

RAFAŁ CZACHOR

ORCID: 0000-0002-5929-9719

KRAKOWSKA AKADEMIA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO
WYDZIAŁ PRAWA, ADMINISTRACJI I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

PROBLEMY CHARAKTERU PRAWNEGO I FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA ZWIĄZKOWEGO (BIAŁORUSI I ROSJI). UJĘCIE NORMATYWNE

Abstrakt: Spośród wszystkich struktur integracyjnych funkcjonujących na obszarze postradzieckim Państwo Związkowe Białorusi i Rosji jest najbardziej zaawansowane. Mimo to obecne rezultaty integracji są niewielkie i kontrastują z oficjalnymi deklaracjami władz obu państw. W związku z powyższym celem niniejszego artykułu jest określenie charakteru prawnego Związku Białorusi i Rosji powołanego na mocy umowy z grudnia 1999 roku, jego struktury instytucjonalnej oraz ujawnienie głównych przeszkód w funkcjonowaniu. O ile do tej pory to zagadnienie podejmowane było z perspektywy politologicznej, o tyle niniejszy artykuł skupia się na kwestiach normatywnych.

Artykuł rozpoczyna się od zarysu kolejnych aktów prawnomiędzynarodowych, które doprowadziły do powstania Państwa Związkowego. Następnie omówiono jego strukturę, system źródeł prawa i główne problemy procesu integracyjnego. Artykuł kończy się przeglądem stanowisk rosyjskiej i białoruskiej doktryny w kwestii charakteru prawnego Państwa Związkowego. Stwierdzono, że Państwo Związkowe jest *sui generis* organizacją międzynarodową o celach integracyjnych. Ograniczone efekty ponad dwóch dekad integracji uwarunkowane są odmiennymi interesami władz obu państw.

Słowa kluczowe: Państwo Związkowe, białorusko-rosyjskie stosunki traktatowe, integracja państw postradzieckich, źródła prawa w organizacji międzynarodowej, prawo międzynarodowe publiczne

WSTĘP

Celem poniższego artykułu jest określenie charakteru prawnego Państwa Związkowego, którego uczestnikami są Republika Białorusi (dalej: RB) i Federacja Rosyjska (dalej: FR)¹, powstałego na mocy umowy z 8 grudnia 1999 roku, jego struktury instytucjonalnej oraz głównych problemów w funkcjonowaniu. Państwo Związkowe Białorusi i Rosji to postradziecka organizacja międzynarodowa, której

¹ Oficjalna nazwa podmiotu brzmi Państwo Związkowe. W celu zapewnienia precyzji terminologii, w literaturze naukowej oraz materiałach prasowych dodaje się jako dookreślenie nazwy jego uczestników, tworząc formę Państwo Związkowe Białorusi i Rosji.

cele integracyjne są bardziej zaawansowane i wielowymiarowe niż w przypadku innych podobnych podmiotów powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego, w tym Wspólnoty Niepodległych Państw (dalej: WNP) czy Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (dalej: EUG),

Zagadnienie funkcjonowania Państwa Związkowego nie było przedmiotem pogłębionych badań w nauce polskiej oraz zagranicznej. Uwaga ustrojowców i politologów skupiała się głównie na politycznych uwarunkowaniach współpracy obu państw², zaś kwestie prawnoustrojowe Państwa Związkowego podejmowane były incydentalnie³. W niniejszym artykule skupiono się na podstawowych regulacjach prawnych, które stały się fundamentem Państwa Związkowego i wciąż zachowują moc obowiązującą, zarysowano podstawowe kwestie jego ustroju⁴, a następnie omówiono prawne aspekty i problemy stosunkowo ograniczonych efektów ponaddwudziestoletniego procesu integracji Białorusi i Rosji. Z racji tego, że podmiot ten stanowi *sui generis* organizację międzynarodową niejednoznacznie interpretowaną przez ustrojowców, w artykule zarysowano również poglądy rosyjskojęzycznej doktryny w tym zakresie. Jako materiał badawczy posłużyły podstawowe akty prawne Państwa Związkowego oraz artykuły naukowe i materiały o charakterze sprawozdawczo-analitycznym.

GENEZA POWSTANIA PAŃSTWA ZWIĄZKOWEGO I STRUKTURY POPRZEDZAJĄCE

W czasie późnej pierestrojki republiki radzieckie ogłaszały deklaracje suwerenności państwowej, które między innymi zawierały przepisy o ich podmiotowości prawnej. Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka taką deklarację przyjęła 12 czerwca 1990 roku⁵, zaś Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka — 27 lipca 1990 roku⁶. Stały się one podstawą do zawarcia 18 grudnia 1990 roku pomiędzy obiema republikami umowy regulującej współpracę w ra-

² Między innymi: A. Eberhardt, *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991–2008*, Warszawa 2008; R. Czachor, *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991–2011. Studium politologiczne*, Polkowice 2011; E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna Białorusi 1990–2010*, Białystok 2011.

³ K. Kakareko, *Państwo Związkowe Białorusi i Rosji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 293–328.

⁴ Wyczerpująco omawia to K. Kakareko, *Państwo Związkowe Białorusi i Rosji*.

⁵ Deklaracja o gosudarstvennom suverenitete Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoj Respubliki ot 12 iyunya 1990 g., <https://base.garant.ru/10200087/> (dostęp: 2.02.2022).

⁶ Deklaraciya Verhovnogo soveta Belorusskoj SSR ot 27 iyulya 1990 g. № 193-XII „O gosudarstvennom suverenitete”, <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193> (dostęp: 2.02.2022).

mach wciąż istniejącego Związku Radzieckiego⁷. Państwo to podmiotowość prawną utraciło na mocy porozumienia o utworzeniu WNP (tak zwanych porozumień białowieskich)⁸, podpisanego 8 grudnia 1991 roku. FR jest kontynuatorką Związku Radzieckiego, która zachowuje jego międzynarodowe prawa i obowiązki, między innymi utrzymuje miejsce stałego członka Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Podobnie kształtowała się sytuacja RB odnośnie do dorobku prawnego Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Nawiązanie bilateralnych stosunków dyplomatycznych nastąpiło dopiero 26 czerwca 1992 roku. W istocie fakt ten nie rzutował na stosunkowo intensywną dwustronną współpracę traktatową obu państw: 27 stycznia 1992 roku zawarto międzyrządowe porozumienie o likwidacji ograniczeń w działalności gospodarczej⁹, 20 lipca 1992 — umowę o koordynacji działalności w sferze militarnej¹⁰, 13 listopada 1992 — międzyrządowe porozumienie o wolnym handlu¹¹, 8 września 1993 — porozumienie o unifikacji systemów walutowych¹², 29 września 1993 — porozumienie o współpracy wojskowo-technicznej¹³, 12 kwietnia 1994 — umowę o połączeniu systemów pieniężnych obu państw i warunkach funkcjonowania wspólnego systemu pieniężnego¹⁴, 5 lipca 1994 — porozumienie o ochronie środowiska¹⁵, 5 stycznia 1995 — memorandum o rozszerzeniu i pogłębieniu współpracy dwustronnej¹⁶,

⁷ Dogovor mezhdu Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoj Respublikoj i Belorusskoj Sovetskoj Socialisticheskoj Respublikoj (Moskwa, 18 dekabrya 1990 g.), <https://base.garant.ru/1148113/> (dostęp: 2.02.2022).

⁸ Soglashenie o sozdanii Sodruchestva Nezavisimyh Gosudarstv (Minsk, 8 dekabrya 1991 g.), <https://base.garant.ru/1118203> (dostęp: 2.02.2022).

⁹ Soglashenie mezhdu Respublikoj Belarus' i Rossijskoj Federacii o snyatii ograniczenij v hozyajstvennoj deyatelnosti (Moskwa, 27 yanwarya 1992 g.), <https://base.garant.ru/1120096/> (dostęp: 2.02.2022).

¹⁰ Dogovor mezhdu Rossijskoj Federacii i Respublikoj Belarus' o koordinacii deyatelnosti v voennoj oblasti (Moskwa, 20 iyulya 1992 g.), <https://base.garant.ru/1119277/> (dostęp: 2.02.2022).

¹¹ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Belarus' o svobodnoj trgovle (Moskwa, 13 noyabrya 1992 g.), <https://base.garant.ru/1119254/> (dostęp: 2.02.2022).

¹² Soglashenie ob ob'edinenii denezhnoj sistemy Respubliki Belarus' s denezhnoj sistemoj Rossijskoj Federacii (Moskwa, 8 sentyabrya 1993 g.), <https://base.garant.ru/1119242/> (dostęp: 2.02.2022).

¹³ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Belarus' o voenno-tekhnicheskome sotrudnichestve (Moskwa, 29 oktyabrya 1993 g.), <https://base.garant.ru/1119209/> (dostęp: 2.02.2022).

¹⁴ Dogovor ob ob'edinenii denezhnoj sistemy Respubliki Belarus' s denezhnoj sistemoj Rossijskoj Federacii i usloviyah funkcionirovaniya obshchej denezhnoj sistemy (Moskwa, 12 aprelya 1994 g.), <https://base.garant.ru/1119245/> (dostęp: 2.02.2022).

¹⁵ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Belarus' o sotrudnichestve v oblasti ohrany okruzhayushchej prirodnoj sredy (Smolensk, 5 iyulya 1994 g.), <https://base.garant.ru/1119226/> (dostęp: 2.02.2022).

¹⁶ Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 5 yanwarya 1995 g. № 26 „O Memorandume o rasshirenii i uglublenii rossijsko-belorusskogo sotrudnichestva”, <https://base.garant.ru/6187298/> (dostęp: 2.02.2022).

zaś 6 stycznia 1995 — pakiet porozumień dotyczących między innymi sfery finansowej i wojskowej¹⁷. Wszystkie powyższe dokumenty przewidywały sektorową koordynację i integrację. Oprócz nich należy pamiętać o traktatach zawieranych w ramach WNP oraz Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

Dnia 6 stycznia 1995 roku zawarto porozumienie o unii celnej Rosji i Białorusi (do której to unii później dołączył Kazachstan)¹⁸. Została ona określona jako „gospodarcze zjednoczenie państw oparte na jednolitej stawce celnej, wspólnym regulowaniu gospodarek, unifikacji prawa”. Do celów zaliczono zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego członków unii poprzez znoszenie barier ograniczających swobodny przepływ towarów, w szczególności zniesienie wewnętrznych barier celnych i wprowadzenie wspólnych środków taryfowych wobec towarów z państw trzecich, a także koordynację polityk gospodarczych.

W dniu 21 lutego 1995 roku została zawarta umowa o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy pomiędzy FR a RB¹⁹. Dokument w szczególności zawierał zobowiązanie stron do pogłębiania integracji poprzez tworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej oraz współpracę energetyczną, transportową, rynku pracy, ochrony środowiska, nauki, kultury, militarną i w zakresie walki z przestępczością.

Z kolei 2 kwietnia 1996 roku podpisana została umowa o powstaniu Stowarzyszenia Białorusi i Rosji²⁰. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła 29 sierpnia 1996 roku. Akt ten definiował nowo powstałą strukturę jako „głęboko zintegrowaną wspólnotę Białorusi i Rosji”, opartą na zasadach „suwerenności i równości obu państw, demokracji i poszanowania praw człowieka, powszechnie uznanych zasad i norm prawa międzynarodowego”. Jako cel wskazano: „połączenie potencjału materialnego i intelektualnego obu państw w celu rozwoju gospodarczego, stworzenia jednolitych warunków do podniesienia poziomu życia narodów i duchowego rozwoju jednostek”. Zobowiązania stron dotyczyły uzgadniania polityki zagranicznej, współpracy w kwestiach bezpieczeństwa, ochrony granic i walki z przestępczością. Realizacja tych celów miała dokonywać się w określonych terminach: do końca 1996 i do końca 1997 roku. Budżet stowarzyszenia miał pochodzić ze środków corocznie przekazywanych przez władze obu państw. Umowa przewidywała typową dla rozbudowanych organizacji międzynarodowych strukturę instytucjonalną, składającą się z Rady Najwyższej, Komitetu Wykonawczego i Zgromadzenia Parlamentarnego. Obowiązywała zasada: „jedno

¹⁷ Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17 yanvarya 1995 g. № 62 „Ob utverzhdenii rossijsko-belorusskikh dokumentov”, <https://base.garant.ru/1119257/> (dostęp: 2.02.2022).

¹⁸ Soglashenie o Tamozhennom soyuzie mezhdru Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Belarus' (Minsk, 6 yanvarya 1995 g.), <https://base.garant.ru/10101733/> (dostęp: 5.02.2022).

¹⁹ Dogovor o druzhbe, dobrososedstve i sotrudnichestve mezhdru Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Belarus' (Minsk, 21 fevralya 1995 g.), <https://base.garant.ru/1119268/> (dostęp: 10.02.2022).

²⁰ Dogovor ob obrazovanii Soobshchestva Rossii i Belorussii (Moskva, 2 aprelya 1996 g.), <https://base.garant.ru/1118367/> (dostęp: 10.02.2022).

państwo — jeden głos”, zaś decyzje podejmowane były jednomyślnie. Składający się z jednakowej liczby przedstawicieli obu państw, powoływanych przez prezydentów, Komitet Wykonawczy prowadził bieżącą działalność organizacji. Powstanie organu prawodawczego — Zgromadzenia Parlamentarnego — było rezultatem odrębnej umowy międzynarodowej — porozumienia o powołaniu Zgromadzenia Parlamentarnego Stowarzyszenia Białorusi i Rosji. Organ ten miał liczyć 50 deputowanych i składać się z równej liczby członków parlamentów krajowych (po 25 osób). Jako priorytetowy obszar jego działalności określono „sprzyjanie unifikacji ustawodawstwa krajowego w zakresie praw i wolności obywateli”, ponadto — harmonizację prawa obu państw i przyjmowanie wzorcowych (przykładowych) aktów prawnych, które byłyby przyjmowane przez parlamenty Białorusi i Rosji.

Rok po powstaniu Stowarzyszenia Białorusi i Rosji, 2 kwietnia 1997 roku, na posiedzeniu jego Rady Najwyższej zatwierdzone zostały tekst umowy o Związku Białorusi i Rosji²¹ oraz memorandum w sprawie wejścia w życie umowy o Związku Białorusi i Rosji²². Umowa ta została podpisana tego samego dnia w Moskwie, a ratyfikowana była przez obie strony 10 czerwca 1997 roku i weszła w życie następnego dnia. Zgodnie z tym dokumentem Związek Białorusi i Rosji powstał w wyniku przekształcenia dotychczasowego Stowarzyszenia. Akt założycielski Związku stanowił, że jest on podmiotem prawa międzynarodowego, funkcjonującym w granicach kompetencji przekazanych mu przez państwa członkowskie. Do celów Związku zaliczono „wzmocnienie stosunków braterskich, przyjaźni i wszechstronnej współpracy pomiędzy państwami w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej, wojskowej, naukowej, kulturowej i innych”, podwyższenie poziomu życia społeczeństw i sprzyjanie stabilnemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu, zbliżanie krajowych systemów prawa oraz tworzenie własnej bazy prawnej. Umowa wprowadziła obywatelstwo Związku jako subsydiarne wobec obywatelstw krajowych, a jego nabycie przez obywateli Białorusi i Rosji następowało z mocy prawa. Miało ono służyć dostępowi do służby zdrowia, systemu edukacji, rynku pracy oraz prawa nabywania nieruchomości. Związek Białorusi i Rosji zachował poprzednią strukturę instytucjonalną składającą się z Rady Najwyższej, Komitetu Wykonawczego i Zgromadzenia Parlamentarnego. Ponadto powołano Komitet ds. Bezpieczeństwa, Komitet Pograniczny, Komitet Hydro-meteorologii i Zanieczyszczenia Środowiska oraz Sąd (który do tej pory nie powstał). Kompetencje organów zostały uszczegółowione. Rada Najwyższa zyskała prawo przyjmowania, po wyrażeniu zgody przez Zgromadzenie Parlamentarne, aktów prawnych, w tym budżetu organizacji i ratyfikacji umów międzynarodowych, ponadto wysłuchiwanie sprawozdania Komitetu Wykonawczego z wyko-

²¹ Dogovor o Soyuzie Belarusi i Rossii (Moskwa, 2 aprelja 1997 g.), <https://base.garant.ru/1119993/> (dostęp: 10.02.2022).

²² Memorandum o vzaimoponimanii mezhdou Respublikoj Belarus' i Rossijskoj Federacii po voprosu o dorabotke i prinjatii Ustava Soyuzu Belarusi i Rossii (Moskwa, 2 aprelja 1997 g.), <https://base.garant.ru/1119994/> (dostęp: 10.02.2022).

nania budżetu. Mogła też uchylić każdą decyzję Komitetu Wykonawczego. Rada Najwyższa funkcjonowała jednomyślnie zgodnie z zasadą „jedno państwo — jeden głos”. Z kolei Zgromadzenie Parlamentarne otrzymało prawo przyjmowania aktów prawnych, w tym uchwał, memorandumów, niewiążących dla państw członkowskich, lecz będących jedynie „ustawodawczą rekomendacją”, która podlegała bezzwłocznemu rozpatrzeniu przez parlamenty krajowe.

RYS AKSJOLOGII I USTROJU PAŃSTWA ZWIĄZKOWEGO NA TLE STRUKTUR POPRZEDZAJĄCYCH

W dniu 28 grudnia 1998 roku oba państwa podpisały deklarację o dalszym jednoczeniu Białorusi i Rosji²³, umowę o równych prawach obywateli²⁴ i umowę o jednakowych warunkach działalności gospodarczej²⁵. Niemal rok później, 8 grudnia 1999 roku, została podpisana umowa o utworzeniu Państwa Związkowego²⁶. Organizacja ta zastąpiła w prawach i obowiązkach Związek Białorusi i Rosji, zaś jego statut stracił moc obowiązującą (art. 70 ust. 1). Zgodnie z preambułą dokumentu zawarcie umowy wynika z „woli narodów Białorusi i Rosji, by kontynuować proces integracyjny”. W tym kontekście przywołuje się umowę o powołaniu Stowarzyszenia Białorusi i Rosji, umowę o Związku Białorusi i Rosji, jego statut oraz deklarację o dalszym jednoczeniu obu państw z 28 grudnia 1998 roku. Stwierdza się, że powołanie Państwa Związkowego „rozpoczyna nowy etap w procesie jednoczenia obu narodów w ramach demokratycznego państwa prawnego”, który „pozwole zjednoczyć wysiłki na rzecz społeczno-gospodarczego postępu obu państw”. Tego samego dnia przyjęty został program działań na rzecz realizacji przepisów umowy o powstaniu Państwa Związkowego. System wartości Państwa Związkowego jest rozwinięciem tych postanowień, które uregulowane były w umowie o Związku Białorusi i Rosji, i opiera się na założeniach:

a) „zapewnienia pokojowego i demokratycznego rozwoju bratnich narodów, wzmocnienia przyjaźni, dobrobytu i poziomu życia”;

b) utworzenia wspólnego demokratycznego systemu prawnego oraz utworzenia wspólnego obszaru gospodarczego na bazie mechanizmów gospodarki rynkowej;

²³ Deklaraciya o dal'nejshem edinenii Rossii i Belarusi (Moskva, 25 dekabrya 1998 g.), <https://base.garant.ru/1154874/> (dostęp: 10.02.2022).

²⁴ Dogovor mezhdu Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Belarus' o ravnih pravah grazhdan (Moskva, 25 dekabrya 1998 g.), <https://base.garant.ru/1148179/> (dostęp: 10.02.2022).

²⁵ Soglashenie mezhdu Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Belarus' o sozdanii ravnih uslovij sub'ektam hozyajstvovaniya (Moskva, 25 dekabrya 1998 g.), <https://base.garant.ru/1154876/> (dostęp: 10.02.2022).

²⁶ Dogovor „O sozdanii Soyuznogo gosudarstva” (Moskva, 8 dekabrya 1999 g.), <https://base.garant.ru/1155132/> (dostęp: 10.02.2022).

c) bezwarunkowego przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela zgodnie z powszechnie obowiązującymi normami prawa międzynarodowego;

d) uzgadniania polityki społecznej oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Istotnym elementem charakteryzującym każdą strukturę integracyjną jest ewentualne istnienie zakresu kompetencji wyłącznych, które zrzekając się własnej jurysdykcji, przekazują jej członkowie danej struktury. Umowa o Państwie Związkowym określa katalog jego kompetencji wyłącznych, wśród których są przede wszystkim:

a) regulowanie wspólnego rynku, zapewnienie swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału, jednolitego traktowania podmiotów gospodarczych;

b) wspólna polityka walutowa, kredytowa, podatkowa i cenowa;

c) wspólna polityka handlowa, celna i taryfowa wobec podmiotów pochodzących z państw trzecich, ustawodawstwo w zakresie inwestycji zagranicznych;

d) określanie zasad konkurencji gospodarczej i nadzór nad nią oraz ochrona konsumentów;

e) zapewnienie funkcjonowania jednolitego systemu transportowego i energetycznego;

f) prowadzenie polityki produkcji militarnej i dostaw sprzętu wojskowego;

g) funkcjonowanie regionalnego zgrupowania wojsk;

h) polityka graniczna.

Do kompetencji współdzielonych przez Państwo Związkowe i jego członków należą w szczególności:

a) koordynacja i współdziałanie w zakresie polityki zagranicznej;

b) wspólna polityka obronna, rozwój sił zbrojnych, wykorzystanie infrastruktury wojskowej i innych środków w celu zapewnienia bezpieczeństwa;

c) polityka inwestycyjna;

d) polityka ochrony środowiska;

e) polityka edukacyjna, naukowa i kulturalna;

f) polityka społeczna, w tym rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, migracyjna;

g) walka z terroryzmem, korupcją, handlem narkotykami i innymi rodzajami przestępczości.

Powyższy zakres kompetencji bazuje na rozwiązaniach przewidzianych dla Związku Białorusi i Rosji. Nacisk położony został głównie na kwestie gospodarcze, podczas gdy pozostałe sfery integracji miały pozostawać we wspólnej gestii organizacji i państw członkowskich. Również struktura instytucjonalna Państwa Związkowego odwołuje się do dorobku Związku Białorusi i Rosji (art. 34–56). Należą do niej:

a) Najwyższa Rada Państwowa, która jest głównym organem struktury i składa się z głów państw, szefów rządów oraz marszałków izb parlamentów państw członkowskich;

b) Rada Ministrów Państwa Związkowego, która jest organem wykonawczym i składa się z Przewodniczącego, Sekretarza Państwowego (jednocześnie zastępcy Przewodniczącego), szefów rządów, ministrów: spraw zagranicznych, gospodarki, finansów państw członkowskich oraz kierowników organów wykonawczych Państwa Związkowego;

c) Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji, które realizuje dotychczasowe zadania, dopóki nie powstanie Parlament Państwa Związkowego (dwiuzbowy, składający się z Izby Reprezentantów i Izby Związku). Oprócz Parlamentu do tej pory nie powstały Sąd Państwa Związkowego oraz Izba Ob Rachunkowa. Funkcje tej ostatniej są realizowane wspólnie przez odpowiednie organy kontroli RB i FR. Z kolei już po przyjęciu umowy z 1999 roku strukturę instytucjonalną organizacji wzbogacono o dwa organy:

d) Grupę Wysokiego Szczebla Rady Ministrów Państwa Związkowego (powołaną na mocy uchwały Rady Ministrów z 2012 roku), która jest organem konsultacyjnym, dyskutującym aktualne problemy współpracy dwustronnej oraz porządek kolejnych obrad Najwyższej Rady Państwowej i Rady Ministrów. Oba kraje w Grupie reprezentowane są przez wicepremierów;

e) Komitet Stały Państwa Związkowego (powołany na mocy uchwały Najwyższej Rady Państwowej z 2000 roku), który wykonuje zadania administracyjno-planistyczne, służąc jako sekretariat Najwyższej Rady Państwowej i Rady Ministrów Państwa Związkowego.

CHARAKTER PAŃSTWA ZWIĄZKOWEGO I ZAGADNIENIE ŹRÓDEŁ JEGO PRAWA

Zgodnie z dyspozycją art. 1 umowy z 8 grudnia 1999 roku o powstaniu Państwa Związkowego ukształtować się miało nowe „demokratyczne państwo prawne”. W art. 2 rozwinięto tę kwestię, dookreślając je jako państwo „demokratyczne, prawne, świeckie i socjalne, w którym uznaje się pluralizm polityczny i ideologiczny”. Nie sprecyzowano jednakże, jaką postać winno ono przybrać — federacji, konfederacji czy inną. Ostatecznym aktem legitymizacji nowego podmiotu ma być przyjęcie jego konstytucji w trybie referendum ogólnopaństwowego w RB i FR (art. 2 ust. 3 traktatu). W dalszej części dokumentu posłużono się już nazwą Aktu Konstytucyjnego (art. 62). Na rzecz konfederacyjnego charakteru Państwa Związkowego przemawiają normy stanowiące, że jego członkowie zachowują swoją podmiotowość prawnomiędzynarodową, suwerenność, jurysdykcję terytorialną i personalną oraz własne struktury władzy publicznej (art. 6, 7 i 14). Twór ten ma mieć własną, odrębną symbolikę, w tym godło, flagę i hymn (art. 10 i 11), aczkolwiek odpowiednie ustawodawstwo w tej materii do tej pory nie zostało przyjęte. Przewidziano także wprowadzenie „języka oficjalnego” Państwa Związkowego (art. 11), choć prawodawstwo krajowe zarówno Białorusi, jak i Rosji nie posługuje się tą

kategorią, regulując status „języka państwowego”. Przedmiotowa umowa stanowi, że przewodniczący Najwyższej Rady Państwowej prowadzi w imieniu Państwa Związkowego negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe, które ratyfikowane są przez Parlament Państwa Związkowego (art. 36). Jednoznacznie wynika z tego, że państwa członkowskie przyznały Państwu Związkowego *ius contrahendi*, co sytuuje je wśród organizacji międzynarodowych o celach integracyjnych.

Traktat uregulował zagadnienie źródeł prawa Państwa Związkowego (art. 58–60), wprowadzając źródła pierwotne i wtórne. Do pierwszych zalicza się umowę założycielską z 8 grudnia 1999 roku, konstytucje państw członkowskich oraz Akt Konstytucyjny. Katalog źródeł wtórnych rodzi określone niejasności. Zalicza się do niego:

a) powszechnie obowiązujące ustawy i dekrety organów Państwa Związkowego o bezpośrednim skutku na terenie państw członkowskich;

b) „podstawy prawotwórstwa”, to jest akty prawne służące zapewnieniu harmonizacji prawa krajowego państw członkowskich;

c) postanowienia (dekrety), których adresatami mogą być państwa członkowskie, osoby fizyczne i osoby prawne;

d) dyrektywy dotyczące określonego skutku, który winien być osiągnięty w drodze przyjęcia odpowiednich aktów prawa krajowego;

e) rezolucje służące zapewnieniu bieżącej działalności organów Państwa Związkowego.

Odnosnie do kompetencji wyłącznych Państwa Związkowego przyjmowane są wszystkie wskazane typy aktów prawnych, zaś odnośnie do kompetencji współdzielonych z państwami członkowskimi — podstawy prawotwórstwa, dyrektywy i rezolucje (art. 59 umowy). Dla zapewnienia skuteczności prawnej aktów drugiego typu wymagane jest przyjęcie odpowiednich aktów prawa krajowego. Ustawy i dekrety Państwa Związkowego zajmują pozycję nadrzędną względem norm prawa krajowego (art. 60 ust. 2 umowy), aczkolwiek konstytucje obu państw członkowskich stanowią o zwierzchności norm konstytucyjnych.

Choć przywoływany traktat o powstaniu Państwa Związkowego wprowadził katalog źródeł prawa i normę o ich bezpośrednim skutku w krajach członkowskich, to w praktyce akty prawa związkowego wydawane są sporadycznie, a dla zapewnienia skuteczności wymagają ponadto przyjmowania aktów prawa krajowego. Wynika to między innymi z faktu, że nie funkcjonuje Parlament Państwa Związkowego, nie są przyjmowane ustawy i akty prawne służące zapewnieniu harmonizacji prawa, wymienione wyżej pod lit. a) i b). Nie jest też realizowany przepis art. 60 traktatu dotyczący porządku promulgacji aktów prawnych Państwa Związkowego.

Powyższe skutkuje wątpliwościami odnośnie do miejsca aktów prawa Państwa Związkowego w hierarchii źródeł prawa krajowego RB i FR. Normy konstytucyjne w obu państwach stanowią o prymacie zobowiązań prawnomiędzynarodowych nad ustawodawstwem zwykłym przy wymogu ich zgodności z normami

ustaw zasadniczych, aczkolwiek w szczególności oba systemy prawne różnią się między sobą. Jeszcze w 1998 roku pojawiała się stanowisko, że wszystkie akty prawne przyjęte przez Radę Najwyższą ówczesnego Związku Białorusi i Rosji są aktami prawa międzynarodowego i w hierarchii źródeł prawa zajmują pozycję wyższą niż prawo krajowe, co wynika z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku (art. 26 i 27). W istocie kwestia ta jest bardziej złożona. W RB odnośnie do aktów prawnych Państwa Związkowego zastosowanie znajdują przepisy dekretu Prezydenta RB nr 113 z 1 marca 2001 roku oraz rozporządzenie Rady Ministrów RB nr 306 z 5 marca 2001 roku, zaś obecnie zagadnienie to reguluje także ustawa o normatywnych aktach prawnych z dnia 17 lipca 2018 roku²⁷. Zgodnie z ich treścią akty prawne stanowione przez organy Państwa Związkowego są na terenie RB samowystarczalne, mają bezpośredni skutek i nie wymagają dodatkowych czynności na gruncie prawa krajowego. Jednocześnie uwzględnić należy treść przepisu Konstytucji RB stanowiącego, że akty prawne organów ponadnarodowych sytuują się poniżej ustawy (art. 116 Konstytucji RB). Na gruncie prawa rosyjskiego zastosowanie znajdują konstytucja z 1993 roku oraz ustawa federalna o umowach międzynarodowych FR z 15 lipca 1995 roku. Ustawa zasadnicza wprost nie podejmuje kwestii hierarchii źródeł prawa. W doktrynie funkcjonuje pogląd, że ratyfikowane umowy międzynarodowe sytuują się pomiędzy konstytucją a federalnymi ustawami konstytucyjnymi²⁸. O ratyfikację wnieść może jedynie prezydent lub rząd FR. Wymaga ona uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej przez izbę pierwszą parlamentu, to jest Dumę Państwową, zatwierdzenia przez izbę drugą, to jest Senat, oraz podpisania przez prezydenta FR.

W świetle powyższego zasadne wydaje się stwierdzenie, że Państwo Związkowe stanowi formę organizacji międzynarodowej, której celem jest głęboka integracja państw członkowskich, jakkolwiek nienaruszająca ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej. System źródeł prawa jest rozbudowany, aczkolwiek nie ma przepisów (ewentualnie bilateralnej umowy) regulujących miejsce i hierarchię aktów prawnych Państwa Związkowego w prawie krajowym RB i FR.

PRAWNE ASPEKTY NIEPOWODZEŃ W REALIZACJI CELÓW INTEGRACYJNYCH PAŃSTWA ZWIĄZKOWEGO

Dokonany w 2019 roku przegląd stanu integracji w ramach Państwa Związkowego dowodził, że procesy te różnią się zaawansowaniem zależnie od zakresu

²⁷ Zakon Respubliki Belarus' ot 17 iyulya 2018 goda № 130-Z „O normatywnykh pravovykh aktakh”, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39125601 (dostęp: 10.02.2022).

²⁸ M. Micińska-Bojarek, *Status umów międzynarodowych w rosyjskim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 223–236.

materialnego, zaś opóźnienie sięgało dziesięciu–piętnastu lat²⁹. W przedmiocie struktury instytucjonalnej podkreślić należy, że nie powstały przewidziane umową z 1999 roku Parlament Państwa Związkowego oraz Sąd. Sytuację tę z kolei determinuje fakt, że do tej pory nie został przyjęty Akt Konstytucyjny, którego projekt winien być przygotowany przez Najwyższą Radę Państwową (art. 62 umowy). Obecnie rolę organu przedstawicielskiego o uprawnieniach uchwałodawczych odgrywa Zgromadzenie Parlamentarne Związku Białorusi i Rosji. Z kolei Sąd, który zgodnie z przepisem art. 60 umowy z 1999 roku miał zapewnić jednolitą wykładnię i stosowanie prawa Państwa Związkowego, w pewien sposób zastępowany jest innymi organami sądownictwa — sądami innych struktur integracyjnych: WNP oraz EUG. Co istotne, przedmiotowa umowa nie przewiduje unifikacji systemów sądownictwa obu państw. Ponadto nie została przyjęta ustawa o majątku Państwa Związkowego, co ogranicza jego możliwość działania jako odrębnego podmiotu.

Od dłuższego czasu nie jest notowany postęp w pracach nad Aktem Konstytucyjnym. W 2000 roku powołana została w tym celu grupa robocza, która składała się z przedstawicieli władz obu państw i miała funkcjonować w dwóch zespołach, przygotowujących dwa odrębne projekty. Kolejna grupa, powołana w 2003 roku, na początku 2006 roku upubliczniła projekt Aktu Konstytucyjnego i skierowała go pod dyskusję Najwyższej Rady Państwowej, która jednak wstrzymała się od dalszych działań. Kluczowymi nierozwiązanymi problemami pozostały określenie charakteru podmiotowości Państwa Związkowego i suwerenności obu jego członków³⁰. Przyjęcie Aktu Konstytucyjnego nie nastąpi szybko, bowiem procedura jego przyjęcia jest skomplikowana. Po wypracowaniu jego tekstu przez Najwyższą Radę Państwową skierowany ma być do Parlamentu Państwa Związkowego (obecnie Zgromadzenia Parlamentarnego Związku Białorusi i Rosji), gdzie musi być uchwalony większością głosów deputowanych pochodzących z obu państw. Następnie winien trafić do prezydentów Białorusi i Rosji, którzy skierują go celem przyjęcia do parlamentów krajowych. Po tej czynności, w ostatnim etapie procedowania, poddany ma być w obu państwach referendum ogólnopaństwowym, które muszą odbyć się równocześnie.

Problemem jest nierealizowanie działalności prawodawczej przez organy Państwa Związkowego mające kompetencje w tym zakresie. Ustawy nie są przyjmowane w ogóle, co wynika z faktu, że nie funkcjonuje Parlament, zaś dekrety Najwyższej Rady Państwowej co do zasady dotyczą wyłącznie kwestii wewnętrznych organizacyjnych oraz budżetu Państwa Związkowego.

²⁹ N.G. Semilyutina *et al.*, *Analiz pravovoj bazy Soyuznogo gosudarstva: evolyuciya i perspektivy*, Moskwa 2019.

³⁰ R.A. Kurbanov, G.A. Vasilevich, L.L. Balanyuk, *Pravo Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii*, t. 1, Moskwa 2018, s. 69–70. Por. A. Kozik, *Pravovye aspekty razrabotki Konstitucionnogo akta Soyuznogo gosudarstva*, „Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij” 2003, nr 1, s. 3–10.

W zakresie planowania i realizacji założeń integracyjnych podkreślić należy, że etapowe działanie w tym zakresie wynika z art. 2 umowy z 1999 roku. W 2000 roku przyjęty był Program działań RB i FR w zakresie realizacji założeń umowy o utworzeniu Państwa Związkowego³¹, następnie zaś między innymi Priorytetowe kierunki i podstawowe zadania dalszego rozwoju Państwa Związkowego w latach 2014–2017³² oraz w latach 2018–2022³³, odnoszące się do wszystkich obszarów integracji. We wrześniu 2021 roku została przyjęta uchwała Rady Ministrów Państwa Związkowego o nazwie Podstawowe kierunki realizacji przepisów Umowy o utworzeniu Państwa Związkowego na lata 2021–2024³⁴, która określiła 28 tak zwanych map drogowych integracji, w tym przede wszystkim jego doktrynę wojenną.

W zakresie gospodarki Państwa Związkowego fundamentalną rolę odgrywają przepisy dotyczące unii gospodarczej i walutowej (art. 13). W celu jej realizacji 30 listopada 2000 roku zawarto porozumienie o wprowadzeniu jednej waluty i jej ośrodka emisyjnego. W ciągu minionych 22 lat nie zrealizowano jej, a nawet nie usunięto przeszkód formalnych, bowiem konstytucje RB i FR stanowią o walutach narodowych i wyłączne prawo emisji pieniądza nadają odpowiednio Narodowemu Bankowi RB i Bankowi Centralnemu FR. Brak wspólnej waluty utrudnia inne działania integracyjne, w tym wspólną politykę: podatkową, rynku papierów wartościowych, zabezpieczenia społecznego.

Równie istotne dla funkcjonowania jednolitego obszaru prawnego są przepisy stanowiące o równych prawach obywateli w zakresie nabywania i posiadania majątku oraz równym traktowaniu podmiotów gospodarczych. W umowie z 1999 roku wprowadzono instytucję obywatelstwa Państwa Związkowego, która nie została wdrożona wskutek braku odpowiedniego ustawodawstwa. Obywatele obu państw nie są traktowani w ten sam sposób w zakresie zatrudnienia czy zabezpieczenia społecznego, mogą jednak podejmować działalność gospodarczą oraz korzystać z opieki medycznej.

Obszarem, w którym integracja jest najbardziej zaawansowana, pozostaje obronność i bezpieczeństwo wewnętrzne. Zagadnienia te jednakże uregulowane są w znacznej mierze traktatami zawartymi jeszcze przed powstaniem Państwa Związkowego oraz aktami należącymi do dorobku prawnego Organizacji Ukła-

³¹ Programma dejstvij Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus' po realizacii polozhenij Dogovora o sozdanii Soyuznogo gosudarstva (Moskwa, 8 dekabrya 1999 g.), <https://base.garant.ru/12118106/> (dostęp: 11.02.2022).

³² Postanovlenie Vysshego Gosudarstvennogo Soveta Soyuznogo gosudarstva ot 3 marta 2015 g. № 3 „O Prioritetnyh napravleniyah i pervoocherednyh zadachah dal'nejshego razvitiya Soyuznogo gosudarstva na srednesrochnuyu perspektivu (2014–2017 g.)”, https://base.garant.ru/70907318/#block_1000 (dostęp: 11.02.2022).

³³ Postanovlenie Parlamentskogo Sobraniya Soyuza Belarusi i Rossii ot 15 iyunya 2017 g. № LII-4 „O prioritetnyh napravleniyah i pervoocherednyh zadachah dal'nejshego razvitiya Soyuznogo gosudarstva na 2018–2022 gody”, <https://base.garant.ru/71803822/> (dostęp: 11.02.2022).

³⁴ Osnovnye napravleniya realizacii polozhenij Dogovora o sozdanii Soyuznogo gosudarstva na 2021–2023, www.kremlin.ru/supplement/5734 (dostęp: 11.02.2022).

du o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Przy okazji zaznaczyć należy, że Konstytucja RB zawiera przepis stanowiący o „dążeniu państwa do uzyskania statusu stale neutralnego” (art. 18 konstytucji), a pojęcie neutralności jest regularnie przywoływane w kontekście jej polityki zagranicznej. Zobowiązania wojskowe państwa wynikające z integracji w ramach Państwa Związkowego i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym stoją z tym w rażącej sprzeczności³⁵.

ROSYJSKOJĘZYCZNA DOKTRYNA WOBEC PROBLEMATYKI PAŃSTWA ZWIĄZKOWEGO

W doktrynie rosyjskiej i białoruskiej obecne jest stanowisko, że Państwo Związkowe nie mieści się w ramach istniejącej typologii państw jako pierwotnych podmiotów prawa międzynarodowego³⁶. W związku z tym określane jest ono mianem „nowej rzeczywistości geopolitycznej na kontynencie europejskim”³⁷ lub w kategoriach typologicznych — „podmiotu państwowopodobnego”³⁸, co jednakże w żaden sposób nie rozwiewa wątpliwości prawnych. Podobnie niejasny jest pogląd głoszący, że „Państwo Związkowe wykracza poza ramy międzyrządowej organizacji międzynarodowej, jaką był Związek Białorusi i Rosji w momencie powstania”³⁹. Doświadczony rosyjski ustrojoznawca S. Awakian wskazywał, że:

właściwe jest pisać o Państwie Związkowym jako o specyficznej formie związku państw, w którym proces zjednoczenia zaszedł dużo dalej niż to następuje w konfederacji [...], lecz nie wykształciło się jedno państwo, w którym jego członkowie mieliby status podmiotów federacji. Podkreślić godzi się, że pojęcie „państwa związkowego” ma mało wspólnego z tym samym terminem, który wykorzystywano odnośnie do Związku Radzieckiego, gdzie też rozumiano je jako federację⁴⁰.

³⁵ Szerzej: R. Czachor, *Białoruska polityka neutralności i bezatomowości w latach 90.*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z nauk społecznych” 2011, nr 4, s. 97–106.

³⁶ V.I. Shabailov, E.P. Gujda, *Soyuznoe gosudarstvo: organizacionno-pravovye problemy stanovleniya i razvitiya*, Minsk 2014; E.F. Michulis, I.N. Kuksin, *Formirovanie edinogo pravovogo prostranstva Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii i ego ugotovno-pravovoj systemy*, „Nauchnye vedomosti Belgorodoskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Filosofiya. Sociologiya. Pravo” 2015, nr 2 (199), s. 115–121; N.B. Pastuhova, *Osobennosti gosudarstvennogo suvereniteta uchastnikov Soyuznogo gosudarstva Rossii i Bielorusii*, „Lex Russica” 2017, nr 1 (122), s. 198–206.

³⁷ T.N. Busleyko, *O mezhdunarodno-pravovykh aspektah sozdaniya belorussko-rossijskogo Soyuznogo gosudarstva*, „Vestnik BDU. Seriya 3” 2003, nr 1, s. 107; A.A. Nagieva, *Soyuznoe gosudarstvo — novyj integracionnyj fenomen na prostranstve SNG*, „Evrazijskij juridicheskiy zhurnal” 2010, nr 7 (26), s. 10–14.

³⁸ A.A. Gvarishvili, *K voprosu o prirode Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii*, „Vestnik RUDN. Seriya Mezhdunarodnye otnosheniya” 2011, nr 3, s. 77.

³⁹ *Ibidem*, s. 76.

⁴⁰ S.A. Avakyan, *Dogovor mezhdou Respublikoj Belarus i Rossijskoj Federaciej o sozdanii Soyuznogo gosudarstva: konstitucionno-pravovoj analiz*, „Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya 11. Pravo” 2001, nr 1, s. 3–15.

Wskazuje się, że przewidywane umową z 1999 roku przyjęcie Aktu Konstytucyjnego i podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Państwo Związkowe zbliża je do modelu federalnego, aczkolwiek utrzymanie suwerenności państw i systemów krajowych organów władzy odpowiada konfederacji⁴¹. Źródeł tak oryginalnej konstrukcji ustrojowej Państwa Związkowego upatruje się w uwarunkowaniach historycznych i „wielowiekowej woli obu narodów żyć razem”, zaś umowa z 1999 roku „legitymizuje głęboką i wszechstronną integrację”⁴². Znamienne, że rosyjskojęzyczna doktryna nie prezentuje stanowiska, że struktura organizacyjna Państwa Związkowego wzorowana jest na strukturze Unii Europejskiej, nie prowadzi się badań porównawczych obu podmiotów, nie przytacza rozwiązań unijnych jako możliwych wzorców dla Państwa Związkowego.

W rosyjskojęzycznym dyskursie naukowym dyskutowane są problemy wolnego tempa integracji, a nawet stawiana jest teza o dotychczasowym niepowodzeniu procesu. Przyczyn tego faktu upatruje się w politycznej niechęci władz obu państw (szczególnie Białorusi) do realizacji treści zawartych umów. Niektórzy autorzy wskazują, że Państwo Związkowe nie ma szans stać się „ani federacją ze wspólną walutą, ani konfederacją”, zaś główny wysiłek integracyjny będzie realizowany poprzez inne struktury, w tym EUG⁴³. W płaszczyźnie normatywnej źródeł problemu upatruje się w braku Aktu Konstytucyjnego, wskutek czego nie jest prowadzona działalność prawotwórcza, nie są przyjmowane bezpośrednio stosowane akty Państwa Związkowego, a sama struktura popada w stagnację⁴⁴. Krytyczna refleksja nie jest jednak dominująca. W dyskursie naukowym przeważają prace zbudowane wokół tezy o historycznym, etnicznym i politycznym wymiarze procesu integracji.

⁴¹ Yu.P. Brovka, *Razvitie dogovornoj praktiki v kontekste belorussko-rossijskoj integracii*, [w:] *Implementaciya norm mezhdunarodnogo prava vo vnutrigosudarstvennoe pravo*, red. L.V. Pavlova, Minsk 2001, s. 74; Yu.P. Sergienko, *Konstitucionnye osnovy sblizheniya Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus'*, „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo” 2008, nr 4, s. 29–31.

⁴² V.V. Barabash, S.Yu. Popov, *Istoriko-pravovye osnovaniya informacionnoj politiki Soyuznogo gosudarstva Rossii i Belorussii*, „Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki” 2015, nr 3 (1); A.V. Ivancov, *Osnovnye etapy i predposylki postsovetskoj integracii Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus'*, s. 90–97.

⁴³ *K programme social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii 2008–2016. Nauchnyi doklad*, Moskva 2008; S.A. Kulik, A.N. Spartak, I.Yu. Yurgens, *Ekonomicheskie interesy i zadachi Rossii v SNG*, Moskva 2010.

⁴⁴ I.A. Muryleva, *Pravotvorcheskaya politika v sfere sozdaniya Soyuznogo gosudarstva Rossii i Belarusi: k voprosu o podgotovke konstitucii*, „Sovremennoe pravo” 2010, nr 1, s. 121–124; A.N. Morozov, *Realizaciya aktov Soyuznogo gosudarstva v nacionalnyh pravovych systemach Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus*, „Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya” 2019, nr 1, s. 77.

WNIOSKI KOŃCOWE

Powyższe rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, Państwo Związkowe w 2000 roku zastąpiło w prawach i obowiązkach wcześniej istniejący Związek Białorusi i Rosji, który to z kolei zastępował wcześniej istniejące Stowarzyszenie Białorusi i Rosji. Państwo Związkowe kontynuuje dorobek organizacyjno-prawny poprzedników, opierając się na ich strukturze instytucjonalnej. Nie jest ono jednakże jedyną postradziecką strukturą integracyjną, w której uczestniczą RB i FR. Funkcjonują bowiem między innymi WNP, EUG oraz Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, w których ramach dokonuje się zbliżenie systemów prawnych dotyczących sfery gospodarki, obronności i innych.

Po drugie, problematyczne jest określenie charakteru prawnego Państwa Związkowego. Wątpliwości te są podzielane przez przedstawicieli części doktryny rosyjskojęzycznej. Podmiot ten jest nie do końca wykształconą organizacją międzynarodową, która — choć przewidują to akty założycielskie — nie ma własnych organów legislatywy i judykatury ani organu kontroli finansowej. Nie został przyjęty Akt Konstytucyjny, który zakończyłby polityczne dyskusje wokół modelu integracji obu państw. Przyjmowane przez organy Państwa Związkowego akty prawne wymagają implementacji do porządku krajowego państw członkowskich w trybie przewidzianym w ich ustawodawstwie. Członkowie zachowują suwerenność państwową, nie istnieje Parlament Państwa Związkowego ani Sąd o obowiązkowej jurysdykcji. Powyższe sprawia, że Państwo Związkowe — wbrew nazwie — nie spełnia przesłanek, by kwalifikować je jako państwo, ponadto nie występuje ono w stosunkach międzynarodowych jako samodzielny podmiot prawa.

Po trzecie, przewidziane w białorusko-rosyjskich umowach terminy określonych czynności integracyjnych nie są dochowywane. Opóźnienia, zależnie od sfery współpracy, sięgają piętnastu lat. W 2021 roku Rada Ministrów Państwa Związkowego uchwaliła 28 tak zwanych map drogowych integracji, które mają przyspieszyć wykonanie norm wspomnianych umów⁴⁵. Do tej pory najbardziej zaawansowana integracja następuje w sferze obronnej. Współpraca w sferze gospodarczej i społecznej, rynku pracy jest uregulowana fragmentarycznie, czego dowodem jest faktycznie martwa instytucja obywatelstwa Państwa Związkowego.

Rekapitulując: Państwo Związkowe jest obecnie nieukończoną organizacją międzynarodową z udziałem RB i FR. W jej obrębie uczestnicy zachowują suwerenność i podmiotowość prawną. Jednocześnie jest to najściślejsza forma współpracy na obszarze byłego Związku Radzieckiego. Szereg przepisów aktów

⁴⁵ V. Pugačiauskas, *The Russian-Belarusian Integration: Political Puzzles of „31 Roadmaps”*, „Lithuanian Annual Strategic Review” 2020, t. 18, s. 177–193.

założycielskich Państwa Związkowego nie zostało do tej pory wdrożonych, przy czym dotyczy to zarówno struktury instytucjonalnej, systemu źródeł prawa, jak i materialnego zakresu integracji. Aktualny dorobek prawny organizacji dotyczy w dużej mierze regulacji jej kwestii wewnętrznych i nie stanowi prawa bezpośrednio obowiązującego państwa członkowskie.

THE LEGAL CHARACTER OF THE UNION STATE (OF BELARUS AND RUSSIA) AND THE PROBLEM IN ITS FUNCTIONING: A NORMATIVE APPROACH

Summary

Among all integration structures in the post-Soviet space, the State Union of Belarus and Russia seems to be the most advanced. Despite that, the actual results of the integration of both countries are modest, strikingly contrasting the official statements made by the authorities of Belarus and Russia. Hence, the aim of the following paper is to determine the legal character of the Union State, established by a bilateral treaty signed in December 1999, its institutional structure, and the most important obstacles in its functioning. Since the issue of Belarusian–Russian integration was regularly undertaken by political scientists, the following contribution fleshes out the insights related to the less studied legal aspects of this process.

The paper starts with a focus on the consecutive bilateral agreements that have led to the establishment of the Union State. It then turns to the structure of the Union State and the sources of its law as a core legal problem of the integration. Finally, the paper discusses how it is described and understood by scholars in both countries. To conclude, the Union State is a specific intergovernmental organization intended to widely integrate its members. Limited outcomes of two decades of the Union State reflect ambiguous political intentions of the authorities of both countries.

Keywords: Union State, Belarus–Russia treaty relations, integration of the post-Soviet states, sources of law in the international organization, public international law

BIBLIOGRAFIA

- Avakyan S.A., *Dogovor mezhdu Respublikoj Belarus i Rossijskoj Federaciej o sozadanii Soyuznogo gosudarstva: konstituciuonno-pravovoj analiz*, „Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo” 2001, nr 1, s. 3–15.
- Barabash V.V., Popov S.Yu., *Istoriko-pravovye osnovaniya informacionnoj politiki Soyuznogo gosudarstva Rossii i Belorussii*, „Gumanitarnye, social’no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki” 2015, nr 3, s. 1–12.
- Brovka Yu.P., *Razvitie dogovornoj praktiki v kontekste belorussko-rossijskoj integracii*, [w:] *Implementaciya norm mezhdunarodnogo prava vo vnutrigosudarstvennoe pravo*, red. L.V. Pavlova, Minsk 2001, s. 70–76.
- Busleyko T.N., *O mezhdunarodno-pravovyh aspektah sozdaniya belorussko-rossijskogo Soyuznogo gosudarstva*, „Vestnik BDU. Seriya 3” 2003, nr 1, s. 107–110.
- Czachor R., *Białoruska polityka neutralności i bezatomowości w latach 90.*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z nauk

- społecznych” 2011, nr 4, s. 97–106.
- Czachor R., *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991–2011. Studium politologiczne*, Polkowice 2011.
- Eberhardt A., *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991–2008*, Warszawa 2008.
- Gvarishvili A.A., *K voprosu o prirode Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii*, „Vestnik RUDN. Seriya Mezhdunarodnye otnosheniya” 2011, nr 3, s. 74–81.
- Ivancov A.V., *Osnovnye etapy i predposylki postsovetskoj integracii Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus’*, „Sovremennaya Evropa” 2018, nr 5 (84), s. 90–97.
- Kprogrammesocial'no-ekonomicheskogorazvitiyaRossii2008–2016.Nauchnyidoklad*, Moskva 2008.
- Kakareko K., *Państwo Związkowe Białorusi i Rosji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 293–328.
- Kozik A., *Pravovye aspekty razrabotki Konstitucionnogo akta Soyuznogo gosudarstva*, „Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij” 2003, nr 1, s. 3–10.
- Kulik S.A., Spartak A.N., Yurgens I. Yu., *Ekonomicheskie interesy i zadachi Rossii v SNG*, Moskva 2010.
- Kurbanov R.A., Vasilevich G.A., Balanyuk L.L., *Pravo Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii*, t. 1, Moskva 2018.
- Michulis E.F., Kuksin I.N., *Formirovanie edinogo pravovogo prostranstva Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii i ego ugovolno-pravovoj systemy*, „Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Filosofiya. Sociologiya. Pravo” 2015, nr 2 (199), s. 115–121.
- Micińska-Bojarek M., *Status umów międzynarodowych w rosyjskim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 223–236.
- Mironowicz E., *Polityka zagraniczna Białorusi 1990–2010*, Białystok 2011.
- Morozov A.N., *Realizaciya aktov Soyuznogo gosudarstva v nacionalnyh pravovyh systemach Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus*, „Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya” 2019, nr 1, s. 75–82.
- Muryleva I.A., *Pravotvorcheskaya politika v sfere sozdaniya Soyuznogo gosudarstva Rossii i Belarusi: k voprosu o podgotovke konstitucii*, „Sovremennoe pravo” 2010, nr 1, s. 121–124.
- Nagieva A.A., *Soyuznoe gosudarstvo — novyj integracionnyj fenomen na prostranstve SNG*, „Evrazijskij juridicheskij zhurnal” 2010, nr 7 (26), s. 10–14.
- Pastuhova N.B., *Osobnosti gosudarstvennogo suvereniteta uchastnikov Soyuznogo gosudarstva Rossii i Bielorusii*, „Lex Russica” 2017, nr 1 (122), s. 198–206.
- Pugačiauskas V., *The Russian-Belarusian Integration: Political Puzzles of „31 Roadmaps”*, „Lithuanian Annual Strategic Review” 2020, t. 18, s. 177–193.
- Semilyutina N.G., Gajdaenko-Sher N.I., Ladut'ko V.K., Kocherga O.R., Markevich D.S., *Analiz pravovoj bazy Soyuznogo gosudarstva: evolyuciya i perspektivy*, Moskva 2019.
- Sergienko Yu.P., *Konstitucionnye osnovy sblizheniya Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus’*, „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo” 2008, nr 4, s. 29–31.
- Shabailov V.I., Gujda E.P., *Soyuznoe gosudarstvo: organizacionno-pravovye problemy stanovleniya i razvitiya*, Minsk 2014.