

## Правовое регулирование военно-политической интеграции в рамках Союзного государства России и Беларуси

**Аннотация.** В настоящей статье автор анализирует основные правовые механизмы и сферы военного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, правовые аспекты сотрудничества в сфере вооружений, правовые основы создания и функционирования региональной военной группировки войск России и Белоруссии. В статье также анализируются вопросы соотношения международно-правовых обязательств России в рамках Договора о создании Союзного государства, Договора о коллективной безопасности, Договора о Евразийском экономическом союзе.

**Ключевые слова:** Союзное государство России и Беларуси, военное сотрудничество, военно-техническое сотрудничество, региональная группировка войск, Организация Договора коллективной безопасности, Евразийский экономический союз.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.76.3.199-205**

**В** рамках правового регулирования деятельности Союзного государства России и Беларуси особое направление образует военно-политическая интеграция.

Основные механизмы и направления военного сотрудничества определены в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о военном сотрудничестве от 19.12.1997<sup>1</sup>. В соответствии с данным договором военное сотрудничество осуществляется по следующим основным направлениям: оборонная политика и стратегия, сближение и унификация законодательства в области обороны, военного строительства и социальной защиты военнослужащих, разработка государственного оборонного заказа, общие программы во-

оружения, производства и ремонта военной техники, создание региональной группировки войск (сил), планирование ее применения, оперативное и материальное обеспечение, унификация системы управления региональной группировки войск (сил), содержание и использование объектов военной инфраструктуры обоих государств в соответствии с экономическими возможностями Сторон и с учетом военно-политической обстановки, подготовка военных кадров, подготовка резервов и создание материальных запасов.

Для реализации данных направлений сотрудничества предусматриваются совместные мероприятия по подготовке вооруженных сил Сторон, включая оперативную, мобилизаци-

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров. 2008. № 6. С. 21—23.

© Слепак В. Ю., 2017

\* *Слепак Виталий Юрьевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [vyuslepak@msal.ru](mailto:vyuslepak@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

онную и боевую подготовку, совместную разработку и производство вооружения и военной техники, совместные военно-научные исследования, в том числе по созданию новейших военных технологий, а также оптимизация системы военной науки Сторон, обучение военнослужащих в военно-учебных заведениях Сторон на равных условиях, совместная подготовка военно-научных и научно-педагогических кадров, обмен военно-научной, военно-технической и военно-правовой информацией, проведение культурных и спортивных мероприятий в рамках военного сотрудничества и др.

В целях реализации данного Договора уполномоченные органы Сторон в установленном порядке могут обмениваться информацией, в том числе содержащей государственные тайны (государственные секреты). Стороны обязуются обеспечивать сохранность информации, полученной в рамках военного сотрудничества, и соблюдать согласованную степень секретности.

На основе рассматриваемого Договора министерствами обороны Российской Федерации и Республики Беларусь ежегодно разрабатывается план военного сотрудничества (носят секретный характер и не публикуются).

На уровне вторичного права Решением Высшего Совета Союза Беларуси и России от 22.01.1998 г. № 4 была утверждена «Концепция совместной оборонной политики России и Беларуси», развивающая и конкретизирующая положения Договора о военном сотрудничестве (в частности, она предусматривает создание общей обороны).

Наиболее подробно из всех вопросов военного сотрудничества урегулированы вопросы *военно-технического сотрудничества*.

Исторически первым в этой сфере стало Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о военно-техническом сотрудничестве от 29.10.1993 г.<sup>2</sup>

Оно предусматривает возможность проведения взаимных разработок и поставок вооружения, боеприпасов и военной техники (правда, конкретизация данной нормы отсутствует, предусматривается заключение специ-

ализированных международных договоров и контрактов о поставках продукции военного назначения).

Отдельно оговаривается обязанность Сторон договора не продавать или передавать третьей Стороне, в том числе иностранным физическим или юридическим лицам или международным организациям поставленную одной Стороной другой Стороне военную продукцию и информацию по ней без предварительного письменного разрешения поставляющей Стороны (особое значение эта обязанность приобретает в свете защиты конкуренции в международной торговле вооружениями, так как согласно Соглашению от 20.06.2000 г. об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г.<sup>3</sup> между странами-участницами ОДКБ поставки вооружений производятся на льготных условиях и их последующая перепродажа третьим странам по более низким ценам могла бы подорвать порядок ценообразования, устанавливаемый страной-производителем для третьих стран).

В целях формирования единой позиции по торговле вооружениями также предусматривается, что Стороны обеспечат через свои уполномоченные внешнеэкономические и внешнеполитические органы государственного управления координацию и взаимодействие в области поставок продукции и услуг военного назначения третьим странам и международным организациям с целью оказания содействия друг другу в обеспечении и защите взаимных интересов Сторон.

Вопросы защиты интеллектуальной собственности урегулированы Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества от 21.04.2005.

Порядок осуществления поставок продукции военного назначения был конкретизирован в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о развитии военно-тех-

<sup>2</sup> Бюллетень международных договоров. 1997. № 10. С. 11—12.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 746.

нического сотрудничества от 10.12.2009<sup>4</sup>. Под продукцией военного назначения понимаются вооружение, военная техника, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальную собственность) и информацию в военно-технической области, любые другие продукция, работы и услуги, которые в соответствии с законодательством любой из Сторон относятся к продукции военного назначения.

Вопросы контроля за использованием продукции военного назначения урегулированы Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25.11.2011 г. о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о развитии военно-технического сотрудничества от 10 декабря 2009 г.<sup>5</sup>, предоставляющей стороне, осуществляющей поставки продукции военного назначения в рамках Договора о развитии военно-технического сотрудничества, осуществлять контроль за ее наличием и целевым использованием и обязывающей другую Сторону предоставить необходимые условия для осуществления такого контроля (в том числе не допускается отказ в приеме групп контроля поставляющей стороны). В частности, представитель уполномоченного органа и (или) представитель уполномоченной организации поставляющей Стороны имеет право присутствовать при списании, уничтожении (утилизации) продукции военного назначения, поставляемой по контрактам, заключенным в рамках Договора о развитии военно-технического сотрудничества.

Важно также принимать во внимание, что эффективность деятельности в рассматриваемой сфере прямо зависит от успешности действий, предпринимаемых в экономической сфере.

Если обратить внимание на аналогичный опыт Европейского Союза, то вопросами формирования рынка вооружений занимается и Комиссия ЕС (хотя и по ограниченному кру-

гу вопросов) и специализированное ведомство — Европейское оборонное агентство<sup>6</sup>, в числе задач которого прямо указана задача по формированию общеевропейского рынка вооружений.

На уровне Союзного государства такие органы не предусмотрены, вопросы материально-технического оснащения вооруженных сил решаются на уровне соответствующих ведомств государств-членов. Тем не менее необходимо учитывать, что в настоящее время экономическая составляющая Союзного государства фактически переведена на уровень Евразийского экономического союза. Однако в ЕАЭС Евразийская комиссия фактически не занимается вопросами военно-технического сотрудничества (что могло бы обеспечить необходимую экономическую поддержку политических договоренностей в сфере безопасности и обороны).

Кроме того, обе страны — участницы Союзного государства являются членами Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). В рамках данной организации была создана **Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ** (МКВЭС ОДКБ). Перед ней стоят задачи по выработке рекомендаций в сфере подготовки предложений об упрощении таможенных режимов и процедур при ввозе (вывозе) и транзите продукции военного и двойного назначения, разработке механизмов защиты результатов интеллектуальной деятельности, используемых и (или) полученных в ходе разработки и производства продукции военного назначения, совершенствования механизма обращения товаров и технологий двойного назначения, подготовке предложений по разработке единых принципов и правил создания и функционирования совместных предприятий (организаций) по разработке, производству, модернизации, ремонту, техническому обслуживанию и утилизации продукции военного назначения.

К сожалению, анализ вышеперечисленных задач МКВЭС ОДКБ не позволяет сделать вывод о том, что на постсоветском пространстве

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 11. Ст. 1508.

<sup>5</sup> Бюллетень международных договоров. 2013. № 1. С. 124—127.

<sup>6</sup> Его правовой статус закреплен в ст. 45 Договора о Европейском Союзе и в Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP.

планируется создание единого рынка вооружений (полномочия МКВЭС ОДКБ гораздо уже, чем полномочия вышеуказанного Европейского оборонного агентства). Кроме того, ни на уровне Союзного государства, ни на уровне ОДКБ не предусмотрены механизмы взаимодействия с Евразийской экономической комиссией, хотя именно в рамках ЕАЭС протекают основные интеграционные процессы в сфере экономической деятельности, которые могли бы способствовать формированию и рынка вооружений.

Таким образом, несмотря на название, в рамках Союзного государства России и Беларуси (даже с учетом последующих совместных шагов этих государств в рамках иных интеграционных организаций) в сфере военно-технического сотрудничества сохраняется полностью международно-правовой характер взаимодействия, не предусматривается создание подлинно единой экономической политики в рассматриваемой сфере.

Еще одной проблемой является слабый парламентский контроль за реализацией выше-рассмотренных направлений интеграции. На уровне ОДКБ межпарламентские механизмы контроля не предусмотрены в принципе, а на уровне Союзного государства в рамках Парламентской ассамблеи действует Комиссия по безопасности, обороне и борьбе с преступностью, уже само название которой, объединяющее столь различные направления — безопасность и борьба с преступностью — демонстрирует слабый интерес к данным сферам интеграции со стороны парламентариев<sup>7</sup>.

Самостоятельным блоком регулирования является *регулирование формирования и применения региональных группировок войск (сил)*.

В соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместном обеспечении региональной безопасности в военной сфере от 19.12.1997<sup>8</sup> для

обеспечения региональной военной безопасности Стороны совместно определяют состав региональной группировки, порядок управления ею в военное время и взаимодействия входящих в ее состав войск (сил) в мирное время. Это не означает формирования общих вооруженных сил: как и в рамках других международных объединений, стороны Соглашения самостоятельно осуществляют всестороннее обеспечение своих войск (сил), выделенных в состав региональной группировки, военнослужащие не утрачивают национальной принадлежности.

В соответствии со ст. 17 Договора «О создании Союзного государства» правовое регулирование функционирования региональной группировки войск было отнесено к исключительной компетенции Союзного государства.

В дальнейшем правовое положение и основы функционирования группировки получили развитие в рамках вторичного права Союзного государства: 27.07.2000 г. было принято Постановление Высшего государственного совета Союзного государства от № 11 «О создании региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации», а 25.11.2011 — постановление Высшего государственного совета Союзного государства № 5 «О планировании применения региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации». Постановлением утверждены комплекс секретных документов, регулирующих функционирование региональной группировки войск (сил): Директива Высшего государственного совета по вопросам совместных действий, План применения региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации, Положение об Объединенном командовании региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации.

Для обеспечения деятельности объединенной группировки войск создается объединенная система связи, предназначенная для обе-

<sup>7</sup> Слабый парламентский контроль в целом характерен и для других военно-политических организаций, но, как показывает практика, в наиболее развитых организациях роль представительного органа все же растет. Так, например, в ЕС Европейский парламент хотя в целом обладает лишь правом быть информированным о мероприятиях, проводимых в рамках общей политики безопасности и обороны, но в части принятия решений о финансировании гражданских миссий в рамках ОВПБ уже является полноценным участником бюджетного процесса.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 553.

спечения обмена всеми видами информации в системе управления такой группировкой (на основании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании и функционировании объединенной системы связи региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации от 19.01.2008<sup>9</sup>). В целях обеспечения действий региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации стороны осуществляют взаимодействие и проводят согласованные мероприятия в области радиоэлектронной борьбы в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимодействии в области радиоэлектронной борьбы от 10.12.2009 г.<sup>10</sup> Вопросы доставки воинской корреспонденции урегулированы Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области военной фельдъегерско-почтовой связи от 29.10.2014<sup>11</sup>, утвердившим Положение о доставке воинской корреспонденции по сети военной фельдъегерско-почтовой связи.

Еще одним проектом в сфере совместного использования вооруженных сил является создание единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь, для чего создается объединенное командование такой группировкой. При развертывании региональной группировки войск в угрожаемый период средства Единой региональной системы противовоздушной обороны войдут в состав группировки. Вопросы формирования и функционирования такой системы урегулированы Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном простран-

стве и создании Единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь от 03.02.2009<sup>12</sup>. Структура Объединенного командования региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации и командования Военно-воздушных сил и войск противовоздушной обороны была утверждена Постановлением Высшего государственного совета Союзного государства от 25.11.2011 № 5.

Созданная объединенная группировка войск также используется в рамках другой международной организации — ОДКБ, в рамках которой предусмотрено создание на коалиционной основе коллективных сил оперативного реагирования (КСОР)<sup>13</sup>. Такой механизм использования коллективных вооруженных сил не является новацией, в частности, совместная франко-германская бригада<sup>14</sup>, в соответствии со ст. 3 своего учредительного договора, предназначена преимущественно, хотя и не исключительно, для участия в операциях, проводимых под эгидой НАТО или Европейского Союза.

Создание КСОР предусмотрено Соглашением о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности от 14 июня 2009 г. (далее — Соглашение о КСОР). В соответствии со ст. 2 данного Соглашения они являются компонентом постоянной готовности сил и средств системы коллективной безопасности, предназначены для оперативного реагирования на вызовы и угрозы безопасности государств-членов и не могут использоваться в качестве средства разрешения споров между государствами-участниками.

Само создание КСОР обусловлено Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ<sup>15</sup>, положения которого развивают нормы Согла-

<sup>9</sup> Бюллетень международных договоров. 2012. № 3. С. 51—53.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2011. № 38. Ст. 5325.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2016. № 3. Ст. 465.

<sup>12</sup> Бюллетень международных договоров. 2010. № 7. С. 21—27.

<sup>13</sup> См. подробнее Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве: монография / В. А. Жбанков, С. Ю. Кашкин, В. Ю. Слепак [и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Норма, Инфра-М, 2013. 224 с.

<sup>14</sup> Полноценное правовое закрепление она получила лишь в 2012 г. с вступлением в силу Соглашения между Правительством Французской Республики и Правительством Федеративной Республики Германия о Франко-Германской бригаде от 10.12.2010.

<sup>15</sup> Бюллетень международных договоров. 2009. № 6. С. 23—27.

шения о создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности<sup>16</sup>. Именно последнее названное соглашение трех коалиционных (региональных) группировок войск (сил) направлено на обеспечение в регионах коллективной безопасности. В восточноевропейском регионе действует объединенная группировка войск Союзного государства.

Так как последующие международные соглашения предусмотрели использование созданной объединенной группировки войск Союзного государства в рамках ОДКБ, на данную группировку в силу ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. распространяются, помимо названных, акты ОДКБ, посвященные функционированию КСОР и системе управления КСОР, в частности Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности<sup>17</sup>, Соглашение об основных принципах создания системы скрытого управления силами и средствами системы коллективной безопасности Организации До-

говора о коллективной безопасности<sup>18</sup>, Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 10 декабря 2010 г.<sup>19</sup>

При этом необходимо отметить, что правовая база, регламентирующая военно-политическое сотрудничество между Россией и Беларуссией, является более детальной, нежели соответствующее правовое регулирование в рамках ОДКБ. В связи с этим можно предположить, что при развитии интеграционных процессов в рассматриваемой сфере, принимая во внимание, что Россия при регулировании военно-политических интеграционных процессов придерживается модели, создаваемой в рамках ЕС, взаимодействие России и Беларуси в рамках Союзного государства может выступать своеобразным аналогом постоянного организованного сотрудничества, в рамках которого предполагается более глубокое взаимодействие государств — членов ЕС<sup>20</sup>. Кроме того, некоторые правовые модели, предполагающие углубление военно-политической интеграции, могли бы проходить апробацию в рамках Союзного государства до их внедрения в ОДКБ.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве: монография / В. А. Жбанков, С. Ю. Кашкин, В. Ю. Слепак и др.; под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Норма, Инфра-М, 2013. — 224 с.
2. Правовое регулирование военно-политической интеграции в рамках ЕС : учебное пособие / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, В. Ю. Слепак ; под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Норма: Инфра-М, 2014. — 112 с.

*Материал поступил в редакцию 27 декабря 2016 г.*

<sup>16</sup> Бюллетень международных договоров. 2011. № 9. С. 3—5.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5679.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1578.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 472.

<sup>20</sup> См. подробнее: Правовое регулирование военно-политической интеграции в рамках ЕС : учебное пособие / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, В. Ю. Слепак ; под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Норма: Инфра-М, 2014. 112 с.

## LEGAL REGULATON OF MILITARY AND POLITICAL INTEGRATION WITHIN THE UNION STATE OF RUSSIA AND BELARUS

**SLEPAK Vitaliy Yurievich** — PhD in Law, Associate Professor at the Department of Intergrational and European Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

vyuslepak@msal.ru

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

**Review.** *The author analyzes major legal mechanisms and scope of military cooperation between the Russian Federation and the Republic of Belarus, the legal aspects of cooperation in the field of armaments, the legal basis for the establishment and functioning of the regional military forces of Russia and Belarus. The article also examines the ratio of international legal obligations under the Treaty on the Union State, the collective security treaty, the Treaty on the Eurasian Economic Union.*

**Keywords:** *the Union State of Russia and Belarus, military cooperation, military cooperation, regional grouping of troops, the collective security Treaty Organization, Eurasian Economic Union.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Osnovy pravovogo regulirovaniya integracionnyh processov na postsovetskom prostranstve: monografija / V. A. Zhbakov, S. Ju. Kashkin, V. Ju. Slepak i dr.; pod red. S. Ju. Kashkina. — M. : Norma, Infra-M, 2013. — 224 s.
2. Pravovoe regulirovanie voenno-politicheskoy integracii v ramkah ES : uchebnoe posobie / S. Ju. Kashkin, A. O. Chetverikov, V. Ju. Slepak ; god red. S. Ju. Kashkina — M. : Norma: Infra-M, 2014. — 112 s.