Rady Najwyższej zwykle nie zawierają<sup>20</sup>.

Organem ustawodawczym ma zostać Parlament Państwa Związkowego, który składa się z Izby Reprezentantów i Izby Związku. W ich skład wchodzi parlamentarzyści rosyjscy i białoruscy. Do kompetencji Parlamentu należy uchwalanie ustaw i podstaw ustawodawstwa Państwa Związkowego, przyjęcie budżetu, ratyfikowanie umów międzynarodowych, które zawierane są w imieniu PZ, mianowanie sędziów Sądu Państwa Związkowego, członków Izby Rozrachunkowej PZ, zatwierdzanie członków Komisji ds. praw człowieka<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 64 i 70 Umowy Związkowej wybory do Izby Reprezentantów Parlamentu Państwa Związkowego I kadencji zostaną przeprowadzone nie później niż 6 miesięcy po uchwaleniu przez parlamenty państw członkowskich odpowiednich aktów prawnych. Do momentu przeprowadzenia wyborów, jego funkcje będzie pełniło Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji<sup>22</sup>. Tyle tylko, że Zgromadzenie Parlamentarne ZBiR nie zastąpiło Parlamentu PZ, a jego funkcje zostały sprowadzone do rozpatrzenia budżetu PZ i wykorzystania w roli miejsca wymiany zdań w dziedzinie budowy PZ ze strony parlamentarzystów państw członkowskich.

Organem władzy wykonawczej Państwa Związkowego jest Rada Ministrów. Posiada ona dość obszerne kompetencje. W jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, najważniejsi ministrowie oraz niektórzy kierownicy związkowych organów o charakterze branżowym i funkcjonalnym. Przewodniczący Rady Ministrów jest wyznaczany na podstawie decyzji PRN. Jest to przewodniczących jednego z parlamentów państw członkowskich<sup>23</sup>.

Rada Ministrów wypracowuje podstawowe kierunki wspólnej polityki w kwestiach rozwoju Państwa Związkowego, wnosi do PRN propozycje

---

<sup>20</sup> Wyjątkiem może tu być uchwała, w której została zatwierdzona doktryna wojskowa państwa związkowego. Постановление Высшего Государственного Совета от 26 декабря 2001 г. № 8 „О военной доктрине Союзного государства”, Документы, принятые на заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства, 26 grudnia 2001, s. 40–58.

<sup>21</sup> Zob. Art. 38–40, Договор о создании Союзного государства, СЗ РФ 2000, № 7, s. 786.

<sup>22</sup> Art. 64, 70, *ibidem*.

<sup>23</sup> Art. 44–45, *ibidem*.

dotyczące tworzenia organów zarządzania, przedkłada Parlamentowi projekty ustaw. Także do jej kompetencji należy zapewnienie kontroli wykonania Propozycji Umowy o utworzeniu Państwa Związkowego. Bardzo szeroki zakres kompetencji posiada RM w dziedzinie ekonomicznej. Ma ona prawo do zajmowania się rozpracowywaniem i wykonywaniem budżetu, rozpatrywaniem sprawozdań Izby Rozrachunkowej, zarządzania własnością PZ, zapewnienia utworzenia i rozwoju wspólnej przestrzeni gospodarczej, przeprowadzenia wspólnej polityki finansowej, podatkowej i handlowej, sprzyjania przeprowadzaniu uzgodnienia wspólnego kierunku działań w dziedzinie polityki zagranicznej<sup>24</sup>.

Rada Ministrów tworzy Komitet Stały. Jego podstawową funkcją jest koordynowanie pracy branżowych i funkcjonalnych organów PZ oraz ich współpracę z organami narodowymi państw członkowskich<sup>25</sup>.

PRN PZ tworzy inne organy państwa związkowego, w tym także organy zarządzania o charakterze branżowym i funkcjonalnym<sup>26</sup>. Od momentu uchwalenia Umowy związkowej nie został utworzony ani jeden taki organ. Jednocześnie niektóre organy branżowe, które zostały powołane jeszcze przez Wspólnotę lub Związek Białorusi i Rosji, zostały przekształcone w organy Państwa Związkowego: Komitet Celny, Komitet Pograniczny, Komitet ds. Meteorologii i Monitoringu Zanieczyszczeń Środowiska, Komisja ds. Taryfowego i Nietaryfowego Regulowania, Organizacja Radiowotelewizyjna.

W skład organów państwowych powinna także wejść Izba Rozrachunkowa. Jej utworzenie jest związane z potrzebą kontroli nad finansami Państwa Związkowego<sup>27</sup>. Także przewidziane jest utworzenie Komisji ds. Praw Człowieka. Jej działalność ma na celu wspieranie realizacji i ochrony podstawowych praw i swobód obywateli Państwa Związkowego<sup>28</sup>.

System sądowiczy w Państwie Związkowym nie jest przewidziany w tej postaci, która miałaby zastąpić systemy państw członkowskich. Raczej pojawić się ma odpowiednik sądu konstytucyjnego, który miałby sprawować kontrolę nad wykładnią i stosowaniem dokumentów związkowych. Wymiar sprawiedliwości ma być zunifikowany i pozostać reprezentowany przez organy właściwe państw członkowskich.

---

<sup>24</sup> Art. 46, *ibidem*.

<sup>25</sup> Art. 48, *ibidem*.

<sup>26</sup> Art. 35, *ibidem*.

<sup>27</sup> Art. 55, *ibidem*.

<sup>28</sup> Art. 16, *ibidem*.



Warty uwagi jest także fakt, że w Państwie Związkowym istnieją pewnego rodzaju wspólne siły wojskowe. Na podstawie porozumienia między RF i RB o wspólnym zapewnieniu bezpieczeństwa regionalnego w sferze wojskowej<sup>29</sup> zostało utworzone regionalne ugrupowanie wojsk. Funkcjonowanie regionalnego ugrupowania wojsk przynależy do wyłącznych kompetencji Państwa Związkowego, jednak w praktyce zagadnienia związane z zarządzaniem nim i współpracy między jednostkami wchodzącymi w jego skład realizuje Ministerstwo Obrony Rosji i Ministerstwo Obrony Białorusi.

Wspólny system najwyższych organów władzy państwowej PZ jest uznawany za podstawową cechę federacyjnego charakteru Państwa Związkowego. Jednak ogromne znaczenie ma nie tylko istnienie systemu organów państwowych, ale to na ile efektywna jest ich władza. Czy obowiązuje ona na całym terytorium PZ. Niestety trzeba stwierdzić, że istniejący system nie posiada cech władzy państwowej. Działalność organów ma koordynacyjny lub konsultacyjny charakter, albo związana jest z rozwiązywaniem kwestii związanych z bieżącymi pracami organów PZ. Prawie wszystkie dziedziny stosunków białorusko-rosyjskich regulowane są poza Państwem Związkowym, poprzez dwustronne akty prawne.

Projekt Aktu Konstytucyjnego zakłada określenie tego, że Państwo Związkowe jest podmiotem prawa międzynarodowego<sup>30</sup>. Przy tym jednak wyklucza możliwość wspólnej reprezentacji Białorusi i Rosji w organizacjach międzynarodowych. W tym przypadku Państwo Związkowe będzie traktowane jako podmiot prawa międzynarodowego tylko w przypadkach związanych z zawarciem umów w kwestiach należących do wyłącznych kompetencji PZ. Także warto zaznaczyć brak funkcji fiskalnych PZ i jego organów. Zgodnie z art. 32 Umowy, budżet jest tworzony z uzgodnionych wpłat ze strony państw członkowskich<sup>31</sup>. Taki sposób charakterystyczny jest dla organizacji międzynarodowych i konfederacji.

Głównym organem pełniącym funkcje ustawodawcze jest Parlament Państwa Związkowego. Niestety na dzień dzisiejszy nadal nie został zakończony proces jego tworzenia. Dlatego jego funkcje pełni Zgromadzenie

---

<sup>29</sup> Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместном обеспечении региональной безопасности в военной сфере 19 декабря 1997 г.

<sup>30</sup> Art. 2, *Конституционный акт Союзного государства (проект)*, „Право и жизнь” 2006, № 95.

<sup>31</sup> Art. 32, *Договор о создании Союзного государства*, СЗ РФ 2000, № 7, s. 786.



Parlamentarne. Żeby zrozumieć jakie obecnie funkcje są realizowane przez oficjalny organ mianowany do stanowienia prawa, najpierw zostanie rozpatrzone Zgromadzenie Parlamentarne. Później przyjrzymy się Parlamentowi Państwa Związkowego, analizując do czego dąży tworzenie organów Państwa Związkowego. A na koniec zostaną pokazane możliwości kolizji kompetencji i aktów prawnych, które mogą powstać na podstawie ustaleń Umowy o utworzeniu Państwa Związkowego.

Zgromadzenie Parlamentarne zostało utworzone 29 kwietnia 1996 r. na podstawie Umowy o utworzeniu Wspólnoty Rosji i Białorusi, podpisanej 2 kwietnia 1996 roku. Po podpisaniu Umowy o ZBiR, 23 maja 1997 roku został zatwierdzony Statut ZBiR, w którym określono kompetencje i sposób funkcjonowania Zgromadzenia Parlamentarnego ZBiR. 8 grudnia 1999 r. podpisana została Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego. W art. 70 Umowy stwierdzono, że do momentu wyborów do Izby Reprezentantów Parlamentu PZ funkcje Parlamentu wykonywało będzie Zgromadzenie Parlamentarne ZBiR. Kompetencje, skład i tryb prac Zgromadzenia Parlamentarnego określono w Regulaminie Zgromadzenia Parlamentarnego, który zatwierdzony został 22 czerwca 2006 r.

Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji zajmuje szczególne miejsce wśród instytucji państwa związkowego. Jego status w trakcie rozwoju integracji ewoluował od międzynarodowej organizacji współpracy międzyparlamentarnej w stronę realnej instytucji parlamentarnej.

Zgodnie z art. 10 Umowy o utworzeniu Wspólnoty Rosji i Białorusi powoływano Zgromadzenie Parlamentarne Wspólnoty<sup>32</sup>. Kształtowało się ono poprzez delegowanie deputowanych parlamentów narodowych. Skład ilościowy Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnoty nie został określony w Umowie. Obydwa państwa jednak ustanowili prawo do delegowania swoich reprezentantów w jednakowej ilości.

Główną kompetencją Zgromadzenia Parlamentarnego było wypracowywanie modelowych aktów ustawodawczych, wnosząc „odpowiednie propozycje adresowane do organów posiadających prawo inicjatywy

---

<sup>32</sup> Na prośbę jednego z deputowanych Rady Najwyższej RB, w dokumentach Zgromadzenia Parlamentarnego zmieniono nazwę Białorusi z *Bielorussija* (Белоруссия) na *Bielaruś* (Беларусь). Zgromadzenie także nieco zmodyfikowało swoją nazwę, uwzględniając prośbę deputowanego. Jednak w Umowie zostało określone słowem Bielorussija. Słowo Bielorussija ma tradycje radzieckie i dlatego odcięcie się od radzieckiej przeszłości było bardzo ważną kwestią w pierwszych latach niepodległego państwa.

ustawodawczej, do parlamentów państw członkowskich oraz do Rady Najwyższej – w kwestiach rozwoju bazy prawnej Wspólnoty”<sup>33</sup>. Ważnym jest fakt, że Zgromadzenie Parlamentarne nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej<sup>34</sup>. Decyzje podejmowano kwalifikowaną większością głosów. Żeby posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego zostały uznane za prawomocne, wymagana była frekwencja co najmniej 2/3 od każdej ze stron.

Po podpisaniu Umowy o utworzeniu Wspólnoty Rosji i Białorusi w Moskwie zostało zawarte kolejne porozumienie. Jego stronami tym razem były: Zgromadzenie Federalne RF i Rada Najwyższa RB. Art. 21 tego porozumienia powoływał Międzyparlamentarną Komisję Zgromadzenia Federalnego RF i Rady Najwyższej RB. Została ona utworzona „w celach wspólnego przygotowania aktów prawnych, które niezbędne są do funkcjonowania Zgromadzenia Parlamentarnego”<sup>35</sup>. Komisja była ogniwem łączącym obydwie parlamenty. Niestety jej istnienie było dość krótkie i nie można mówić o znacznych osiągnięciach w działalności, do której została ona powołana.

Kwestia ilości parlamentarzystów, którzy mieliby reprezentować strony w Zgromadzeniu Parlamentarnym została szczegółowo określona w Porozumieniu o Zgromadzeniu Parlamentarnym. Podpisane ono zostało przez głowy Zgromadzenia Federalnego RF i Rady Najwyższej RB w kwietniu 1996 roku w Sankt-Petersburgu. Art. 2 tego porozumienia mówi o kształtowaniu Zgromadzenia Parlamentarnego „z równej ilości przedstawicieli – po 25 parlamentarzystów z każdej ze stron”.

Rosyjska strona delegowała 17 deputowanych z Dumy Państwowej i 8 z Rady Federalnej. Jest to wynik porozumienia się przewodniczących izb

---

<sup>33</sup> *Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии*, „Собрание законодательства Российской Федерации” 1996, № 47, s. 5300.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 10 Umowy z 2 kwietnia 1996 r. główną funkcją Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnoty Białorusi i Rosji było uchwalanie modelowych aktów prawnych i wnoszenie propozycji do odpowiednich organów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. Mała moc tego rodzaju działalności ustawodawczej negatywnie skutkowała na poziomie efektywności władzy ustawodawczej Wspólnoty. W art. 21 Statutu ZBiR zaznaczono, że Zgromadzenie Parlamentarne jest organem reprezentującym ZBiR. W art. 22 pkt B tegoż Statutu podkreślono, że uchwalane przez Zgromadzenie Parlamentarne akty prawne „posiadają status rekomendacji ustawodawczej Związku”.

<sup>35</sup> *Соглашение между Федеральным Собранием Российской Федерации и Верховным Советом Республики Белоруссия от 1996 г.*, „Собрание законодательства Российской Федерации” 1997, № 30, s. 3596.

Zgromadzenia Federalnego RF. Tak we wszystkich poselstwach, wspólnych delegacjach etc. ze strony Dumy Państwowej wyłania się 2/3 niezbędnej ilości przedstawicieli, a ze strony Rady Federalnej 1/3 ogólnej ilości<sup>36</sup>.

Razem z Umową o Związku Białorusi i Rosji 2 kwietnia 1997 roku został podpisany Statut Związku. Obydwa dokumenty weszły w życie po ich ratyfikacji 11 czerwca 1997 roku<sup>37</sup>. Zgodnie z art. 1 Umowy Wspólnota Rosji i Białorusi przekształca się w „Związek z nadaniem mu pełnomocnictw zgodnie ze Statutem Związku”<sup>38</sup>. Statut przewidywał zatwierdzenie organów związkowych, w tym także Zgromadzenia Parlamentarnego przez obydwu państw na zasadach wzajemności<sup>39</sup>.

Wejście w życie tych dokumentów nadawało integracji białorusko-rosyjskiej nowego charakteru. Kompetencje Związku co prawda na razie nie wychodziły poza granice współpracy między państwami, ale niektóre dokumenty założycielskie odkrywały możliwości zmiany tej sytuacji. Mowa przede wszystkim o utworzeniu wspólnej przestrzeni ekonomicznej.

Obecnie Zgromadzenie Parlamentarne składa się z równej ilości reprezentantów delegowanych przez Zgromadzenie Narodowe RB i Zgromadzenie Federalne FR – 36 osób ze strony każdego państwa członkowskiego. Z ogólnej ilości reprezentantów, niższe izby parlamentów<sup>40</sup> delegują po 24 osoby, a wyższe izby<sup>41</sup> – po 12 przedstawicieli.

Zgromadzenie Parlamentarne spełnia rozmaite funkcje. Podejmuje decyzje w sprawie rozwoju prawnej normatywnej bazy integracji państw członkowskich w dziedzinach polityki, prawa, gospodarki, opieki społecznej, ekologii i innych. Zatwierdza projekt aktu Konstytucyjnego Państwa Związkowego. Uchwala ustawy Państwa Związkowego w kwestiach

---

<sup>36</sup> Zasada ta została uzgodniona w pierwszej kadencji Zgromadzenia Federalnego i została zachowana i zastosowana w procesie kształtowania Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnoty Rosji i Białorusi.

<sup>37</sup> „Собрание законодательства Российской Федерации” 1997, № 30, s. 3596.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Art. 19, Устав Союза Беларуси и России.

<sup>40</sup> Izba Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego RB – Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь oraz Duma Państwowa Zgromadzenia Federalnego FR – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>41</sup> Rada Republiki Zgromadzenia Narodowego RB – Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь i Rada Federacji Zgromadzenia Federalnego FR – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

zaliczanych do zarządzanych wyłącznie przez Państwo Związkowe. Przyjmuje podstawy ustawodawstwa Państwa Związkowego w kwestiach zaliczanych do zarządzanych wyłącznie przez Państwo Związkowe. Wnosi propozycje w kwestiach rozwoju prawnej normatywnej bazy Państwa Związkowego do organów Państwa Związkowego. Sprzyja unifikacji ustawodawstwa państw członkowskich i wnosi odpowiednie propozycje do organów państw członkowskich, które posiadają prawo inicjatywy ustawodawczej. Zapewnia współpracę parlamentów. Wysłuchuje corocznego orędzia Państwowej Rady Najwyższej dotyczącego sytuacji w Państwie Związkowym oraz podstawowych kierunków rozwoju. Wysłuchuje raporty i informacje o działalności Rady Ministrów Państwa Związkowego. Uchwala budżet Państwa Związkowego, wysłuchuje raporty roczne i półroczne o jego wykonaniu. Ratyfikuje umowy międzynarodowe, zawierane w imieniu Państwa Związkowego. Współdziała w wymianie informacji prawnej, bierze udział w tworzeniu jedynej informacyjnej bazy aktów prawnych Państwa Związkowego. Zawiera porozumienia w dziedzinie współpracy z parlamentami państw, które nie wchodzą w skład Państwa Związkowego oraz z organizacjami parlamentarnymi. Rozpatruje propozycje w kwestiach przyłączenia się do Państwa Związkowego państw trzecich, przyjmuje odpowiednie rekomendacje, skierowuje je na zatwierdzenie przez Państwową Radę Najwyższą. Ustanawia symbole Państwa Związkowego. Realizuje inne pełnomocnictwa zgodnie z Umową i Regulaminem Zgromadzenia Parlamentarnego ZBiR.

Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego wybiera się na zasadzie rotacji z grona jego parlamentarzystów na okres nie dłuższy niż okres jego pełnomocnictw. W przypadku wcześniejszego zakończenia kadencji Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego wybierany jest nowy Przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>42</sup>. W ten sam sposób wybierani są zastępcy Przewodniczącego ZP. Ilość zastępców z każdego państwa członkowskiego jest taka sama<sup>43</sup>.

W celu organizowania prac Zgromadzenia Parlamentarnego, wstępnego przygotowania decyzji w kwestiach jego działalności utworzona została Rada Zgromadzenia Parlamentarnego. W skład Rady wchodzi przewodniczący, pierwszy zastępca przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i przewodniczący Komisji Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Art. 4 ust. 2, Регламент Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

<sup>43</sup> Art. 5, 6, Регламент...

<sup>44</sup> Art. 9, Регламент...

W celu realizacji swoich kompetencji Zgromadzenie Parlamentarne tworzy komisje tymczasowe, grupy robocze współpracujące z odpowiednimi komitetami i komisjami parlamentów państw członkowskich w kwestiach swoich kompetencji i określa główne kierunki ich działalności<sup>45</sup>. W ich skład wchodzi parlamentarzyści Zgromadzenia Parlamentarnego zwykle na zasadzie takiej samej reprezentacji każdej ze stron. Każdy deputowany Zgromadzenia Parlamentarnego ma prawo uczestniczyć w pracach tylko jednej komisji. Członkowie komisji mają równe prawa<sup>46</sup>.

Na dzień dzisiejszy w ramach Zgromadzenia Parlamentarnego działa 8 komisji: Komisja ds. Ustawodawstwa i Regulaminu na czele z S. W. Antufjewym<sup>47</sup>; Komisja ds. Polityki Gospodarczej z O. M. Tołkacziewym<sup>48</sup> na czele; Komisja ds. Budżetu i Finansów – przewodniczący W. P. Nikitin<sup>49</sup>; Komisja ds. Polityki Społecznej, Nauki, Kultury i Kwestii Humanistycznych z P. M. Bierksem<sup>50</sup> na czele; Komisja ds. Zagadnień Polityki Zagranicznej pod kierownictwem N. I. Cziegrinca<sup>51</sup>; Komisja ds. Bezpieczeństwa, Obrony i Walki z Przestępczością, przewodniczący – W. R. Simirski<sup>52</sup>; Komisja ds. Ekologii, Wykorzystania Zasobów Naturalnych i Likwidacji Następstw Awarii z W. S. Adaszkieviczem<sup>53</sup> na czele; Komisja ds. Polityki Informacyjnej i Współpracy z Organizacjami Społecznymi, przewodniczy – N. N. Dubowik<sup>54</sup>.

---

<sup>45</sup> Art. 12 ust. 1, Регламент...

<sup>46</sup> Art. 12 ust. 2, Регламент...

<sup>47</sup> Zastępca przewodniczącego Komitetu Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR ds. Wspólnoty Niepodległych Państw i kontaktów z rodakami.

<sup>48</sup> Zastępca przewodniczącego Komitetu Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego FR ds. polityki gospodarczej, przedsiębiorczości i własności.

<sup>49</sup> Zastępca przewodniczącego Komitetu Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR ds. Budżetu i Podatków.

<sup>50</sup> Zastępca przewodniczącego Komitetu Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego FR ds. Polityki Społecznej.

<sup>51</sup> Przewodniczący stałej Komisji Rady Republiki Zgromadzenia Narodowego RB ds. Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>52</sup> Zastępca przewodniczącego stałej Komisji Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego RB ds. Międzynarodowych i Kontaktów z WNP.

<sup>53</sup> Zastępca przewodniczącego stałej Komisji Rady Republiki Zgromadzenia Narodowego RB ds. Praw Człowieka, Stosunków Narodowościowych i Środków Informacji Masowej.

<sup>54</sup> Zastępca przewodniczącego stałej Komisji Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego RB ds. Ochrony Zdrowia, Kultury Fizycznej, Spraw Rodziny i Młodzieży.

W ramach Zgromadzenia Parlamentarnego utworzono dwie konsultacyjne rady naukowe: Konsultacyjna Rada Naukowa Zgromadzenia Parlamentarnego ds. Kwestii Bezpieczeństwa Związku oraz Konsultacyjna Rada Naukowa Zgromadzenia Parlamentarnego ds. Kwestii Związkowego Budownictwa Socjalnego i Polityki Społecznej.

Sesje Zgromadzenia Parlamentarnego przeprowadzane są w sposób otwarty i jawny. Wymagane jest kworum dwóch trzecich przedstawicieli każdej ze stron do uznania posiedzeń Zgromadzenia Parlamentarnego za prawomocne. Na podstawie decyzji Rady Zgromadzenia Parlamentarnego na posiedzeniach mogą być obecni przedstawiciele organów władzy państwowej członków PZ oraz innych państw, zgromadzeń deputowanych, międzynarodowych struktur parlamentarnych, narodowych i międzynarodowych organizacji społecznych. Pierwsze posiedzenie odbyło się 25 czerwca 1996 roku w Smoleńsku. Do chwili obecnej odbyły się trzydzieści trzy posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego.

Decyzje podejmowane na posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego są sporządzane w postaci uchwał. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Regulaminu decyzję uznaje się za przyjętą, jeżeli za jej przyjęciem głosowała większość spośród ogólnej liczby deputowanych Zgromadzenia Parlamentarnego. W kwestiach proceduralnych decyzje przyjmuje się większością głosów deputowanych biorących udział w głosowaniu.

Zgromadzenie Parlamentarne przeprowadza posiedzenia, na których rozpatruje się zagadnienia wyłącznej kompetencji na inicjatywę Rady Zgromadzenia Parlamentarnego i komisji Zgromadzenia Parlamentarnego. Omawiane są na tych posiedzeniach projekty ustaw, projekty koncepcji rozwoju Państwa Związkowego, projekty budżetu, a także inne kwestie znajdujące się w sferze kompetencji Zgromadzenia Parlamentarnego. Na podstawie wyników posiedzeń parlamentarnych wystosowuje się rekomendacje w omawianej kwestii.

Zgromadzenie Parlamentarne posiada status stałego obserwatora przy Unii Międzyparlamentarnej, ugrupowaniu regionalnym Współpraca Ekonomiczna Państw Morza Czarnego, Zgromadzeniu Międzyparlamentarnym państw członów Wspólnoty Niepodległych Państw. Na podstawie Porozumienia o współpracy Zgromadzenia Parlamentarnego ZBiR z Euroazjatycką Wspólnotą Gospodarczą<sup>55</sup> strony nadały sobie statusy obserwatorów.

---

<sup>55</sup> Соглашением о сотрудничестве Парламентского Собрания Союза Беларуси и России и Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 14 ноября 2003 года.

Z kolei przy Zgromadzeniu Parlamentarnym PZ także istnieje instytucja stałych obserwatorów i gości. Mają oni prawo uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego i w pracach jego komisji z prawem głosu doradczego. Obecnie status stałego obserwatora przy Zgromadzeniu Parlamentarnym posiadają: Zgromadzenie Międzyparlamentarne państw członków WNP, Międzyfrakcyjne stowarzyszenie deputowanych Rady Najwyższej Ukrainy „Za związek Ukrainy, Białorusi i Rosji” (ZUBR), «Inicjatywa deputowanych Rosja – Białoruś – Armenia Zgromadzenia Narodowego Republiki Armenii”, pozapartyjne stowarzyszenie społeczne „Armeńska inicjatywa ludowa Rosja – Białoruś – Armenia”, Rosyjski komitet społeczny wspierania Związku Białorusi i Rosji, Białorusko-rosyjski komitet społeczny „Związek”, Międzynarodowy związek stowarzyszeń społecznych „Związkowa izba społeczna”, Powszechna konfederacja związków zawodowych, Federacja niezależnych związków zawodowych Rosji, Federacja związków zawodowych Białorusi.

Oficjalnymi wydawnictwami Zgromadzenia Parlamentarnego są – Biuletyn informacyjny Zgromadzenia Parlamentarnego Związku Białorusi i Rosji, gazeta „Союзное вече” oraz witryna internetowa „Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji” [www.belrus.ru](http://www.belrus.ru).

Zgodnie z Umową o utworzeniu Państwa Związkowego organem władzy ustawodawczej jest Parlament. Został on powołany na podstawie porozumienia podpisanego 29 kwietnia 1996 roku. Trzeba by uściślić, że na mocy ww. porozumienia powstało Zgromadzenie Parlamentarne Wspólnoty Białorusi i Rosji, które z czasem przerodziło się w Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji<sup>56</sup> i z czasem ma zmienić się w Parlament Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. Zgodnie z Umową o utworzeniu PZ Parlament ma być organem przedstawicielskim i ustawodawczym ZBiR.

Parlament składa się z dwóch izb: Izba Związku i Izba Reprezentantów. Izba Związku składa się z 36 członków Rady Federacji, deputowanych

---

<sup>56</sup> 12–13 czerwca 1997 r. w Brześciu odbyło się posiedzenie Zgromadzenia Parlamentarnego, na którym zostały rozpatrzone organizacyjne i prawne podstawy przekształcenia Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnoty w Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji. Rozwiązanie tej kwestii dało początek powstawania takich organów związkowych, jak Komitet Pograniczny, Komitet ds. Bezpieczeństwa Związku Białorusi i Rosji, podpisana została umowa o utworzeniu wspólnej organizacji radiotelewizyjnej. Zob. *От Парламентского Собрания Сообщества Беларуси и России к Парламенту Союзного Государства*, <http://www.belrus.ru/obshie/article.shtml?souz.shtml>.



Dumy Państwowej, delegowanych przez obydwie izby Zgromadzenia Parlamentarnego Federacji Rosyjskiej i 36 członków Rady Republiki, deputowanych Izby Reprezentantów, oddelegowanych przez izby Zgromadzenia Narodowego Białorusi. Członkowie Izby Związku pracują na podstawie stałego zatrudnienia. Izba Reprezentantów składa się z 75 deputowanych Federacji Rosyjskiej i 28 deputowanych Republiki Białoruś. Deputowani Parlamentu PZ funkcjonują na podstawie delegacji swoich narodowych parlamentów do momentu przeprowadzenia wyborów do Parlamentu I kadencji. Deputowani wybierani są na podstawie obowiązującego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu. Izba Reprezentantów jest tworzona na okres 4 lat. Kadencja Izby Związku także trwa 4 lata.

Porównajmy kompetencje Zgromadzenia Parlamentarnego, z tymi, które otrzymał Parlament dzięki Umowie o utworzeniu Państwa Związkowego. Nie było by jednak właściwe porównywanie z poszerzoną wersją kompetencji zawartych w Regulaminie, gdyż po pierwsze, nie został na razie przyjęty Regulamin Parlamentu, a po drugie, aktualna wersja Regulaminu jest bardzo zbliżona do kompetencji Parlamentu przewidzianych przez Umowę o utworzeniu PZ<sup>57</sup>. Z kompetencji Parlamentu można wywnioskować, że jest to organ w pełni ukształtowanego państwa<sup>58</sup>, gdyż kompetencje zgromadzenia parlamentarnego bardzo często polegają, ogólnie mówiąc, na tworzeniu podstaw Państwa Związkowego<sup>59</sup>.

Jedną z podstawowych różnic między Zgromadzeniem Parlamentarnym i Parlamentem jest pozycja deputowanego. O ile w ramach ZP pełnienie funkcji deputowanego miało odbywać się raczej społecznie, a na pewno nie jako podstawowe zajęcie, o tyle w Parlamencie odbywa się to już na zasadzie zatrudnienia<sup>60</sup>. Deputowani Parlamentu nie mogą pełnić

---

<sup>57</sup> Obecnie Regulamin przewiduje m.in. kompetencje do uchwalania aktów prawnych posiadających moc prawną. W ramach początkowych ustaleń ze Statutu ZBiR takich kompetencji nie posiadało. Świadczy to o przybliżaniu się Zgromadzenia Parlamentarnego do kształtu parlamentarnego organu ustawodawczego. Jednak może to być również oznaką braku perspektyw na utworzenie Parlamentu. Wyjściem więc z tej sytuacji, gdy organ tymczasowy funkcjonuje zamiast przewidzianych sześciu miesięcy już 9. rok, jest zmiana norm regulujących jego pracę.

<sup>58</sup> Kompetencje Parlamentu PZ nie różnią się od kompetencji parlamentu państwowego, gdyż określa się relacje Parlamentu PZ z organami różnych gałęzi władzy PZ.

<sup>59</sup> Takie jak kwestie rozwoju normatywnej bazy prawnej Związku w różnych dziedzinach, zatwierdzania projektów rozmaitych aktów prawnych.

<sup>60</sup> Zostało to określone przez Regulamin Parlamentu PZ, gdyż Umowa przewidywała społeczny charakter pracy parlamentarzystów. Obecnie Regulamin Zgromadze-

innych stanowisk państwowych, zajmować się inną działalnością przynoszącą dochód, oprócz pracy nauczyciela akademickiego, pracy naukowej lub twórczej<sup>61</sup>.

Przyjrzyjmy się procesowi ustawodawczemu w ramach parlamentu. Prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają Najwyższa Rada Państwowa, Rada Ministrów oraz izby Parlamentu PZ. Projekt ustawy kieruje się do Izby Reprezentantów. Po jego przyjęciu kierowany jest do zatwierdzenia przez Izbę Związku. Projekty ustaw przewidujących wydatki za koszt budżetu mogą zostać zgłoszone tylko po uprzedniej zgodzie Rady Ministrów PZ. Decyzje dotyczące ustroju Państwa Związkowego przyjmowane są kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów pełnego składu odpowiedniej izby. Decyzje Izby Reprezentantów uważa się za odrzucone, gdy przeciwko zagłosowało więcej niż jedna czwarta pełnego składu izby. Ustawy przyjmowane są większością głosów od pełnego składu izby. W przypadku odrzucenia projektu ustawy przez Izbę Związku istnieje możliwość utworzenia komisji w celu rozwiązania powstałych niezgodności, po czym projekt po raz drugi wystawia się pod głosowanie w obydwu izbach. Przyjęte ustawy w okresie 7 dni od zatwierdzenia przez Izbę Związku kieruje się do Najwyższej Rady Państwowej do podpisu Przewodniczącemu PRN. On z kolei w ciągu 30 dni od dnia przyjęcia ustawy podpisuje ją, gdy on i głowa państwa członkowskiego nie mają zastrzeżeń do tej ustawy. W przypadku pojawienia się zastrzeżeń wobec ustawy ze strony przewodniczącego PRN lub głowy państwa członkowskiego, który nie pełni tej funkcji, ustawa zostaje odrzucona. Przewodniczący PRN może zaproponować Parlamentowi powołanie komisji w celu przezwyciężenia wątpliwości jakie zaistniały w tym względzie<sup>62</sup>.

Przechodząc do kwestii możliwych kolizji prawnych warto najpierw omówić hierarchię aktów prawnych Państwa Związkowego. W PZ istnieje 6 rodzajów normatywnych aktów prawnych<sup>63</sup>: ustawy, podstawy (źródła) prawa, dekrety, rozporządzenia, dyrektywy i rezolucje. Do tego dochodzą orzeczenia Sądu PZ oraz orzeczenia Izby Obrachunkowej. W kwestiach wyłącznych kompetencji PZ przyjmowane są ustawy, dekrety i rozporządzenia. W kwestiach wspólnego decydowania PZ i państw

---

nia Parlamentarnego jest zmieniany w kierunku nadania parlamentarzystom pełni praw wraz z immunitetem i stałym zatrudnieniem.

<sup>61</sup> Art. 40, Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego.

<sup>62</sup> Art. 42, *ibidem*.

<sup>63</sup> Art. 58, *ibidem*.

członkowskich przyjmuje się podstawy ustawodawstwa, dyrektywy i rezolucje. Akty prawne regulujące kwestie wspólnego decydowania realizowane są poprzez wydanie odpowiednich narodowych normatywnych aktów prawnych.

Ustawy i dyrektywy przewidziane są do powszechnego stosowania i są obowiązujące we wszystkich częściach. Po ich opublikowaniu powinny być stosowane na terenie każdego z państw członkowskich. Rozporządzenia są obowiązujące we wszystkich częściach w stosunku do tego państwa członkowskiego, osoby prawnej lub fizycznej, do której jest adresowane. Dyrektywy są obowiązkowe dla każdego państwa, do którego są one adresowane. Zachowuje się przy tym wolność wyboru form i metod działania ze strony organów odpowiedniego państwa. Rezolucje są aktami prawnymi regulującymi działalność organów PZ<sup>64</sup>. I z tego powodu nie wymaga implementacji do ustawodawstwa państw członkowskich Państwa Związkowego niezależnie od tego czy dotyczy ona kwestii należących do wyłącznej kompetencji PZ, czy do kwestii, w których decyzje podejmują wspólnie PZ i jego państwa członkowskie.

Problemy mogą pojawić się podczas stosowania art. 59 ust. 2 Umowy o utworzeniu PZ. Zakłada on, że w przypadku kolizji normy zawartej w ustawie lub dekrete PZ z normą prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, przewaga jest na stronie norm ustawy lub dekretu PZ. Zasada ta nie obowiązuje w przypadku kolizji norm prawnych zawartych w ustawie i dekrete PZ z normami zawartymi w Konstytucjach i aktach konstytucyjnych państw członkowskich. A właściwie problem polega na tym, że dekrety wydawane są przez Państwową Radę Najwyższą, która jest organem wykonawczym. Poza tym PRN wydaje oprócz dekretów także rozporządzenia. One nie posiadają takiej mocy prawnej, jak dekrety. Wymienienie dekretu razem z ustawą jako aktów prawnych posiadających przewagę nad ustawodawstwem narodowym można traktować jako próbę zrównania pozycji Parlamentu i PRN, co kłóci się z zasadami demokratycznymi. Jednak działania nakierowanie na nadanie kompetencji organu ustawodawczego organowi wykonawczemu mają swoje zastosowanie na Białorusi, gdzie akty prawne wydawane przez Prezydenta mają szczególną moc prawną.

Art. 59 ust. 4 stwierdza, że dyrektywa ma zastosowanie w stosunku do każdego państwa, do którego została ona adresowana. Pozostawia przed

---

<sup>64</sup> Art. 59, *ibidem*.

organami odpowiedniego państwa prawo wyboru środków i sposobu działań. W ten sposób ustanawia się obowiązkowy charakter dyrektywy nie wiążąc go w żaden sposób z obowiązkiem implementacji norm w niej zawartych do ustawodawstwa państwa członkowskiego PZ.

Projekt Aktu Konstytucyjnego zachowuje te relacje w prawie nie zmienionym stanie. Jedynie na podstawie art. 64 przewiduje się, że po wejściu w życie Aktu Konstytucyjnego, państwa członkowskie wprowadzą niezbędne zmiany i uzupełnienia swoich konstytucji narodowych. Wskazuje to na wyższość Aktu Konstytucyjnego PZ nad konstytucjami państw członkowskich<sup>65</sup>.

Do organów wykonawczych należą, zgodnie z Umową o utworzeniu Państwa Związkowego: Państwowa Rada Najwyższa i Rada Ministrów. Aparatem Rady Ministrów jest Stały Komitet PZ odpowiedzialny za przygotowanie posiedzeń RM oraz PRN. Aktami prawnymi regulującymi działalność PRN są Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego, Regulamin PRN PZ, Statut PRN PZ, Program działań FR i RB nacelowane na realizację ustaleń Umowy o utworzeniu Państwa Związkowego<sup>66</sup>, a RM PZ są: Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego, Regulamin Rady Ministrów PZ, Rozporządzenie PRN o Radzie Ministrów PZ<sup>67</sup>.

Państwowa Rada Najwyższa jest najwyższym organem Państwa Związkowego. Pełni ona funkcje władzy wykonawczej oraz reprezentuje ZP. W skład PRN wchodzi prezydenci, premierzy rządów, przewodniczący izb parlamentów państw członkowskich. Przewodniczącym PRN jest prezydent jednego z państw członkowskich, odbywa się to na zasadzie rotacji.

PRN w ramach realizacji zasad i celów Państwa Związkowego i rozwoju najważniejszych kwestii jego rozwoju tworzy w ramach swoich kompetencji organy PZ, w tym także organy zarządzania o charakterze

---

<sup>65</sup> Zob. Проект документа „Принципы Конституционного акта Союзного государства”, Официальный сайт Информационного агентства Союзного государства России и Белоруссии „Союз-Инфо”, <http://www.sinfo.ru/ru/>.

<sup>66</sup> Договор о создании Союзного государства, Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства, законы Союзного государства, конституции государств-участников и Статута ВГС.

<sup>67</sup> Договор о создании Союзного Государства, Положение о Совете Министров Союзного Государства (Утверждено 27.06.2000 Постановлением 12 Высшего Государственного Совета Союзного государства), Регламент Совета Министров Союзного Государства.

branżowym i funkcjonalnym, wyznacza wybory do Izby Reprezentantów Parlamentów PZ, wyznacza Przewodniczącego Rady Ministrów PZ. Z rekomendacji Przewodniczącego Rady Ministrów mianuje i zwalnia z zajmowanego stanowiska sekretarza państwowego, kierowników branżowych i funkcjonalnych organów zarządzania PZ. Zatwierdza regulamin Stałego Komitetu PZ. Kieruje do zatwierdzenia przez Parlament PZ kandydatury członków Komisji ds. Praw Człowieka PZ. Kieruje do Parlamentu kandydatury sędziów Sądu PZ i zatwierdza Statut i Regulamin Sądu. Zatwierdza budżet PZ po jego przyjęciu przez Parlament PZ oraz sprawozdania roczne o jego wykonaniu. Rozpatruje projekty corocznych orędzi Parlamentu o sytuacji w PZ i podstawowych kierunków rozwoju. Zatwierdza ustaloną przez Parlament symbolikę PZ. Określa warunki przystąpienia do PZ państw trzecich i zatwierdza rekomendacje Parlamentu w tej kwestii. Zatwierdza umowy międzynarodowe PZ, ratyfikowane przez Parlament PZ. Wysłuchuje corocznego sprawozdania Premiera Rady Ministrów PZ z realizacji przyjętych programów działania<sup>68</sup>.

PRN PZ ustala na podstawie propozycji RM ilościowy skład organów RM i ich aparatów, status prawny, wysokość pensji i gwarancji socjalnych urzędników organów PZ i ich aparatów<sup>69</sup>. Kieruje na rozpatrzenie do Izby Reprezentantów Parlamentu projekt Aktu Konstytucyjnego. PRN posiada prawo wnoszenia do Izby Reprezentantów projektów ustaw<sup>70</sup>. Może ona także zawiesić lub odwołać decyzję RM PZ, branżowych i funkcjonalnych organów zarządzania PZ.

Przewodniczący PRN organizuje pracę PRN, przewodniczy na posiedzeniach i podpisuje przyjęte przez PRN akty oraz ustawy PZ. Występuje w Parlamencie z corocznym orędziem o stanie PZ i podstawowych kierunkach jego rozwoju. Na podstawie pozwolenia PRN prowadzi negocjacje międzynarodowe i podpisuje w imieniu PZ umowy międzynarodowe. Organizuje kontrolę procesu realizacji Umowy o utworzeniu PZ i podjętych przez PRN decyzji<sup>71</sup>.

Posiedzenia PRN odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał wedle zatwierdzonego programu działalności PRN. Nadzwyczajne posiedzenia odbywają się w razie zaistnienia potrzeby na inicjatywę jednego z państw

---

<sup>68</sup> Art. 6, Statut PRN.

<sup>69</sup> Art. 7, *ibidem*.

<sup>70</sup> Art. 9, *ibidem*.

<sup>71</sup> Art. 12, *ibidem*.

członkowskich lub Przewodniczącego PRN<sup>72</sup>. Stronę techniczną organizowania posiedzeń zapewnia Stały Komitet.

W każdym z rozpatrywanych zagadnień na posiedzeniach PRN mogą być zapraszane osoby, które mają bezpośredni stosunek do tego zagadnienia. Skład osobowy posiedzeń określa sekretarz państwowy na wniosek państw członkowskich. Posiedzenia odbywają się pod kierownictwem Przewodniczącego PRN<sup>73</sup>.

Miejsce i datę przeprowadzenia posiedzenia PRN określa Przewodniczący PRN po uzgodnieniu z państwami członkowskimi. W posiedzeniach mają prawo uczestniczyć Premier Rady Ministrów, przewodniczący Izby Parlamentu, Przewodniczący Sąd PZ<sup>74</sup>. Mogą także zostać zaproszeni kierownicy organów PZ i państw członkowskich oraz inne osoby.

Warto przywrzeć się procesowi przygotowania aktów prawnych przez PRN<sup>75</sup>. Jest to realizowane przez Stały Komitet PZ. Na 45 dni przed rozpatrzeniem projektu przez kierownika organu PZ lub zainteresowanego organu władzy wykonawczej państwa odpowiedzialnego za przygotowanie projektu aktu prawnego organ ten przedkłada Stałemu Komitetowi projekt aktu prawnego uzgodniony przez kierowników zainteresowanych organów PZ lub organów władzy wykonawczej państw członkowskich. Do projektu aktu prawnego dołączona powinna być notatka uzasadniająca niezbędność rozpatrzenia danego zagadnienia, niezbędne wyliczenia, uzasadnienia i prognozy skutków społeczno-gospodarczych oraz innych realizacji tego aktu prawnego. W przypadku, gdy projekt aktu prawnego przewiduje zmiany lub uzupełnienia innych aktów prawnych PZ niezbędne jest dołączenie zapisów zmieniających do projektu aktu prawnego lub przedstawienie tych zmian i uzupełnień w postaci projektu osobnego aktu prawnego.

Przy wniesieniu do PRN propozycji wymagającej przyjęcia ustawy PZ wraz z ową propozycją przedkłada się także projekt odpowiedniej ustawy wraz z dokumentami wymaganymi przez Regulamin.

Wszystkie projekty aktów prawnych i dokumenty do nich dołączane poddawane są ocenie ekspertów. Gdy jest to niezbędne, włączane w to są inne organy i organizacje do wymaganych dopracowań i redagowania tek-

---

<sup>72</sup> Art. 27, *ibidem*.

<sup>73</sup> Art. 30, *ibidem*.

<sup>74</sup> Art. 28, *ibidem*.

<sup>75</sup> Na podstawie art. 11–18 Regulaminu PRN.

stu. Odbywa się to w okresie nie dłuższym niż 30 dni. Po czym dokumenty te są kierowane do sekretarza państwowego. Gdy projekt aktu lub dołączone do niego dokumenty wymagają znaczących zmian, sekretarz państwowy może zwrócić je do dopracowania i powtórnej oceny kierownikowi organu, który wniósł projekt. Kierownicy organów PZ i państw członkowskich organizują i zapewniają dopracowywanie projektów i ich ponowne wniesienie do PRN w wyznaczonym okresie, który nie powinien być dłuższy niż 20 dni. Odpowiednio przygotowane projekty aktów PRN wnoszone są przez sekretarza państwowego na rozpatrzenie Rady Ministrów PZ. RM z kolei kieruje projekty aktów PRN na rozpatrzenie przez PRN w okresie nie późniejszym niż 10 dni przed posiedzeniem PRN. W razie potrzeby RM może przed tym posiedzeniem zwołać swoje posiedzenie, na którym zostanie rozpatrzony projekt aktu PRN.

Przyjęta przez Parlament ustawa kierowana jest do PRN do podpisu w ciągu 7 dni. Przewodniczący PRN ma 30 dni na podpisanie ustawy, o ile on i drugi prezydent, który na ten moment nie pełni stanowiska przewodniczącego PRN nie mają zastrzeżeń. W przeciwnym wypadku ustawa zostaje uchylona, w tej sytuacji zostaje wydana decyzja PRN, którą kieruje się w ciągu 7 dni do Parlamentu. Przewodniczący ma prawo zaproponować obydwu izbom Parlamentu utworzenie komisji w celu rozwiązania powstałych sprzeczności. Skład komisji wyznaczany jest przez Przewodniczącego PRN i Przewodniczącego Parlamentu<sup>76</sup>.

Normatywne akty prawne wydawane są w formie dekretów, uchwał i dyrektyw PRN. Przyjmowane one są na podstawie jednomyślności państw członkowskich PZ. Takie akty uznaje się za nieprzyjęte w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich wypowiedziało się przeciwko. W kwestiach operatywnej i bieżącej działalności PRN i organów PZ przyjmuje się rezolucje i polecenia przewodniczącego PRN. Rada może przyjmować także rekomendacje i wnioski.

W imieniu państw uczestników w głosowaniu na posiedzeniach PRN występują głowy państw członkowskich PZ lub osoby przez nie upoważnione. Akty PRN podpisuje Przewodniczący. Przed podpisaniem są one sygnowane przez głowę drugiego państwa<sup>77</sup>.

W kwestii wyłącznych kompetencji PZ PRN przyjmuje dekryty i uchwały. Są one przyjmowane na podstawie Umowy i ustaw PZ. W kwe-

---

<sup>76</sup> Art. 24, *ibidem*.

<sup>77</sup> Art. 25, *ibidem*.



ściach wspólnych kompetencji PZ i państw członkowskich PRN przyjmują dyrektywy.

Akty PRN, które zostały przyjęte w granicach jej kompetencji podlegają bezpośredniemu wykonaniu przez organy PZ i przez państwowe organy państw członkowskich, osoby prawne i fizycznych, do których zostały one adresowane<sup>78</sup>. W razie potrzeby władze państwowe wydają normatywne akty prawne zapewniające realizację aktów PRN. Kontrola wykonania aktów PRN realizowana jest przez Stały Komitet i państwa członkowskie. Wyniki kontroli wykonywania aktów prawnych rozpatrywane są systematycznie na posiedzeniach PRN<sup>79</sup>.

Rada Ministrów jest kolegialnym organem władzy wykonawczej, który realizuje kontrolę nad podporządkowanym mu systemem organów branżowych i funkcjonalnych. W jego skład wchodzi: Przewodniczący Rady Ministrów PZ, premierzy rządów Białorusi i Rosji, ministrowie spraw zagranicznych, gospodarki oraz finansów państw członkowskich, kierownicy głównych branżowych i funkcjonalnych organów zarządzania Państwa Związkowego, Sekretarz Generalny PZ. Przewodniczący RM PZ wyznaczany jest przez Państwową Radę Najwyższą. Może nim zostać premier rządu jednego z państw członkowskich. Odbywa się to na zasadzie rotacji<sup>80</sup>.

Rada Ministrów jest podporządkowana w swojej działalności PRN. Coroczne sprawozdania o realizacji podjętych decyzji RM przedkłada Państwowej Radzie Najwyższej. Raporty i informacje odnośnie swojej działalności kieruje do Parlamentu PZ<sup>81</sup>.

Funkcje RM, jej skład oraz tryb działalności jest określany poprzez zarządzenie, które zatwierdzane jest przez PRN. RM PZ wypracowuje podstawowe kierunki polityki w dziedzinie rozwoju PZ i wnosi je do rozpatrzenia PRN. Także wnosi do PRN propozycje odnośnie kształtowania branżowych i funkcjonalnych organów PZ i realizacji kierownictwa ich działalności. RM wnosi do Parlamentu projekty ustaw i podstaw ustawodawstwa. Zapewnia kontrolę nad wykonaniem ustaleń Umowy o utworzeniu PZ, aktów PZ. Wypracowuje i przedkłada Parlamentowi PZ projekt budżetu, zapewnia wykonanie budżetu, przedstawia Parlamentowi roczne i półroczne sprawozdania o wykonaniu budżetu. Rozpatruje sprawozda-

---

<sup>78</sup> Art. 30, *ibidem*.

<sup>79</sup> Art. 31, *ibidem*.

<sup>80</sup> Art. 9, Положение о Совете Министров Союзного Государства, 27 июня 2000 г.

<sup>81</sup> Art. 6, 7, *ibidem*.

nia i raporty Izby Rozrachunkowej. Realizuje zarządzanie własnością PZ. Zapewnia utworzenie i rozwój wspólnej przestrzeni gospodarczej, przeprowadzanie wspólnej polityki finansowej, podatkowej, kredytowej, pieniężnej, walutowej, cenowej i handlowej. Koordynuje proces unifikacji ustawodawstwa państw członkowskich. Sprzyja przeprowadzaniu uzgodnionej polityki państw członkowskich w dziedzinie spraw zagranicznych, w sferze obrony, bezpieczeństwa, zapewnienia praw i swobód obywatelskich, porządku społecznego i walki z przestępczością oraz w dziedzinie kultury, nauki, wykształcenia, ochrony zdrowotnej, bezpieczeństwa społecznego i ochrony środowiska<sup>82</sup>.

Przewodniczący Rady Ministrów PZ wyznaczany jest przez PRN. Realizuje on kontrolę nad działalnością RM i organizuje jej prace. Przedstawia PRN i Parlamentowi coroczne sprawozdanie z działalności RM. Podpisuje akty RM. Po otrzymaniu sprawozdań PRN i w ramach kompetencji prowadzi negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe w imieniu PZ<sup>83</sup>.

Rada Ministrów wydaje uchwały, dyrektywy i rezolucje. Decyzje RM mogą zostać zawieszane lub odwołane przez PRN<sup>84</sup>. Uchwały oraz dyrektywy Rady Ministrów są obowiązkowe w stosunku do branżowych i funkcjonalnych organów PZ, tego państwa, osób fizycznych i prawnych, do których zostały one adresowane. W stosunku do dyrektyw pozostawia się państwom członkowskimi prawo wyboru form i metod działania. Za pośrednictwem rezolucji RM oraz poleceń RM regulowana jest bieżąca działalność RM, organów branżowych i funkcjonalnych. Rezolucje i polecenia mają charakter obowiązkowy w stosunku do Stałego Komitetu, organów branżowych i funkcjonalnych. Jednocześnie nie nakładają one żadnych zobowiązań na państwa członkowskie. RM może przyjmować rekomendacje i wnioski. Akty podpisywane są przez Przewodniczącego RM i Premiera rządu drugiego państwa. Wchodzą one w życie po podpisaniu. Realizacja aktów wydawanych przez RM musi być zgodna z narodowymi ustawodawstwami państw członkowskich<sup>85</sup>.

Posiedzenia RM odbywają się nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Nadzwyczajne posiedzenia zwoływane są w razie zaistnienia potrzeby i z inicjatywy jednego z państw członkowskich lub Przewodniczącego RM<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Art. 8, *ibidem*.

<sup>83</sup> Art. 12, *ibidem*.

<sup>84</sup> Art. 17, *ibidem*.

<sup>85</sup> Art. 18–21, *ibidem*.

<sup>86</sup> Art. 13, *ibidem*.

Stroną techniczną organizowania i przeprowadzania posiedzeń RM zajmuje się Stały Komitet, który także przygotowuje projekt porządku obrad zatwierdzany później na posiedzeniach wraz z regulaminem. W każdej rozpatrywanej kwestii przewiduje się możliwość zaproszenia osób mających powiązania z tą kwestią. Skład osobowy posiedzeń określa sekretarz państwowy na wniosek organów i organizacji odpowiedzialnych za rozpatrywane zagadnienia. Udział w głosowaniu bierze premier państwa członkowskiego lub inna osoba uprawniona. W przypadku zamkniętych posiedzeń RM przygotowanie materiałów, dopuszczenie na posiedzenie, stenogram, sporządzanie protokołów i podjętych decyzji realizowane jest z przestrzeganiem zasad pracy z dokumentami tajnymi.

Do uznania mocy prawnej posiedzeń RM niezbędna jest obecność co najmniej połowy członków Rady Ministrów. Posiedzenia RM odbywają się pod kierownictwem Przewodniczącego RM. Na posiedzenia mogą być zapraszani kierownicy banków centralnych, ministerstw i resortów państw członkowskich. Decyzje podejmowane są na zasadzie „jedno państwo – jeden głos”.

Stały Komitet jest tworzony przez Radę Ministrów. Kandydatów na członków Stałego Komitetu wysuwają rządy państw członkowskich. Z tego grona tworzony jest skład osobowy SK. Komitet działa na podstawie regulaminu zatwierdzonego przez PRN na wniosek RM. SK jest kierowany przez Sekretarza Państwowego, który także pełni obowiązki zastępcy Premiera RM. Członkami SK mogą być tylko obywatele państw członkowskich. W składzie SK powinno być nie więcej niż dwie trzecie członków będących obywatelami jednego państwa. Kadencja Sekretarza SK i jego członków trwa cztery lata. Ilość członków SK określana jest przez PRN.

SK jest organem odpowiedzialnym za przygotowania posiedzeń Państwowej Rady Najwyższej i Rady Ministrów. SK zajmuje się koordynowaniem działalności branżowych i funkcjonalnych organów PZ oraz ich współpracy z narodowymi organami państw członkowskich. Sprawuje także kontrolę nad wykonaniem przyjętych przez PRN i RM decyzji. Informuje RM o sytuacji w dziedzinie działalności branżowych i funkcjonalnych organów PZ. Wnosi także propozycje do RM w sprawie wykonania bieżących zadań PZ. W strukturze SK tworzony jest sekretariat Przewodniczącego PRN<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Art. 20, Положение о Постоянном Комитете Союзного Государства, 27 июня 2000 г.

Sekretarz państwowy, członkowie SK oraz pracownicy oddziałów są urzędnikami SK, a co się z tym wiąże, nie mogą oni łączyć pracy w SK z innymi funkcjami oprócz działalności dydaktycznej, naukowej i twórczej<sup>88</sup>.

Sekretarz państwowy jest mianowany na swoje stanowisko oraz zwalniany z niego przez PRN na wniosek Premiera Rady Ministrów. Pełni on funkcję zastępcy Premiera RM oraz bierze udział w posiedzeniach PRN<sup>89</sup>. Do zadań sekretarza państwowego należy kierowanie pracami SK, zapewnienie przygotowania materiałów na posiedzenia PRN i SM, ustalanie daty i miejsca przeprowadzanych posiedzeń PRN i RM, wnoszenie propozycji skierowane do Premiera RM i dotyczące planowania i bieżącej organizacji pracy RM, zarządzania finansami i środkami materialnymi oraz zawiera umowy z osobami prawnymi i fizycznymi. Prezentuje on przed Radą Ministrów coroczne sprawozdanie z działalności SK. Rozdziela obowiązki pomiędzy członkami SK. Wydaje zarządzenia i rozporządzenia, wydaje polecenia w kwestiach pracy SK. Wnosi w ramach swoich kompetencji propozycje do PRN i RM w sprawie działalności PZ i jego organów. Wykonuje zarządzenia Przewodniczącego PRN i Premiera RM. Wyznacza kierowników oddziałów i ich zastępców na wniosek rządów państw członkowskich<sup>90</sup>.

Oddziały SK zapewniają realizację funkcji i zadań SK poprzez współpracę z odpowiednimi organami PZ i organami kierowniczymi oraz organami władzy państw członkowskich. Kierownicy oddziałów SK i ich zastępcy mianowani są przez sekretarza państwowego na wniosek rządów państw członkowskich lub organu upoważnionego. Zgodnie z umową państw członkowskich nie dopuszcza się do tego, żeby wśród kierowników oddziałów SK było więcej niż dwie trzecie obywateli jednego państwa członkowskiego<sup>91</sup>. Kierownik oddziału SK i jego zastępca nie mogą być obywatelami tego samego państwa<sup>92</sup>.

Oddziały SK zajmują się przygotowaniem materiałów na posiedzenia PRN, RM oraz projektów poleceń Premiera RM, Sekretarza Państwowego i jego zastępców, sprawują kontrolę nad wykonaniem decyzji PRN

---

<sup>88</sup> Art.14–16, Положение о постоянном комитете союзного государства.

<sup>89</sup> Art. 10, ibidem.

<sup>90</sup> Art. 12, ibidem.

<sup>91</sup> Art. 16, ibidem.

<sup>92</sup> Art. 17, ibidem.

i RM, poleceń Premiera RM, Sekretarza Państwowego i jego zastępców<sup>93</sup>. Badają i analizują sytuację w branżowych i funkcjonalnych organach PZ, przygotowują odpowiednie materiały dla Premiera RM, Sekretarza Państwowego i jego zastępców.

Większość przyjętych dyrektyw, uchwał i rezolucji Państwowej Rady Najwyższej i Rady Ministrów ma charakter rekomendacji albo deklaracji. Dotyczą one dość często regulowania działalności organów Państwa Związkowego. System prawny PZ w rzeczywistości nie istnieje. Jest on zastępowany przez narodowe akty prawne, unifikowane w większym lub mniejszym stopniu oraz umowy międzynarodowe dotyczące różnych sfer życia.

Dla lepszego zrozumienia jak kształtował się Sąd Państwa Związkowego i gdzie są źródła tej lub innej zasady jego funkcjonowania, warto zwrócić się ku analizie systemów sądowych Białorusi i Rosji. Jest to interesujące także ze względu na fakt, iż postępująca integracja przewiduje unifikację tych systemów. Ma to najpierw doprowadzić do ujednoczenia systemów, potem do pełnej unifikacji, a z czasem i do pojawienia się systemu związkowego, który będzie górował nad systemami narodowymi, będąc przy tym w pełni uzupełniany przez nie.

Podstawowe normy regulujące system sądownictwa zawarte są zwyczajowo w ustawie zasadniczej państwa. I w białoruskiej i w rosyjskiej konstytucji te zasady są podobne, gdyż opierają się one na tych samych międzynarodowych aktach<sup>94</sup>. Jednocześnie w Konstytucji rosyjskiej zawarte są normy, które nie znalazły swojego odzwierciedlenia w Konstytucji białoruskiej. Mianowicie chodzi tu o uczestniczenie obywateli w wymiarze sprawiedliwości (art. 32), realizacja władzy sądowniczej za pośrednictwem postępowania konstytucyjnego, cywilnego, administracyjnego i karnego (art. 118), niezmiennosc i nietykalność sędziów (art. 121, 122), wymierzanie sprawiedliwości z udziałem ławy przysięgłych (art. 20, 46, 123), finansowanie sądów z budżetu federalnego (art. 119)<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Art. 18, *ibidem*.

<sup>94</sup> Mam tu na myśli normy i zasady zawarte w takich dokumentach międzynarodowych, jak Deklaracja praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Europejską konwencję ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, etc. Mają one priorytetową pozycję w przypadku kolizji aktów prawnych lub norm.

<sup>95</sup> Szerzej И. Маргинович, *К вопросу об унификации законодательства о судопроизводстве Республики Беларусь и Российской Федерации*, „Юстиция Беларуси” 1999, № 3, <http://www.justbel.info/1999-3/art7.htm>.

Z tego można by wywnioskować, że Konstytucja Rosji w sposób pełniejszy reguluje działalność i organizację sądów.

Zgodnie z art. 17 Ustawy o statusie sędziego Federacji Rosyjskiej<sup>96</sup> oraz z art. 29 Ustawy o systemie sądownictwa Federacji Rosyjskiej<sup>97</sup> do organów sądowniczych zalicza się: Ogólnorosyjski Zjazd Sędziów, Radę Sędziów Federacji Rosyjskiej, Wyższe Kwalifikacyjne Kolegium Sędziów Federacji Rosyjskiej, zgromadzenia (konferencje) sędziów i tworzone przez nich rady sędziów oraz lokalne kwalifikacyjne kolegia sędziów. Na Białorusi obecny system organów sądowniczych składa się ze Zjazdów Sędziów Republiki Białoruś, Republikańskiej Rady Sędziów, konferencji i kwalifikacyjnych kolegiów sędziów<sup>98</sup>.

Także pojawia się kwestia hierarchii aktów prawnych na poziomie Państwa Związkowego i poszczególnych państw członkowskich. W Państwie Związkowym istnieje 6 rodzajów normatywnych aktów prawnych. Do tego dochodzą decyzje sądu PZ i orzeczenia Izby Rozrachunkowej.

---

<sup>96</sup> Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I (в ред. от 05.04.2005) *О статусе судей в Российской Федерации*, „Ведомости СНД и ВС РФ” 1993, № 7; „СЗ РФ” 1995, № 26; 1999, № 9; 2000, № 26; 2001, № 51; 2004, № 35; 2005, № 15.

<sup>97</sup> Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2005) *О судебной системе Российской Федерации*, „СЗ РФ” 1997, № 1; 2001, № 51; 2003, № 27; 2005, № 15.

<sup>98</sup> Ustawodawstwo RB w dziedzinie regulacji społeczności sędziów różni się od ustawodawstwa RF. Nie ma bowiem na Białorusi wyższego kwalifikacyjnego kolegium sędziów. Nie została uchwalona ustawa dotycząca organów społeczności sędziów.

Pełniąc swoje obowiązki kolegia kwalifikacyjne kierują się „Законом РБ «О судостроительстве и статусе судей», Указом Президента РБ «О некоторых мерах по упорядочению деятельности судов Республики Беларусь», które zatwierdza „Положение о дисциплинарной ответственности судей судов Республики Беларусь” oraz „Положение об аттестации и квалификационных классах судей судов Республики Беларусь”.

Zgodnie z art. 70 *Закона РБ «О судостроительстве...»* na Białorusi tworzy się kolegia: sędziów Sądu Najwyższego, sędziów obwodowych (oraz miasta Mińska), rejonowych sądów (kolegium kwalifikacyjne sędziów sądów obwodowych i miasta Mińska), sędziów Białoruskiego sądu wojskowego oraz garnizonowych (kolegium kwalifikacyjne sędziów sądów wojskowych), sędziów sądów gospodarczych.

Kolegium kwalifikacyjne sędziów Sądu Najwyższego (obecnie 9 osób) wybiera się na plenum Sądu Najwyższego spośród jego członków w głosowaniu jawnym na okres 3 lat. W skład kolegium kwalifikacyjnego z prawem głosu decydującego wchodzi pierwszy wiceminister sprawiedliwości. Kolegium składa sprawozdanie ze swojej działalności przed plenum Sądu Najwyższego raz do roku oraz po ukończeniu swojej kadencji.

Sądowi Państwa Związkowego poświęcono w Umowie o utworzeniu PZ tylko 5 artykułów (art. 50–54)<sup>99</sup>. Umowa jednak ustala kompetencje Sądu PZ w Statucie i Regulaminie, które zatwierdzone mają być przez Najwyższą Radę Państwową Państwa Związkowego<sup>100</sup>. Sąd jest powołany do zapewnienia jednej wykładni i stosowania Umowy, normatywnych aktów prawnych Państwa Związkowego. Brak precyzyjnego określenia w Umowie kompetencji i zadań Sądu oraz regulacji jego działalności rodzi ogromną ilość pytań. Tak na przykład, w Umowie nie zostało nadane Sądowi Państwa Związkowego prawo do inicjatywy ustawodawczej<sup>101</sup>. Błędność tej decyzji polega przede wszystkim na tym, że w państwie prawa gwarancja praw i wolności obywateli ma ogromne znaczenie. Nie tylko są one uznawane, ale i powinny być zagwarantowane prawnie przez państwo. Ma się w tym przypadku na myśli specjalne środki zapewnienia praw i wolności obywateli, wśród których jest także prawo inicjatywy ustawodawczej. Przedstawia ono sobą prawo kompetentnych organów, organizacji społecznych i osób stawiania przed organem legislacyjnym kwestii wydania, zmiany lub odwołania ustawy lub innego aktu prawnego, a pojawienie się tej kwestii pociąga za sobą rozstrzygnięcie jej przez organ właściwy. Nadanie Sądowi prawa do inicjatywy ustawodawczej ma swoje zastosowanie w Rosji, gdzie art. 104 Konstytucji mówi o podniesieniu roli kontroli sądowniczej nad stosowanymi ustawami poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej. To z kolei pomaga wykrywać wady tych ustaw, określać sposoby ich polepszenia i na tej podstawie wносить propozycje o udoskonaleniu ustawodawstwa.

W skład Sądu wchodzi dziewięciu sędziów, którzy mianowani są przez Parlament PZ. Kandydatury zaś są uprzednio proponowane Parlamentowi przez Państwową Radę Najwyższą<sup>102</sup>. Sędziowie mianowani są z grona obywateli Państwa Związkowego, którzy posiadają cechy wysokiego profesjonalizmu i moralności, spełniających wymagania, które są stawiane przed kandydatami do mianowania na wyższe stanowiska sądowe w pań-

---

<sup>99</sup> Artykuły te nie wskazują precyzyjnie na kompetencje i zadania Sądu Państwa Związkowego. Są w nich określone tylko kwestie struktury Sądu i czas jego pełnomocnictw.

<sup>100</sup> Niestety do dnia dzisiejszego nie został uchwalony żaden z wymienionych dokumentów, które by faktycznie regulowały kompetencje Sądu Państwa Związkowego.

<sup>101</sup> Zgodnie z art. 43 Umowy prawo to należy do Najwyższej Rady Państwowej, Rady Ministrów Państwa Związkowego, Izby Związku, oraz grupy deputowanych Izby Reprezentantów w ilości co najmniej 20 osób.

<sup>102</sup> Art. 50–51, Umowa o utworzeniu Państwa Związkowego.



stwach członkowskich. Sędziowie są niezawiśli i działają w charakterze prywatnym.

W skład Sądu nie powinno wchodzić więcej niż 5 sędziów, którzy są obywatelami jednego państwa. Spośród sędziów Sąd wybiera przewodniczącego i jego zastępcę, którzy nie mogą być obywatelami jednego państwa.

Kompetencje Sądu nie zostały dokładnie określone w żadnym ze związkowych dokumentów, w tym także w Akcie Konstytucyjnym<sup>103</sup>. Najbardziej aktualną wydaje się kwestia zgodności normatywnych aktów prawnych państwa związkowego o mniejszej mocy prawnej z tymi o większej mocy prawnej lub zgodność narodowych normatywnych aktów prawnych ze związkowym normatywnym aktem prawnym, rozwiązywanie sporów o komitecie, tzn. zajmowanie się zagadnieniami, które w ramach państwa odnoszą się do kompetencji sądu konstytucyjnego.

Pojawia się problem, który został zaznaczony w Umowie i dotyczy zatwierdzenia Statutu i Regulaminu Sądu. A właściwie to art. 53 ust. 5 Umowy stwierdza, że „Najwyższa Rada Państwowa zatwierdza Statut i Regulamin Sądu”. Norma ta podporządkowuje Sąd bezpośrednio lub pośrednio Najwyższej Radzie Państwowej poprzez regulacje zatwierdzone przez nią. Wcześniej w art. 51 ust. 3 projektu Umowy istniała norma, która mówi o tym, że „sędziowie są niezawiśli i podporządkowują się tylko Ustawie”. Obecnie w przyjętej Umowie tej normy już nie ma (została ona wyłączona).

W art. 20 Umowy podkreśla się, że na terenie Państwa Związkowego obowiązuje zunifikowane prawo, które z czasem zostanie zastąpione przez jedyne związkowe ustawodawstwo. Reguluje ono działalność gospodarczą, w tym ustawodawstwo cywilne i podatkowe<sup>104</sup>. Nie warto chyba udowadniać, że unifikacja jest bodajże najważniejszym środkiem doskonalenia ustawodawstwa, gdyż prowadzi ona do zmniejszenia ilości obowiązujących normatywnych aktów prawnych, co z kolei upraszcza ustawodawstwo. Także unifikacja sprzyja prawidłowemu stosowaniu ustawodawstwa, gdyż łatwiej jest zastosować jednolitą normę, aniżeli całą grupę zasad przyjętych wcześniej. Poza tym unifikacja ustawodawstwa

---

<sup>103</sup> Art. 54 mówi, że każde państwo członkowskie oraz organy Państwa Związkowego mogą przekazać do rozpatrzenia przez Sąd każde pytanie związane z wykładnią i stosowaniem Umowy lub normatywnych aktów prawnych Państwa Związkowego.

<sup>104</sup> Art. 20, Umowy o PZ.

sprzyja zacieśnieniu stosunków gospodarczych oraz innych pomiędzy członkami PZ<sup>105</sup>.

Jako jeden z ważniejszych celów integracji w ramach Państwa Związkowego zostało określone utworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej. Jest to niezbędne do zapewnienia społeczno-gospodarczego rozwoju na podstawie połączenia materialnego i intelektualnego potencjału państw członkowskich, wykorzystania mechanizmów rynkowych funkcjonowania gospodarki takich jak kształtowanie sprzyjającego klimatu dla inwestycji, przeprowadzenia uzgodnionej polityki antymonopolistycznej i finansowej oraz stworzenia warunków rzetelnej konkurencji<sup>106</sup>.

W rozdziale II Programu działań ze strony FR i RB w celu realizacji Umowy o utworzeniu PZ<sup>107</sup> zostało ustalone, że w latach 2001–2002 powinny zostać ukończone prace unifikacji ustawodawstwa cywilnego, regulującego działalność gospodarczą w PZ. Prawo cywilne, a zwłaszcza kodeksy cywilne są podstawowymi aktami w budowie wspólnej przestrzeni gospodarczej. Do nich powinny być dostosowane wszystkie inne akty prawne zawierające normy prawa cywilnego. U podstaw białoruskiego i rosyjskiego kodeksów cywilnych leży modelowy projekt KC, uzgodniony z państwami WNP w roku 1994. Rosja przyjęła 2 części KC w latach 1994–1995, Białoruś – pod koniec 1998 roku przyjęła KC składający się z trzech części. Obydwa akty są w dużej mierze identyczne w swojej strukturze, w jednakowy sposób regulują umowy cywilno-prawne, etc. Efektywność prawa jest określana poprzez stopień stosowania w działalności państwa. Zwłaszcza odnosi się to do prawa cywilnego, gdyż jest ono podstawą do tworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej<sup>108</sup>.

W Rosji jedność przestrzeni gospodarczej jest ogłoszona jako podstawa ustroju<sup>109</sup>. Rozdział III Umowy określa podstawowe zasady tworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej. Wymienia się unifikację ustawodaw-

---

<sup>105</sup> В. А. Егизаров, *Унификация гражданского законодательства участников договора о создании союзного государства*, Портал актуальной правовой информации LawMix, 12.04.2008, <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=6648>.

<sup>106</sup> Art. 2, Umowa o utworzeniu PZ.

<sup>107</sup> Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

<sup>108</sup> В. А. Егизаров, *Унификация...*

<sup>109</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji FR zagwarantowana jest jedność przestrzeni gospodarczej, wolnego przemieszczania towarów, usług i środków finansowych, wspieranie konkurencji, wolności działalności gospodarczej.

stwa w sferach gospodarczej i społecznej (prawo cywilne, podatkowe, bankowe, prawo pracy, opieka społeczna, etc.), stopniowe zbliżanie się podstawowych społecznych i makroekonomicznych wskaźników rozwoju i wspólnej polityki strukturalnej, wspólna polityka walutowa, utworzenie jednego centrum emisji pieniężnej i polityki kształtowania cen, wspólnego rynku papierów wartościowych. A także wspólne zasady pobierania podatków, wspólna polityka handlowa w stosunku do państw trzecich, międzynarodowych organizacji gospodarczych oraz stowarzyszeń gospodarczych, wspólna przestrzeń celna i wspólna polityka celna w stosunku do państw trzecich, połączenie energetycznych i transportowych systemów, systemów łączności i telekomunikacji<sup>110</sup>.

Rosja i Białoruś osiągnęły już dość spore sukcesy w łączeniu swoich gospodarek. Lecz przy tym wyniki integracji gospodarczej są jak na razie bardzo małe, żeby twierdzić, że wspólna przestrzeń gospodarcza została do końca już ukształtowana. Najważniejszym kryterium określenia wspólnoty gospodarczej państw jest swobodne przemieszczanie się towarów, usług i środków finansowych, a przede wszystkim wyeliminowanie wewnętrznych barier celnych i prowadzenie wspólnej polityki celnej względem państw trzecich, czyli utworzenie związku celnego.

Utworzenie związku celnego Białorusi i Rosji stwierdzono odpowiednim Porozumieniem<sup>111</sup>. Określało ono, że utworzenie związku celnego będzie odbywało się na drodze zniesienia ceł, podatków i opłat w dziedzinie handlu między państwami towarami pochodzącymi z ich terenu, ustaleniem i stosowaniem w odniesieniu do państw trzecich jednakowych stawek celnych, środków pozataryfowego regulowania handlu zagranicznego, kształtowania relacji związku celnego z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi na podstawie porozumienia pomiędzy rządami Białorusi i Rosji<sup>112</sup>.

Zgodnie z Decyzją PRN o ukończeniu kształtowania wspólnej przestrzeni gospodarczej<sup>113</sup> wspólna przestrzeń celna została utworzona tylko

---

<sup>110</sup> Rozdział III, Umowa o utworzeniu PZ, „СЗ РФ” 2000, № 7, s. 786.

<sup>111</sup> Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, от 6 января 1995 г., „СЗ РФ” 1996, № 45, с. 5057.

<sup>112</sup> Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о едином порядке регулирования внешнеэкономической деятельности от 12 апреля 1994 г.

<sup>113</sup> Решение Высшего Совета Союза Беларуси и России от 28 апреля 1999 г. № 2 «О завершении формирования единого таможенного пространства». Документ официально опубликован не был.

w stosunku do towarów pochodzących z terytorium Białorusi i Rosji<sup>114</sup>. W stosunku do towarów pochodzących z państw trzecich, pojęcie wspólnej przestrzeni PZ na razie nie ma znaczenia w sensie prawnym.

Dalsze tworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej uzależnione jest od unifikacji relacji z państwami trzecimi i stowarzyszeniami międzynarodowymi, stawek i ulg celnych, trybu odprawy celnej i kontroli celnej, kontroli eksportu, środków pozataryfowego regulowania. Zwłaszcza ważna jest unifikacja wewnętrznych opłat pobieranych przy wwożeniu towarów na teren PZ. Inaczej może to przynieść tylko straty<sup>115</sup>. W dziedzinie unifikacji polityki celnej w stosunku do państw trzecich zostało przyjęte Porozumienie między rządami Białorusi i Rosji o ukończeniu unifikacji wspólnego systemu taryfowego i pozataryfowego regulowania w PZ<sup>116</sup>. Ustalono w nim, że Białoruś i Rosja stosują jednakowe taryfy celne w relacjach z państwami trzecimi, a ich zmiana możliwa jest wyłącznie poprzez uzgodnienie stron.

W ramach unifikacji prawa karnego na wspólnym posiedzeniu Ministerstw Sprawiedliwości Rosji i Białorusi została utworzona Koordynacyjna Rada Ekspertcka, która ma za zadanie przygotowanie uzgodnionej rosyjsko-białoruskiej bazy aktów prawnych<sup>117</sup>. Głównym kierunkiem unifikacji prawa karnego i postępowania karnego jest umocnienie pozycji

---

<sup>114</sup> Zgodnie z pkt. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 1995 г. N 583 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1995 г. № 525 „Об отмене таможенного контроля на границе Российской Федерации с Республикой Беларусь”» (в ред. от 22 августа 2000 г.) kontrola celna na granicy Rosji i Białorusi zostaje zniesiona w stosunku do towarów pochodzących z RB lub FR.

<sup>115</sup> Przykładem na wykorzystanie niezunifikowanych stawek wewnętrznych może być sytuacja, gdy wwożone na teren PZ samochody były rejestrowane na terenie Białorusi, gdzie obowiązywały niższe stawki celne. Po czym były one sprowadzane na teren Rosji. Sprzyjał temu brak kontroli granicznej między Białorusią i Rosją. Skótkowało to tymczasowym wznowieniem kontroli granicznej wewnątrz PZ. Zob. Постановление Правительства России от 24.03.2000 № 254 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 1995 г. № 583», „СЗ РФ” 2000, № 14, с. 1492; *Таможенное оформление товаров в Союзном государстве*, witryna internetowa „Виртуальная таможня” <http://www.vch.ru/>.

<sup>116</sup> Соглашение между Правительством России и Правительством Республики Белоруссии о завершении унификации и создания единой системы тарифного и нетарифного регулирования в Союзном государстве от 29 января 2001 г., „Бюллетень международных договоров” 2002, № 9, с. 24–37.

<sup>117</sup> „Юридический вестник”, luty 1999, № 3, s. 10.

jednostki, utworzenie na poziomie standardów międzynarodowych ochrony praw człowieka<sup>118</sup>.

Unifikacja prawa w dziedzinie migracji. Umowa o PZ nie stwierdza nic o prawie obywatela do swobodnego poruszania się na jego terytorium. Nie reguluje tego także umowa o równych prawach obywateli, zawarta pomiędzy Rosją i Białorusią w 1998 roku<sup>119</sup>. Obecnie jest to regulowane przez prawo wewnętrzne państw członkowskich<sup>120</sup>. Rosja i Białoruś są członkami Unii Celnej, w której uczestniczą także Kazachstan, Kirgizja i Tadżykistan<sup>121</sup> dlatego zapewnione są jednakowe zasady przekraczania granic tych państw poprzez porozumienie podpisane w ramach Unii Celnej<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Л. Зайцева, *Союз Беларуси и России: проблемы унификации уголовно-процессуального законодательства*, „Юстиция Беларуси” 1999, № 2, <http://www.justbel.info/1999-2/art15.htm>.

<sup>119</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 г., „СЗ РФ” 1999, № 47, s. 5625.

<sup>120</sup> W Rosji tę kwestię regulują: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» (новая редакция – Федеральный закон «О беженцах» от 28 июня 1997 года № 95-ФЗ); Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (новая редакция – Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» от 20 декабря 1995 года № 202-ФЗ); Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ; Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Na Białorusi: Закон Республики Беларусь от 3 июня 1993 года № 2339-ХП «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»; Закон Республики Беларусь от 22 февраля 1995 года № 3605-ХП «О беженцах» (новые редакции Закона Республики Беларусь «О беженцах» - 1999 и 2003 годы); Закон Республики Беларусь от 29 декабря 1998 года № 224-3 «Об иммиграции»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 1999 года № 1654 «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2000 года № 150 «Об утверждении положения о пребывании беженцев на территории Республики Беларусь».

<sup>121</sup> *Соглашение от 20 января 1995 г. о Таможенном Союзе*, „Российская газета” 1995, № 22.

<sup>122</sup> *Соглашение об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств-участников таможенного союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты* (принято Решением № 24

Przeprowadzona została znaczna ilość uzgodnień w dziedzinie unifikacji stosunków kredytowo-pięniężnych. Podpisano szereg porozumień między bankami państw członkowskich, które określiły ogólne zasady organizacji prac instytucji kredytujących w obydwu państwach. Podpisano również porozumienie o wprowadzeniu wspólnej jednostki walutowej i kształtowaniu wspólnego centrum emisji pieniądza oraz porozumienie między rządami i bankami centralnymi Białorusi i Rosji o tworzeniu warunków do wprowadzenia wspólnego pieniądza. Realizowana jest polityka przywiązania rubla białoruskiego do rubla rosyjskiego<sup>123</sup>. Obecnie mimo nie raz przenoszonej daty wprowadzenia wspólnej jednostki walutowej, nic nie wskazuje na szybką realizację tych założeń.

W celu wypracowania wspólnej polityki podatkowej prowadzona jest praca w dziedzinie unifikacji narodowych ustawodawstw regulujących kwestie opodatkowania. Obecnie w pełni zunifikowane zostały ogólne części kodeksów podatkowych RB i FR. Zgodnie z Porozumieniem między rządami Białorusi i Rosji o utworzeniu zunifikowanego prawa podatkowego prowadzenia wspólnej polityki podatkowej PZ przewiduje się wypracowanie projektu Kodeksu podatkowego PZ i przeprowadzenie szeregu działań nakierowanych na utworzenie zunifikowanego ustawodawstwa podatkowego Państwa Związkowego<sup>124</sup>.

Pewne wyniki w unifikacji ustawodawstwa Białorusi i Rosji już zostały osiągnięte. Zunifikowano Kodeksy cywilne Białorusi i Rosji<sup>125</sup>, prawo podatkowe, emerytalne, celne. Zatwierdzono wspólne podejście do środków opieki społecznej. Określono zasady wspólnej polityki obronnej i ochrony porządku społecznego<sup>126</sup>. Na Białorusi i w Rosji obowiązują dość podobne w swoich założeniach kodeksy pracy. W celu wykonania Programu FR i RB realizacji założeń Umowy o utworzeniu PZ<sup>127</sup> zostały

---

Совета глав правительств при Межгосударственном Совете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации, Москва, 24 ноября 1998 г.), „Бюллетень международных договоров” 2000, № 6, s. 16–19.

<sup>123</sup> Л. П. Козик, *Союзное Государство сближает братские народы*, 17.04.2008, [http://www.e-journal.ru/p\\_soyz-st7-13.html](http://www.e-journal.ru/p_soyz-st7-13.html).

<sup>124</sup> Ibidem.

<sup>125</sup> KC Białorusi został stopniowo doprowadzony do wcześniej przyjętego rosyjskiego KC.

<sup>126</sup> Н. Б. Пастухова, *Союз России и Белоруссии: этапы, особенности, перспективы (конституционно-правовой аспект)*, Moskwa, 2000, s. 125.

<sup>127</sup> Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

przyjęte: ustawa o naturalnych monopolach<sup>128</sup>, ustawa regulująca dostawę gazu<sup>129</sup> oraz inne środki mające na celu unifikację prawa.

Jednak bardzo duża część ustaleń białorusko-rosyjskich w dziedzinie unifikacji prawa nie jest wykonywane. Tak mimo unifikacji prawa celnego, nadal istnieją różnice w taryfach celnych. Porównanie Kodeksu podatkowego Rosji (części 1) i Kodeksu podatkowego Białorusi (części ogólnej) wskazuje na wyraźne różnice w liście podatków pobieranych na terenach państw członkowskich. I to mimo podpisanego przez rządy Białorusi i Rosji porozumienia o utworzeniu zunifikowanego prawa podatkowego i przeprowadzaniu wspólnej polityki podatkowej PZ. Przewiduje ono wspólne zasady opodatkowania, prawa i obowiązki podatników na terenie PZ, wspólne pojęcia i wspólną listę podstawowych podatków jako bazę dla zunifikowanego prawa podatkowego<sup>130</sup>. Białoruś spełniła zobowiązania odnośnie przyjęcia rynku papierów wartościowych, analogicznego z rosyjskim<sup>131</sup>.

Sama unifikacja ustawodawstwa państw członkowskich nie wystarczy do utworzenia wspólnej przestrzeni prawnej. Wymaga to istnienia wspólnych normatywnych aktów prawnych, które obowiązują na całym terytorium Państwa Związkowego. Na tym bazują założenia Umowy o utworzeniu PZ. Unifikacja wewnętrznego ustawodawstwa Rosji i Białorusi jest odbierana jako etap na drodze tworzenia ogólnozwiązkowych normatywnych aktów prawnych.

---

### Summary

Russo-Belarusian integration has assumed the form of a Union State by virtue of an agreement signed on December 8, 1999. The agreement regulated mutual relations between the states and provided concrete details of a common state, which could in the future transform into a state that would be a model illustration of the notion. The paper analyzes the stage of statehood the union state is currently at and how advanced the integration process has become.

---

<sup>128</sup> Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 162-3 «О естественных монополиях», „Народная газета” 2003, № 23, 24.

<sup>129</sup> Закон республики Беларусь от 4 января 2003 г. № 176-3 «О газоснабжении», „Звезда” 2003, № 21, 22.

<sup>130</sup> Соглашение между Правительством России и Правительством Республики Белоруссия от 30.08.2000 г. «О создании унифицированного налогового законодательства и проведении единой налоговой политики Союзного государства», „Бюллетень международных договоров” 2001, № 5.

<sup>131</sup> Na Białorusi nadal obowiązuje stara ustawa – Закон Республики Беларусь от 12 марта 1992 г. № 1512-ХІІ «О ценных бумагах и фондовых биржах», „Звезда”, 1 kwietnia 1992.