

# ПРОБЛЕМЫ СТАРОВОГО КОНТИНЕНТА

К. П. БОРИШПОЛЕЦ

## Союзное государство России и Белоруссии: равные права граждан – решенные и проблемные вопросы

**Ксения Петровна Боришполец**, канд. полит. наук,  
профессор Кафедры мировых политических процессов МГИМО,  
вед. науч. сотр. Центра постсоветских исследований  
Института международных исследований МГИМО МИД России.  
E-mail: oksabor@mgimo.ru

**Аннотация.** Обеспечение равных прав граждан России и Белоруссии как жителей Союзного государства (СГРБ) является одной из важнейших задач российско-белорусской интеграции. В настоящее время обе страны в плане социального законодательства и прав трудящихся создали единую законодательную базу, однако на некоторых других направлениях российско-белорусского взаимодействия по гуманитарным вопросам как нормативная, так и правоприменительная практика отстают от темпов наращивания двустороннего сотрудничества. В этой связи на этапе 2017–2018 гг. был очерчен круг нерешенных проблем и предприняты дополнительные шаги по совершенствованию практики реализации профильных положений Договора о создании союзного государства (1999 г.).

Совместная работа российской и белорусской сторон по обеспечению равных прав граждан на пространстве СГРБ продолжается на парламентском уровне, на уровне министерств и ведомств, муниципальных структур. Достигнутый уровень согласованного взаимодействия России и Белоруссии позволяет позитивно решать широкий спектр вопросов, связанных с человеческим измерением российско-белорусской интеграции.

**Ключевые слова:** Союзное государство России и Белоруссии, интеграция, права граждан, гуманитарное сотрудничество, законодательные гарантии.

Обеспечение равных прав граждан России и Белоруссии как жителей Союзного государства (СГРБ) играет заметную роль в углублении российско-белорусской интеграции. Хотя конфликты, возникающие на этой почве, крайне редко становятся предметом публичного обсуждения, реальная ситуация требует продолжения усилий не только практического, но и нормативного плана<sup>1</sup>.

В принципе, тренд, заданный полтора года назад постановлением Парламентского Собра-

<sup>1</sup> См.: Постановление Парламентского Собрания Союза Беларуси и России «О сближении законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации по вопросам обеспечения равных прав граждан Союзного государства» (Минск, 15 июня 2017 г.). – URL: <http://pandia.ru/text/80/333/5673.ph>

ния России и Белоруссии, последовательно развивался. Как заявил в начале декабря 2018 г. министр труда и социальной защиты Российской Федерации М. А. Топилин, «права трудящихся в Беларуси и России уравниены... Россия и Беларусь с точки зрения социального законодательства, прав трудящихся создали единую законодательную базу. И права трудящихся в двух странах уравниены, правила работы единые. Это является серьезной основой Союзного государства. Все поручения в этом отношении, которые давали главы государств, наши министерства исполнили»<sup>2</sup>. Тем не менее к концу 2018 г. остается ряд вопросов, которые предполагают дополнительное осмысление и проработку.

## ОБЩАЯ ОЦЕНКА СИТУАЦИИ

Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ) — политический проект с поэтапно выстраиваемым единым политическим, экономическим, военным и гуманитарным пространством. Оценки развития этого проекта значительно различаются, в том числе и в работах российских специалистов. Говоря об отечественной профильной аналитике, можно сослаться на ряд публикаций, последовательно освещавших российско-белорусские отношения с учетом как достижений, так и нерешенных вопросов, соотношения объективных интересов двух стран и субъективных подходов к регулированию взаимодействия (см., напр., [6–8]).

Что касается содержательной стороны вопроса, то необходимо отметить, что декларированные цели российско-белорусской интеграции реализованы лишь частично, и фактически единым, причем не без изъятий, является лишь таможенное пространство [2]. Существенные ограничения для продвижения на всех направлениях накладывает отсутствие единой юридической базы Союзного государства, создание которой объявлено приоритетом 2018 г. [2; 5]. При этом следует подчеркнуть, что белорусская сторона достаточно успешно приспосабливалась к сложившейся ситуации благодаря стратегии «точечных партнерских связей» на уровне регионов и ряда ведомств, обходя различия экономических моделей двух стран и компенсируя объективные последствия неравенства потенциалов России и Белоруссии как участников интеграционного проекта<sup>3</sup>.

На сегодняшний день в рамках Союзного государства в полной мере подтверждены равные права граждан в выборе места жительства, передвижения, трудоустройства, в сфере образования, медицинского и пенсионного обеспечения<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Топилин: права трудящихся в Беларуси и России уравниены // Новости Беларуси. — 2018. — 7 декабря. — URL: <https://www.belta.by/society/view/topilin-prava-trudjaschihsja-v-belarusi-i-rossii-uravneny-328450-2018>

<sup>3</sup> В настоящее время действует более 250 российско-белорусских соглашений в области межрегионального сотрудничества. Взаимодействие выстраивается одновременно в двух плоскостях: по линии административно-территориальных образований государств, а также между субъектами Российской Федерации и правительством Беларуси. Белорусские структуры активно сотрудничают с различными торгово-экономическими ассоциациями в регионах России, среди которых лидируют «Центральная Россия», «Сибирское Соглашение» и «Северо-Запад». Их доля в общем товарообороте двух стран составляет более 75 %. Состоявшийся в июне 2016 г. третий Форум российских и белорусских регионов показал, что развивается практика общего рынка труда, сбалансировано правовое поле в сфере медицины, образования, социальной защиты, взаимного признания трудового стажа для получения пенсии по выслуге лет, признания дипломов об образовании. Был подписан ряд контрактов по поставкам в Россию белорусской техники, продукции предприятий концерна «Белнефтехим» и другие документы. Составлено по: Татьяна Валова: Белорусские строительные компании работают на российском рынке без ограничений // Информационно-аналитический портал Союзного государства. — 2018. — 29 сентября. — URL: <http://www.soyuz.by/news/finance/29417.html>

<sup>4</sup> Правовой основой для обеспечения равенства прав граждан Белоруссии и России являются Договор о создании союзного государства (1999 г.); Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь при реализации положения договора о создании союзного государства (1999 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан (1998 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании равных условий с субъектами хозяйствования (1998 г.); Соглашение об обеспечении равных прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории государств — участников Союзного государства 2006 г., (вступило в силу 2009 г.), Концепция социального развития Союзного государства на 2011–2015 гг. (2011 г.); Приоритетные направления и первоочередные задачи дальнейшего развития союзного государства на 2014–2017 гг. (2013 г.). Для урегулирования ряда наиболее острых вопросов обеспечения равных прав российских и белорусских граждан в рамках заседания Высшего Государственного Совета Союзного государства 24 января 2006 г. в Санкт-Петербурге были заключены четыре международных договора: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории государств — участников Союзного государства; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации; Протокол к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь об избегании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от

Граждане России и Белоруссии обладают на взаимной основе рядом преимуществ по сравнению с иностранцами. Это прежде всего безвизовый режим и отсутствие каких-либо разрешительных документов; не требуется и заполнения миграционных карт при пересечении границы. Законодательно закрепляется упрощенная процедура получения разрешения на постоянное жительство и освобождение от регистрации по месту пребывания граждан Беларуси и России в течение 30 дней с даты въезда. Облегчен порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан РБ в РФ и граждан РФ в РБ. Установлено, что РФ и РБ обеспечивают гражданам РБ и РФ равные права на трудоустройство, оплату труда и иные условия труда на территориях обоих государств<sup>5</sup>. Кроме того, документы, выданные в РБ и РФ для реализации трудовых прав и социально-трудовых гарантий их граждан, или их копии, заверенные в установленном порядке, признаются без легализации. Для того чтобы российские и белорусские граждане имели возможность оценить предлагаемые вакансии и должности, при министерствах труда и соцзащиты РБ и РФ созданы интернет-порталы, на которых размещена информация о трудовых вакансиях в РБ и в РФ. Не возникает вопросов пенсионного обеспечения для граждан Республики Беларусь, проживающих в РФ, и для россиян, которые живут в Белоруссии, эти проблемы не возникают. Человек, имеющий право на пенсию, может её получать в полном объеме независимо от того, поменял ли он место жительства или нет [5; 8].

К продвинутым (хотя и не до конца симметрично представленными) в плане соблюдения на взаимной основе равенства прав граждан России и Белоруссии эксперты обычно причисляют такие сферы, как медицина<sup>6</sup>, в том числе фармацевтика, и финансы<sup>7</sup>. Значительные позитивные результаты достигнуты в сфере образования, причем работа по дальнейшему совершенствованию интенсивно ведется ведомственными структурами двух стран в 2016–2017 гг., хотя «узким местом» остается пока завершение проекта открытия Российско-белорусского университета<sup>8</sup>.

В список результативных примеров совместной деятельности также входят приватизация жилья, оформление документов на ввоз домашних животных, случаи получения материальной помощи в связи с бракосочетанием или юбилеем. Очень многие вопросы решены в отношении признания дипломов.

---

уплаты налогов на доходы и имущество от 21 апреля 1995 г.

<sup>5</sup> В ближайшее время предстоит ликвидировать расхождения между требованиями Министерства внутренних дел Российской Федерации, об уведомлении работодателем миграционных служб и работодателями. Будет только уведомление со стороны работодателей миграционных служб о приеме на работу белорусских граждан (соответствующий нормативный документ находится с лета 2017 г. на рассмотрении в ГД РФ).

<sup>6</sup> Постоянно проживающий на территории РФ гражданин РБ и, соответственно, россиянин – на территории РБ имеют право на бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения той страны, в которой они проживают. Если они временно проживают, но работают по трудовому договору, они также имеют право на получение медицинской помощи в государственных медицинских учреждениях. Если же каждый из них приехал: белорус – в Россию, а россиянин – в Беларусь в качестве туриста или погостить к родственникам, или это может быть деловая поездка, то в случае острожного заболевания или несчастного случая будет оказана только скорая медицинская помощь. Наличие медицинской страховки для посещения России и Беларуси не обязательно. Прививки также не требуются. Скорая медицинская помощь при внезапных острых состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни пациента или здоровью окружающих, несчастных случаях, отравлениях, травмах, родах и неотложных состояниях в период беременности оказывается бесплатно и в полном объеме. С момента, когда угроза устранена, оказание плановой медицинской помощи осуществляется на платной основе. Вопрос о расширении категорий граждан Республики Беларусь и Российской Федерации, получающих медицинскую помощь бесплатно прорабатывается с 2013 г. Министерствами здравоохранения двух стран рассматривается включение в эту категорию беременных женщин, мужья которых временно пребывают и работают по трудовым договорам, а также их детей в возрасте до 3 лет.

<sup>7</sup> На взаимной основе граждане РФ и РБ свободно могут открывать депозитные счета в банках стран-партнеров, имеют право получать налоговые вычеты в случае, если являются налоговыми резидентами, могут приобретать земельные участки, однако, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24.07.2002 № 101–ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения белорусским гражданам могут быть предоставлены только на праве аренды.

<sup>8</sup> Действующими межправительственными соглашениями и протоколами к ним урегулирован вопрос о взаимном признании эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях в области лицензирования образовательной деятельности и аттестации образовательных учреждений. Это позволяет гражданам предъявлять свои документы об образовании в любой точке союзного государства без дополнительных процедур легализации. Одновременно Министерство образования и подведомственные организации проводят необходимую работу по созданию схожих образовательных стандартов, унификации требований к подготовке специалистов всех категорий. Решением группы высокого уровня Совета министров Союзного государства от 11 сентября 2015 г. признаны достаточными меры по созданию равных условий при поступлении в вузы Белоруссии и России. Министерством образования предстоит совершить работу по совместной аккредитации высших учебных заведений, что предусмотрено протоколом развития приоритетных направлений развития союзного государства на 2018–2022 гг.

Знаковыми шагами российской стороны в направлении сближения правового статуса белорусов и россиян стала отмена для граждан РБ, работающих в РФ, требования обязательной сдачи экзамена по русскому языку (2015 г.), унификация процедур паспортного контроля в аэропортах (2017 г.), а также разрешение использовать национальное или международное удостоверение в бизнесе или работе, связанной с управлением транспортом (2017 г.)<sup>9</sup>. Замена водительского удостоверения (в том числе дающего право управлять общественным транспортом, такси и грузовыми автомобилями, коммунальной техникой) гражданам Белоруссии, работающим в России, на сегодняшний день не требуется<sup>10</sup>. Большое внимание уделяется сегодня инициативе по созданию единого миграционного пространства Союзного государства, включая выдачу единой визы, которое позволит не только упорядочить практику временного пребывания иностранцев, но будет также способствовать развитию туристического бизнеса [3].

Вместе с тем в соответствии с национальными законодательными актами государств — участников Союзного государства граждане Белоруссии на территории России, равно как и граждане России на территории Белоруссии, обладают статусом иностранных граждан. Тем самым на осуществление ими прав и свобод налагается ряд ограничений. Так, на белорусов распространяются существующие в России ограничения на использование рабочей силы в определенных сферах деятельности. Постановлением Правительства РФ от 08.12.2016 № 1315 установлена на 2018 г. допустимая доля иностранных работников, которые трудятся в компаниях, осуществляющих деятельность в определенных сферах бизнеса: в розничной торговле фармацевтическими товарами присутствует полный запрет; в области спорта — 25 % кадрового состава. В Белоруссии россияне ограничены только в приеме на государственную службу. Есть различия в миграционных процедурах при переезде на ПМЖ, в наборе бесплатных медицинских услуг, требований зачисления льготников в вузы (для россиян условия во всех случаях сложнее, чем для белорусов).

К числу проблемных для рядовых белорусских граждан на российской территории вопросов относят, в частности, необходимость регулярного возобновления регистрации через каждые 90 дней, причем даже в случае наличия собственного жилья; сложности при получении прилагаемого к регистрации медицинского заключения (каждый раз требуется полный пакет анализов); выплата больших госпошлин при получении вида на жительство (включая малолетних детей); отсутствие финансирования соцстрахования и, как следствие, невозможность официально оформить бюллетень временной нетрудоспособности<sup>11</sup>.

В качестве неудобства россияне в массовом порядке называют необходимость иметь для управления автомобилем на территории Белоруссии полис обязательного страхования гражданской ответственности, аналогичный российскому ОСАГО. Его функцию для временно въезжающих на территорию страны автомобилей берет международная система страхования — «зеленая карта». Российский полис ОСАГО в Белоруссии не имеет силы. Также, несмотря на сотрудничество медицинских ведомств двух стран, по-прежнему имеет место разная стоимость медицинских услуг: для россиян плановое лечение, то есть не связанное с оказанием неотложной помощи, в РБ стоит в 2–3 раза дороже. Существуют также повышенные, причем весьма высокие, ставки для санаторно-курортного обслуживания россиян и обучения россиян в белорусских вузах. У российских граждан отсутствует право приобретения земель в Белоруссии: россияне могут их только наследовать, хотя белорусы имеют возможность становиться собственниками земли в России (за исключением земель сельхозназначения). Имеется заинтересованность российской стороны в гармонизации в области уголовного законодательства. Например, в Белоруссии запрещены все виды травматического оружия, в России на него выдается разрешение, но при пересечении белорусской границы периодически возникают серьезные конфликты.

В ходе слушаний на заседаниях Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России на тему «Сближение законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации по вопросам обеспечения равных прав граждан Союзного государства» (Брянск, декабрь 2017 г.) неоднократно указывалось, что гармонизация норм и правил в каждой отрасли постепенно

<sup>9</sup> Изменения к федеральному закону «О безопасности дорожного движения».

<sup>10</sup> Данное положение вступило в силу 1 июля 2017 г. и касается также тех прав, которые будут выдаваться водителям после 1 июля текущего года.

<sup>11</sup> По российским источникам считается, что с 1 января 2015 г. вопрос о предоставлении постоянно работающим на территории друг друга гражданам Белоруссии и России пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством принципиально урегулирован.

развивается. Наиболее активно работа ведется, по-видимому, по линии министерств юстиции<sup>12</sup>, образования и здравоохранения, отчасти счетных и налоговых ведомств (обмен базами данных). Но это именно ведомственные двусторонние согласования подзаконных актов и инструкций, а не системные действия по широкому кругу вопросов, прежде всего в отношении правоприменительной практики. На местном уровне в регионах, даже приграничных (например, Смоленской и Брянской с российской стороны), периодически возникают коллизии, требующих вмешательства областных властей.

Учитывая содержание Постановления Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России (Минск, 15.06.2017)<sup>13</sup>, целесообразно обратить внимание на следующие моменты поступательного сближения законодательства для обеспечения равных прав граждан Союзного государства (ср. [1; 6]):

1. При том что на массовом уровне положение российских и белорусских граждан на территории страны-партнера сравнительно сбалансировано, вопросы принятия единого трудового и миграционного законодательства с соответствующими инструктивными материалами для органов и исполнительной власти на местах сыграло бы значительную роль в продвижении интеграционного взаимодействия РФ и БР и обновлении его форм. Существует асимметричная заинтересованность российской и белорусской сторон в содержательных аспектах обеспечения равных прав граждан Союзного государства. Для РФ приоритетными на сегодняшний день декларируются тарифы/оплата медицинских и образовательных услуг (эти интересы затрагивают ограниченные группы населения: например, в белорусских вузах обучается около 1 700 российских студентов, а в российских — 17 000 белорусов). Реально большую значимость имеют ограничения на приобретение земли; на участие в приватизации предприятий (на слушаниях в Брянске этот вопрос даже не поднимался), интеграции информационных ресурсов, создания новых производств, то есть условий для движения не рабочей силы как таковой, а капитала. В то же время руководство РБ и лично А. Г. Лукашенко считают, что все проблемы свободного перемещения людей, рабочей силы решены и необходимо сосредоточиться на облегчении правил передвижения товарной массы.
2. Важным для белорусской стороны, хотя и не предлагаемой пока темой публичного обсуждения, является предоставление возможностей участия белорусских граждан в выборах и работе местных органов самоуправления<sup>14</sup> в российских регионах, вступления в локальные отделения российских партий, повышения общественного статуса белорусских землячеств, некоторые из которых уже сегодня являются активным фактором жизни ряда приграничных городов, а также городов в Сибири и на Дальнем Востоке. Другими словами, речь идет о том, чтобы открыть «окно возможностей» для белорусских элит по вхождению в российское политическое пространство при сохранении своей идентичности.
3. Наиболее неоднозначной областью с точки зрения политических последствий является обеспечение равенства прав граждан Союзного государства создавать по своей инициативе общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения. Ее рассмотрение не стоит в ближайшей повестке дня, но в отдельных научных публикациях вопрос артикулировался с середины прошлого десятилетия и, следовательно, обращение к нему как к одному из элементов двусторонних дискуссий в ближайшем будущем исключить нельзя [3].

<sup>12</sup> Взаимодействие в сфере юстиции осуществляется на основании Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным, уголовным делам (1993 г.); Соглашения между РФ и РБ «О порядке взаимного исполнения судебных актов Арбитражных судов Российской Федерации и Хозяйственных судов Республики Беларусь» (2011 г.). В развитии этой базы под эгидой объединенных коллегий было разработано, подписано и затем вступило в силу Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О порядке взаимного исполнения судебных постановлений по делам о взыскании алиментов» (2015 г.). В целях дальнейшего совершенствования взаимодействия в сфере юстиции по состоянию на 2017 г. разработан проект соглашения «О порядке и взаимном исполнении судебных актов судов Российской Федерации и судов Республики Беларусь», приоритетной является работа по подготовке соглашений о порядке взаимодействия органов ЗАГС двух стран, взаимодействия при принудительном исполнении судебных решений, взаимодействия в сфере оказания юридических услуг.

<sup>13</sup> «О сближении законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации по вопросам обеспечения равных прав граждан Союзного государства».

<sup>14</sup> Россияне такими правами на белорусской территории обладают.

В целом в интересах системного обеспечения более эффективной реализации гражданами СГРБ своих прав необходимо принять ряд дополнительных двусторонних договоров о порядке действий по вопросам гуманитарного характера на конкретных интеграционных направлениях.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РБ И РФ ПО ОЦЕНКАМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОФИЦИАЛЬНЫХ СТРУКТУР И ВЕДОМСТВ ДВУХ СТРАН (АНАЛИЗ ДИСКУРСА ЗА ЯНВАРЬ-ДЕКАБРЬ 2017 Г.)

*Проблемные вопросы по представлениям белорусской стороны:*

1. Требования о сближении законодательств Беларуси и России в рамках Союзного государства в настоящий момент не оказывают должного практического влияния на деятельность нормотворческих органов РФ и РБ.
2. К насущным и нерешенным вопросам относятся: принятие единого визового и миграционного законодательства; формирование единых подходов к реализации прав граждан Белоруссии и России в сфере образования; формирование единых подходов к реализации прав граждан Белоруссии и России в сфере предпринимательской деятельности.
3. Отсутствие механизма координации действий по вопросу сближения законодательств государств – участников Союзного государства в профильных сферах с указанием четких приоритетных направлений, а также критериев проведения процесса и указания способов оценки выполнения задач.
4. Обеспечению равных прав граждан РФ и РБ препятствует отсутствие в должном объеме практики формирования полноценного единого экономического пространства без барьеров и ограничений – с реально созданными равными условиями для деятельности субъектов хозяйствования, принятия правовых актов, направленных на защиту и стимулирование хозяйственной деятельности национальных производителей без учёта фактора Союза. Это проявляется в периодическом введении различного рода ограничений на доступ белорусской продукции на российский рынок и на участие белорусских организаций в закупочной деятельности, что вступает в противоречие не только с двусторонними договорами, но и с правом евразийского экономического союза и иными международными обязательствами.
5. Не создана единая система социальных гарантий.
6. Не определены механизмы равнодоступности медицинских услуг.
7. Не определены механизмы расширения культурно-информационного и образовательного пространства.
8. В последнее время участились случаи, в которых белорусские граждане при выезде на работу в Россию попадают, по сути, в трудовое рабство.
9. В области профессионального спорта и подготовки молодых спортсменов: белорусские хоккеисты в российских клубах Континентальной хоккейной лиги продолжают рассматриваться как иностранные легионеры.
10. В РФ с января 2015 г. появился новый элемент социального регулирования – индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК), при определении которого учитывается только объем взносов, уплаченных в пенсионный фонд РФ, что ущемляет в правах граждан Белоруссии на пенсионное обеспечение в Российской Федерации. Работа экспертов двух стран по этому вопросу идёт, но она увязана с работой над договором в рамках ЕАЭС.
11. В настоящее время определение работающих на территории другого государства прав граждан Союзного государства на получение государственного пособия регулируется двумя Международными договорами: Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения (2006 г.) и Договором о Евразийском экономическом союзе (2014 г.). Граждане Белоруссии, работающие в Российской Федерации, и граждане России, работающие в Белоруссии, имеют право на получение пособия по временной нетрудоспособности, по материнству на тех же условиях и в том же порядке, что

и граждане государственного трудоустройства. На сегодняшний день эти два договора в отдельных позициях входят в противоречие: например, единовременное пособие при рождении ребёнка в рамках Союзного договора назначается и выплачивается согласно законодательству договаривающейся стороны на территории постоянного проживания ребёнка с одним из родителей. Согласно договору о ЕАЭС, пособие выплачивается в рамках государства трудоустройства одного из родителей. Поэтому белорусская сторона предлагает в Союзном договоре сгруппировать государственные пособия для семей с детьми по их видам (это пособие по государственному социальному страхованию и иным государственными пособиями) внести в текст уточнения и дополнения из-за отсутствия которых возникают повседневные коллизии для граждан.

12. На медицинском направлении имеет место чрезвычайно длительное согласование концепций и программ, в результате чего новые научно обоснованные методы либо теряют свою актуальность, либо их внедрение осуществляется в других странах, и авторские (белорусские) технологии закупаются уже в дальнем зарубежье.
13. Проблемой остается ситуация с Программой по линии СГРБ «Стволовая клетка-2» (данные на 2017 г. – первая половина 2018 г.).
14. Качество совместной работы российских и белорусских специалистов страдает в силу того, что сегодня они поставлены в условия написания концепций и программ, не зная соисполнителей с одной и со второй сторон.

*Проблемные вопросы по представлениям российской стороны:*

1. Во взаимодействии правоохранительных органов двух стран не используется в полной мере информационная система «Эльбрус» российского концерна «Ростех». Вместо этого продолжают использоваться продукты американской компании «Оракл», которая напрямую участвует в антироссийских санкциях.
2. В сфере миграции не решён вопрос с гражданами Грузии, которые пребывают без виз на территорию Белоруссии, пытаются нелегально перебраться в Российскую Федерацию.
3. Существуют проблемы и с миграционным учётом на белорусской территории. Например, по информации белорусской стороны, 200 граждан, пересекших белорусскую границу в безвизовом порядке на срок пребывания на территории Белоруссии до пяти дней, не выехали из Белоруссии по истечении этого срока, и их местонахождение, кроме одного, не установлено.
4. Ведется, но не завершена работа над проектом Соглашения о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств – участников договора о создании Союзного государства. После ее завершения можно будет вести речь, в том числе и в контексте выполнения принятого в Санкт-Петербурге 16 июня 2017 г. плана мероприятий по формированию единого визового пространства, о сближении процедур и регламентов выдачи виз. И затем, как закономерный итог, проработать возможность введения единой визы.
5. Граждане России на территории Белоруссии, как и граждане Белоруссии на территории России, обладают статусом иностранных граждан, при этом Белорусским законодательством во многих случаях предусмотрены более строгие ограничения или обязательства в отличие от российского. Россиянам, находящимся в РБ и проживающим там без вида на жительство, приходится платить за медицинские услуги, образование и санаторно-курортное лечение наравне с гражданами третьих стран.

Основные проблемные моменты для россиян, связанные со статусом иностранцев в РБ, таковы:

- Существует требование к российским гражданам, постоянно проживающим в Республике Беларусь, оформлять национальные водительские права, в то время как белорусские граждане, имеющие вид на жительство в Российской Федерации, могут пользоваться белорусскими водительскими удостоверениями как в профессиональной, так и в личной сферах.

- У российских граждан отсутствует право приобретения земли в собственность – белорусские граждане в РФ таким правом обладают.
  - Для граждан РФ действуют повышенная оплата медобслуживания в государственных и частных клиниках в РБ и повышенные ставки стоимости путевок в санатории РБ.
  - Для российских граждан действуют также повышенная оплата обучения в высших учебных заведениях Белоруссии и требование двухлетней отработки по распределению после окончания белорусских вузов; более сложной для россиян является и система сдачи вступительных испытаний для поступления в белорусские вузы.
  - Граждане России, окончившие юридические вузы РБ, лишены возможности получить статус адвоката в Белоруссии.
6. Сохраняются сложности реализации механизмов Союзных программ, в том числе и на направлениях гуманитарного интеграционного сотрудничества (ср. [3]).
  7. Наличие неразрешенных противоречий по вопросам взаимного признания отменок, предоставляемых в документах органами пограничного контроля, а также установления для иностранцев и лиц без гражданства единых правил въезда на территорию союзного государства и перемещения внутри него.
  8. Расхождения на уровне нормативно-правовой базы Российской Федерации и Республики Беларусь в части правил, регламентирующих условия приема и обучения в образовательных организациях двух стран.
  9. Наличие в ряде регионов, например в Смоленской области, диспаритета во внешнеэкономическом сотрудничестве с РБ: даже для предприятий приграничных российских регионов не всегда обеспечены равноценные возможности для работы на территории РБ.

## ТРАЕКТОРИЯ ПОЗИТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

К настоящему времени опыт российско-белорусского взаимодействия в решении проблемных вопросов по обеспечению равных прав граждан значительно расширился. В области трудовых отношений продолжают рассматриваться пути сближения законодательства в части выработки одинаковых подходов, принципов решения схожих проблем. На уровне министерств труда двух стран активно обсуждаются все, что связано с анализом профессиональных рисков и заболеваний, формирования системы по их предотвращению, поощрения работодателей и работников в создании здоровых и безопасных условий труда. На ведомственном уровне планируется рассмотреть различные аспекты совершенствования механизмов предупреждения производственного травматизма, создания и перспектив развития информационных систем в сфере социального обеспечения в Белоруссии и России<sup>15</sup>.

Завершающие месяцы 2018 г. были отмечены интенсификацией совместной работы российской и белорусской сторон по строительству Союзного государства. Среди важнейших событий этого периода – две встречи президентов В. В. Путина и А. Г. Лукашенко (декабрь 2018 г., см. [4]), принятие на сессии Парламентского собрания СГРБ в Москве бюджета Союзного государства на 2019 г. (7 млрд российских рублей) и проекта концепции по сближению законодательства двух стран<sup>16</sup>, рассмотрение вопросов взаимного признания виз и отмены роуминга, создания единого научно-технологического пространства. В интересах развития российско-белорусского взаимодействия в декабре 2018 г. был подписан меморандум о сотрудничестве между администрацией президента РФ и администрацией президента РБ, создана Российско-белорусская рабочая группа, которая будет заниматься решением проблемных вопросов, связанных с интеграцией в рамках Союзного договора.

<sup>15</sup> Топилин: права трудящихся в Беларуси и России уравниваются // Новости Беларуси. – 2018. – 7 декабря. – URL: <https://www.belta.by/society/view/topilin-prava-trudjaschihsja-v-belarusi-i-rossii-uravneny-328450-2018>

<sup>16</sup> Согласно проекту концепции, Россия и Белоруссия смогут создать одинаковые условия для работы компаний на территории двух стран: избежать двойного налогообложения, унифицировать трудовое законодательство, требования к юридическим лицам и хозяйствующим субъектам: речь идёт также об использовании общего транспорта, одинаковых правил развития науки и техники, а также о единой военной доктрине и идентичных подходах к вопросам обороны и безопасности (ПС Союза Белоруссии и РФ приняло концепцию по сближению законов двух стран // ИА «Regnum». – 2018. – 21 декабря. – URL: <https://regnum.ru/news/2542461.html>).

Значительный вклад в продвижение интеграционного процесса внесла состоявшаяся в ноябре 2018 г. в Брянске конференция муниципальных депутатов из сопредельных регионов Российской Федерации и Республики Беларусь<sup>17</sup>. По результатам широкого диалога была принята резолюция, содержащая рекомендательные предложения для органов государственной власти с тем, чтобы углубить российско-белорусское сотрудничество в образовательной, социально-культурной и экономической сферах. Особое внимание было уделено развитию совместных образовательных программ, в частности созданию программы двойного диплома для вузов в приграничной зоне, увеличению квот для выпускников белорусских школ в российских вузах, в первую очередь в Смоленской и Брянской областях РФ.

\* \* \*

Интеграционный проект по созданию Союзного государства России и Белоруссии строится на политических, экономических и социальных основаниях. Достигнутый уровень согласованного взаимодействия России и Белоруссии позволяет решать широкий спектр практических вопросов не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе, и речь в настоящее время идет об усилении межведомственной координации на всех имеющихся направлениях сотрудничества, в том числе по вопросам обеспечения равных прав граждан в контексте углубления интеграционных процессов.

## ЛИТЕРАТУРА

- Боришполец К. П.* Союзное государство России и Белоруссии: перспективы углубления интеграции / Под общ. ред. и с предисл. акад. А. В. Торкунова // Внешняя политика России, 1991–2016 – М.: МГИМО-Университет, 2017 (Гл. 3.2).
- Боришполец К. П., Чернявский С.И.* Российско-белорусские отношения: угрозы реальные и мнимые // Вестник аналитики. – 2012. – № 3.
- Коктыш К. Е.* Белоруссия в европейском контексте / Московский Центр Карнеги // Между Востоком и Западом. Украина и Белоруссия на европейском пространстве. – М.: Гендальф, 2003.
- Коктыш К. Е.* Переговоры Путина и Лукашенко // Эксперты МГИМО. – 2018. – 23 декабря. – URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/peregovory-putina-i-lukashenko/>
- Рапота Г. А.* Россия и Белоруссия пространство совместной государственности // Международная жизнь. – 2015. – № 1. – С. 1–13.
- Российско-белорусские отношения в горизонте до 2020 года: итоги форсайт-сессии / Под ред. А. Д. Саулина. – М.: ООО «Интеграция: образование и наука», 2017. – URL: <http://eurasia.expert/upload/russia-belarus-foresight-session.pdf>
- Чечевичников А. Л.* Феномен Лукашенко и российско-белорусский союз. Т. 3 // Международные процессы. – 2005. – № 1 (7). – Январь-апрель. – С. 107–112.
- Шурубович А. В.* Тенденции и проблемы российско-белорусских экономических отношений. – М.: Институт экономики РАН, 2017.

## KSENIJA BORISHPOLETS

### The Union State of Russia and Belarus: Equal Rights for Citizens – The Solved and Demanding Questions

**Ksenia Borichpolets, Ph.D. (Political Science)**  
Professor, Department of World Politics;  
Leading Research Associate, Centre for Post-Soviet Studies,  
Institute for International Studies,  
Moscow State University of International Relations (University).  
E-mail: oksabor@mgimo.ru

<sup>17</sup> В работе Форума также приняли участие депутаты Парламентского Собрания, представители законодательных органов власти государств-участников, органов управления Республики Беларусь и федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и Республики Беларусь, а также представители субъектов Российской Федерации и Республики Беларусь и руководители предприятий.

**Summary.** One of the main tasks of the Russia-Belorussian integration is to secure the rights of Russian as well as Belorussian people as citizens of Common State. As of now, both states have developed unified regulatory environment in social and labor legislation. However, normative and law-enforcement practice in some other lines of Russian-Belorussian cooperation in humanitarian sphere stands behind from intensified bilateral cooperation. In this respect there were the problems outlined and additional steps undertaken on enhancing of dedicated provisions of Founders Agreement of Common State (1999). Joint work of both parties on securing the equal rights in the Common State continues at the parliamentary, ministry, agency and municipal level are discussed. The close interaction level between Russia and Belorussia allows solving positively wide range of questions, related to the human dimension of the Russian-Belorussian integration.

**Keywords:** Russia and Belorussia Common State, integration, citizens' rights, humanitarian cooperation, legislative guaranties.

## REFERENCES

- Borishpolets K.P. Sojuznoje Gosudarstvo Rosiji i Belorussiji: Perspektiva Uglublenija Integratsiji [Russia and Belorussia Common State: Prospects for Deeper Integration]. *Vneshnyaja Politika Rossiji, 1991–2016*. [Foreign Policy of Russia: 1991–2016] / Ed. and with Foreword by Academician A. V. Torkunov]. M.: MGIMO Universitet, 2017. (Chapter 3.2)
- Borishpolets K.P., Chernyavsky S.I. Rossijsko-belorusskije otnoshenija: Ugrozy Podlinnyje i Mnimyje [Russia – Belorussia Relations: Real and Fake Threats]. *Vestnik analitiki*. 2012. No. 3.
- Chechevishnikov A.L. Fenomen Lukashenko i Rossijsko-Belorusskij Sojuz [Lukashenko Phenomenon and the Russia – Belorussia Union]. *Mezhdunarodnyje Processy*. Vol. 3. No. 1 (7). January–April 2005. P. 107–112.
- Koktysh K.E. Belorussija v Evropejskom Kontekste // *Mezhdv Vostokom i Zapadom. Ukraina i Belorussija na Evropejskom Prostranstve* [Between East and West. Ukraine and Belorussia in European Space]. Moscow Carnegie Center. Moscow: Gandalf, 2003.
- Koktysh K.E. Peregovory Putina i Lukashenko [Putin – Lukashenko Negotiations]. *MGIMO Experts' Comments*. December 18, 2018. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/peregovory-putina-i-lukashenko/>
- Rapota G.A. Rossija i Belorussija: Prostranstvo Sovmestnoj Gosudarstvennosti [Russia and Belorussia: The Space of Common Statehood]. *Mezhdunarodnaja Zhizn'*. 2015. No. 1. P. 1–13.
- Rossijsko-Belorusskija Otnoshenija v Gorizonte do 2020 goda: Itogi Forsait-Sessiji* [Russia – Belorussia Relations on the 2020 Horizon: Results of the Foresight Session]. Ed. by A. D. Saulin. Moscow: Integratsija, Obrazovanie i Nauka, 2017. URL: <http://eurasia.expert/upload/russia-belarus-foresight-session.pdf>
- Shurubovich A.V. *Tendentsiji i Problemy Rossijsko-Belorusskikh Ekonomicheskikh Otnoshenij* [Trends and Problems of Russia – Belorussia Economic Relations]. Moscow: Institut Ekonomiki RAN, 2017.