

# РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

Александр Шарапо

**З**а последнее время в мире было проведено немало международных форумов, конференций, симпозиумов, семинаров с обсуждением "вызовов" XXI века в различных, в том числе и международных, областях деятельности человечества. Независимо от политических взглядов и убеждений аудитории, ее принадлежности к тем или иным идеологиям и партиям, участники этих форумов сходились во мнении, что XXI век — это не просто переломный период в летоисчислении; он должен стать переходным этапом в новое мироустройство, новые международные отношения, основывающиеся на основополагающих принципах международного права, демократии и свободы личности. Именно с учетом этих принципов разрабатывались, а впоследствии и утверждались Договор о создании Союзного государства и Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений этого Договора.

Перед подписанием этих документов, да и после их ратификации в прессе и высказываниях отдельных политиков звучало утверждение, что Договор якобы является повторением предыдущих интеграционных соглашений между Россией и Беларусью, особенно Устава Союза двух государств. Однако, как показывает анализ этих документов, такие утверждения ошибочны.

Как известно, Союз России и Беларуси уже прошел определенный исторический путь. В этом году исполнится четыре года с момента подписания Договора об образовании Сообщества Беларуси и России и три года после одобрения Высшим Советом Договора о Союзе двух государств и его Уставе. За это сравнительно недолгое время в жизни обеих стран произошли значительные перемены. Сегодня Россия и Беларусь — уже не те государства, которые начинали интеграцию четыре года назад. Основными новыми моментами, которые диктовали необходимость более тесного сближения наших стран в 1999 г. и которые свидетельствуют о качественном отличии последнего Договора по сравнению с предыдущими, являются следующие.

**Во-первых**, разработка последних документов происходила в другой, абсолютно новой для России и Беларуси геополитической обстановке, вызванной присоединением к Евросоюзу и НАТО ряда европейских стран — непосредственных и ближайших соседей наших государств. В Североатлантический союз уже вступили три страны бывшего Варшавского Договора (Польша, Чехия и Венгрия), а официальными соискателями членства в НАТО являются еще девять государств (Албания, Болгария, Македония, Румыния, Словакия, Латвия, Литва и Эстония). Уже сами названия этих стран помогают представить географическую карту и новую в военном смысле складывающуюся в Европе границу между Атлантическим альянсом и военным союзом стран СНГ, когда Беларусь оказалась передним краем военного противостояния. О серьезности такого противостояния, в частности, свидетельствует несанкционированная никакими международными договорами и юридическими положениями агрессия

НАТО против Югославии как результат единоличного видения Соединенными Штатами нового миропорядка с их лидирующей ролью в нем. Именно такая позиция США и других западноевропейских стран определила решимость России и Беларуси искать в новых условиях более радикальные пути своего сближения. В этой связи перед разработчиками Договора были поставлены другие, отличающиеся от предыдущих задачи, в основе которых лежало требование учитывать новые геостратегические интересы России и Беларуси и рассматривать их стратегическое партнерство как единственный и главный ответ на расширение НАТО. В Договоре о создании Союзного государства в этой связи говорится: "Территория Союзного государства состоит из государственных территорий государств-участников. Государства-участники обеспечивают целостность и неприкосновенность территории Союзного государства"<sup>1</sup>.

**Во-вторых**, подготовка к подписанию Договора происходила в качественно новой внутриполитической обстановке в России и Беларуси. В этот период в России шла активная предвыборная работа в связи с предстоящими выборами в Государственную Думу, в ходе которой были четко обозначены позиции ведущих политических партий по многим вопросам, в том числе и по проблемам российско-белорусских отношений. Нужно отметить, что, несмотря на определенные различия в оценках проекта Договора, а впоследствии — и самого Договора, все политические силы России сходились во мнении о необходимости дальнейшей более тесной интеграции наших государств. Таким образом, разработка нового документа была фактически поддержана как оппозиционными, так и правительственными партиями России.

Несколько иная ситуация сложилась в Беларуси. В нашей стране существует немало партий. Они немногочисленны по составу и почти все являются оппозиционными, выступающими против и осуждающими нынешний курс правительства и президента Беларуси, в том числе по вопросам российско-белорусских отношений. Казалось бы, политическая обстановка по отношению к проекту Договора в Беларуси складывалась неблагоприятная. Однако решающее и позитивное слово здесь сказала белорусская общественность. Именно ее подход к разрабатываемым документам определил общую позитивную политическую атмосферу в период обсуждения Договора, что благоприятствовало подписанию и ратификации последних документов. Это дало возможность в преамбуле Договора подчеркнуть, что он разрабатывался и подписан, "руководствуясь волей народов Беларуси и России к единению и опираясь на общность их исторических судеб..."<sup>2</sup>.

**В-третьих**, к 1999 г. Россия и Беларусь оказались в абсолютно новых экономических условиях. Оба наших государства продолжают испытывать последствия самого тяжелого кризиса мировой экономики последних десятилетий. Мы каждодневно ощущаем падение жиз-

Шарапо Александр Викторович — доктор исторических наук, профессор, декан факультета международных отношений Белорусского государственного университета

ненного уровня людей и снижение экономических показателей. В Беларуси прошлый год стал наиболее неблагоприятным за последние 5 лет. Зададимся вопросом: что нужно было предпринять руководству наших государств в сложившихся экономических условиях, чтобы максимально использовать для исправления ситуации не только внутренние ресурсы, но и внешнеэкономические рычаги? Ответ напрашивается однозначный: более тесное экономическое сотрудничество.

В этой связи в Договоре указывается: "Государства-участники создают единое экономическое пространство. В союзном государстве действуют унифицированные, а затем и единое законодательство... Государства-участники принимают согласованные меры по поэтапному сближению основных социальных и макроэкономических показателей развития и проводят единую структурную политику"<sup>3</sup>. Исходя из этого предусматривается поэтапное введение единой денежной единицы, проведение единой политики в области ценообразования и рынка ценных бумаг.

**В-четвертых**, необходимость принятия новых интеграционных документов диктовала сложившаяся к 1999 г. обстановка с выполнением, а точнее сказать, с невыполнением предыдущих договоренностей. Это подрывало саму идею интеграции, порождало сомнения в дальнейших шагах. В частности, в 1997—1998 гг. не удалось в полной мере создать единое экономическое пространство, общую транспортную и энергетическую систему, разрешить проблемы в таможенных делах. В течение этого периода не были скоординированы хозяйственные реформы, не осуществлены планы унификации денежно-кредитной системы, не была сформирована единая нормативно-правовая база в рамках Союза. Не были выполнены подписанные 25 декабря 1998 г. договоры и соглашения, касающиеся проблем ускорения интеграционных процессов. Мы фактически дошли до черты, когда нужно было сказать "да" или "нет" тесному и радикальному сотрудничеству. Об этом, кстати, неоднократно говорил президент Беларуси. Большим достижением является то, что к концу 1999 г. мы все-таки дали положительный ответ на этот вопрос.

**В-пятых**, в этот период необходимо было дать ответ и на еще один вопрос, касающийся стран СНГ: станет ли Союз Беларуси с Россией примером интеграции для государств ближнего зарубежья, будет ли он центром притяжения или, наоборот, будет способствовать дезинтеграционным процессам в рамках СНГ? Выступая в Госдуме в день ратификации Договора, Владимир Путин назвал его новым поворотом в истории Содружества Независимых Государств. Теперь осталось ответить на самый сложный вопрос: будет ли этот поворот действительно новым по своему содержанию и будничной работе?

Все эти и другие факторы говорят о том, что подписанный и ратифицированный парламентами обеих стран Договор о создании Союзного государства является своевременным и необходимым, отвечающим требованиям нынешней обстановки, а программа действий по реализации его положений — свидетельством решимости наших правительств довести начатое дело до конца.

Следует отметить, что, независимо от одобрения или неприятия Договора со стороны отдельных граждан или партий в обоих государствах, все сходится во мнении, что Беларусь и Россия не просто сделали очередной шаг во взаимоотношениях, а подписали исторический документ, качественно отличающийся от всех

предыдущих. Именно это качественное отличие вызывает у ряда политиков, групп населения неоднозначное восприятие этих документов и некоторые раздумья над их положениями. Конечно, можно было бы отбросить в сторону сомнительные оценки и размышления, сомнения в реальности осуществления некоторых положений в указанные сроки. Однако именно сейчас, когда наступило время реальной работы по интеграции наших стран, не следует уходить от, может быть, неприятных для кого-нибудь моментов.

Как известно, еще в ходе разработки проекта Договора и особенно после его подписания было "сломяно немало копий" по вопросу о степени его радикальности. Для одних, в основном приверженцев левых взглядов (в России, например, Н. Гончар, С. Бабурин, Г. Зюганов, Г. Селезнев), он кажется недостаточно радикальным, не отвечающим их надеждам на быстрое создание единого государства с вхождением Беларуси в состав России. Они видят в этом договоре много положений, тормозящих, на их взгляд, процесс единения. Другие (например, в Беларуси Белорусский народный фронт), наоборот, считают договор настолько радикальным, что он якобы уже на данном этапе угрожает суверенитету и независимости белорусского государства.

Думается, что ошибаются и те, и другие: подписанные документы отражают нынешнее объективное состояние российско-белорусских отношений, ни меньше, ни больше; они носят не субъективный, а объективный характер. Договор о создании Союзного государства — это не личностное решение президентов Ельцина и Лукашенко, а объективное отражение действительности. На данном этапе Договор не может быть более или менее радикальным: он — отражение нынешней экономической, политической и моральной готовности наших стран, их граждан к процессу интеграции. Правды ради нужно сказать, что белорусский президент был готов пойти на более радикальные шаги, связанные с созданием уже на нынешнем этапе конфедеративного государства с элементами политической надстройки, с введением единой валюты, с созданием единых органов управления.

Его можно понять: XX век, как известно, стал веком интеграции. Пример Европейского союза интересен прежде всего тем, что, помимо чисто экономической интеграции, в нем удалось создать элементы политического плана (у Европы есть свое правительство — Европейская комиссия; Европейский парламент, имеющий право принимать общеобязательные для стран ЕС законы; есть Европейский суд с широкой компетенцией; имеются общеевропейская оборонительная концепция и общеевропейские вооруженные формирования). Фактически мы имеем дело с конфедеративной Европой.

Конечно, такие отношения выстроились не сразу, на этот процесс ушло несколько десятилетий, но они формировались в абсолютно другой, послевоенной обстановке, когда главными, первостепенными задачами европейских государств были не интеграционные процессы, а послевоенное становление их государственности, нахождение своего места в послевоенной Европе. Наш же Союз создается в условиях уже сформировавшихся в годы СССР экономических, политических и культурных связей, накопленного опыта в едином управлении и законодательстве. Вот почему желание президента Беларуси ускорить процесс единения имеет под собой почву.

Немаловажным при этом является вопрос: приведет ли ускоренное единение России и Беларуси к отдалению от Европы и Европейского сообщества, к их самоизоляции от Европы или, наоборот, будет способствовать интеграции обеих стран в европейские структуры?

Постановка такого вопроса обоснована последними событиями, связанными с расширением ЕС. Вступление в Европейский союз накладывает на государства Центральной и Восточной Европы обязательства проводить единую скоординированную внешнюю политику. Результатом такой координации внешнеполитического курса странами ЕС стало ужесточение их позиций по отношению к нашей стране. Однако, учитывая то, что ухудшение политических и экономических контактов объективно не соответствует интересам сопредельных с Беларусью государств, руководство республики предпринимает шаги по сохранению и развитию партнерских отношений с Польшей и странами Балтии. Это отвечало бы национальным интересам Беларуси и соответствовало бы стратегии многовекторности внешней политики нашей страны. При этом, однако, следует отметить, что первоочередным приоритетным и стратегическим партнером Беларуси была и остается Россия. Вопрос заключается в том, послужит ли укрепление Союза России и Беларуси сближению с Западом или отдалит нас от него?

Противники объединения с Россией в этой связи часто ставят в пример соседей Беларуси — поляков, прибалтов, украинцев: они, мол, идут в Европу, а нас, белорусов, ждет только мрачная азиатчина. Несомненно, чистая и цивилизованная Европа, западные инвестиции, перспектива быть принятыми в Европейский союз — это действительно неплохой вариант. Но, к сожалению, для нас это утопическая мечта, по крайней мере на сегодняшний день. Будем смотреть правде в глаза: цивилизованный мир нам сочувствует, но принимать не хочет. Сами же мы со всеми своими многочисленными проблемами в одиночку справиться не в состоянии. Можно твердо сказать, что в настоящее время единственной страной, заинтересованной в Беларуси, остается только Россия. Оправдана на первый взгляд парадоксальная мысль: именно после подписания Союзного договора у нашей страны появился реальный шанс "прорубить окно в Европу". Ведь Россия, по крайней мере ее руководство и значительная часть населения, отнюдь не противопоставляет себя мировой цивилизации. В этой связи лозунг "Вместе с Россией — в Европу!" как никогда актуален.

Высказываются опасения и другого плана. В основном они связаны с вопросами сохранения государственности и суверенитета Беларуси, с одной стороны, и целостности России, — с другой. Отражением первого служит, в частности, мнение известного в Беларуси политика Лебедько, который в своих многочисленных статьях и высказываниях называет все подписанные ранее документы по единению России и Беларуси, а также недавний Договор "ползучей аннексией", в результате которой Беларусь будет "инкорпорирована в состав России"<sup>4</sup>. Такого же мнения придерживаются и ряд лидеров белорусских политических партий. В заявлении оппозиционных политических партий Беларуси в связи с Договором о создании Союзного государства, в частности, говорится: "Подписанный в Москве договор может стать началом ликвидации суверенитета Беларуси. Это означало бы драматический поворот в судьбе многострадального белорусского народа"<sup>5</sup>.

Особенно острые и резкие оценки на этот счет делают руководители Белорусского народного фронта.

Нужно сказать, что возможность потери суверенитета тревожит и определенную часть населения нашей страны. Причина, по их мнению, заключается в том, что хотя Договор и разрабатывался на принципах равноправия и уважения национальных интересов, тем не менее, следует признать, что "большая Россия" и "маленькая Беларусь" имеют разные по масштабу политические, геоэкономические, гевоенные и в целом геостратегические интересы.

К сожалению, в теоретическом плане этот вопрос до конца еще не проработан. Даже юристы, политологи зачастую имеют смутные представления о проблеме сохранения Беларусью своего суверенитета при создании единого союзного государства с общим управлением, валютой, гражданством и т. д. Эти вопросы нельзя замалчивать и делать вид, что они второстепенные. Наши граждане должны четко представлять юридические, экономические и политические контуры единого государства.

Есть сомнения и у некоторых представителей российской стороны в отношении соответствия положений Договора российской Конституции, а также вопросы, связанные с сохранением целостности России. Например, лидер союза правых сил и теперь уже руководитель фракции в Госдуме С. Кириенко в своей статье в журнале "Новое время" резко пессимистически высказывается о подписанном Договоре: "Союзный договор ... замечателен тем, что его невозможно исполнить. Ни одного пункта. Каждый пункт обязательно вступает в противоречие с Конституцией России"<sup>6</sup>. И далее: "Первое, что должен после заключения договора с Беларуссией сделать Татарстан — заявить о выходе из состава России, а потом войти обратно, но уже на условиях Белоруссии. А после Татарстана выйдет Башкирия, а после Башкирии — Якутия. То есть объединение двух братских народов по существующей ныне схеме приведет к распаду России"<sup>7</sup>. Такова реальность, и она требует от ученых, юристов обеих стран тщательной теоретической проработки этих вопросов, доходчивого разъяснения ее результатов общественности.

Есть и другие проблемы, требующие тщательного исследования. В частности, большие споры у ряда политиков вызывают и вопросы, связанные с необходимостью (и до какой степени) глубокой политической интеграции как обязательного инструмента экономических выгод. В указанном мною выше заявлении оппозиционных партий Беларуси по этому поводу отмечается: "Существующие ныне формы и механизмы экономических отношений между нашими странами представляют хозяйственным субъектам неплохие возможности. Политическая интеграция, создание каких-либо наднациональных политических структур не могут принести никакой реальной пользы ни экономическим субъектам, ни простым гражданам"<sup>8</sup>. Таким образом, ставится вопрос: в какой степени политическая интеграция оказывает влияние на экономическое состояние наших стран, и если она необходима, то до какого рубежа в политической интеграции мы должны прийти, чтобы, с одной стороны, не нарушать принципы суверенитета и независимости, провозглашенные в Договоре, а с другой — получить экономические выгоды. В этой связи представляется целесообразным четко вычленив только те политические положения, которые реально принесут пользу простому человеку.

В дискуссиях на эту тему хотелось бы слышать голос не только оппозиционных аналитиков и политиков, но и тех, кто, болея за реальную интеграцию, решительно высказывает свое несогласие и отличное от других мнение по ряду недоработанных проблем. Например, начальник Главного Экономического управления Парламентского собрания Александр Ворошук полагает, что "сегодня у будущего союзного государства две беды: неумение считать и большая политическая возня вместо реальной законодательной практики"<sup>9</sup>. В качестве примера он приводит принципы формирования союзного бюджета, который, по его мнению, создается по старинке и не связан с конкретными проектами и приоритетными направлениями в промышленности или сельском хозяйстве, в науке или культуре. Бюджет, отмечает он, не дает ответа на вопрос: куда и на какие проекты пойдет та или иная сумма? Какой суммой налоговых поступлений она вернется? Такая неопределенность будет постоянной почвой для политических спекуляций ("кто кого кормит"; "чья доля в союзном бюджете больше").

Касаясь всех этих проблем, необходимо затронуть и еще один немаловажный аспект — влияние общественного мнения на характер и темпы интеграции. Известно, что в начале этого процесса отмечалась поддержка (до 85 % опрошенных) общественности обеих стран идеи сближения их народов. Однако постепенно под влиянием ряда факторов (в том числе освещение этой проблемы средствами массовой информации, негативные высказывания некоторых высокопоставленных руководителей и т. д.) число сторонников тесного сближения стало сокращаться (по данным последних опросов, до 30—40 %). Ввиду отсутствия реальных и больших результатов снижается экономическая и финансовая привлекательность сближения с Россией, оп-

ределенная часть белорусов не приемлет одностороннюю ориентацию на Россию (34,2 % — за развитие экономических отношений с Западной Европой, 26 % — с Украиной, Литвой и Польшей)<sup>10</sup>. Такие настроения граждан Беларуси были в свое время отражены и в известном выступлении главы государства Лукашенко, заявившего о готовности "переориентироваться на Запад" в случае блокирования процесса интеграции со стороны России.

Говоря об общественном мнении, нельзя не учитывать и фактор "усталости" населения обеих стран от потока обещаний скорой интеграции, получения от этого быстрых и значительных благ. В этой связи нельзя сбрасывать со счетов позицию ряда государственных деятелей и экономистов, которые ранее говорили о "скорой победе" в деле интеграции, а сейчас с таким же энтузиазмом утверждают о необходимости длительного процесса. Как известно, сейчас общество ориентируется на длительное, поэтапное сближение, особенно в области финансовой политики (проведение эмиссии и создание единого эмиссионного центра, управление валютной системой, установление банковских процентных и курсовых обменных ставок).

Нельзя не сказать и о влиянии на настроения людей в Беларуси последних событий на Северном Кавказе. Сейчас среди белорусов немало тех, кто опасается, что после создания Союза двух государств возникнет вероятность посылки белорусских солдат в горячие точки России, и такая перспектива не радует.

Большинство граждан понимает, что в стратегическом плане Россия всегда была и останется главным партнером для Беларуси. Именно это понимание должно стать краеугольным камнем дальнейшей работы как в России, так и в Беларуси по реальному сближению наших народов.

<sup>1</sup> Договор о создании Союзного государства // Советская Белоруссия. 1999. 11 ноября.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Народная воля. 1999. 10 ноября.

<sup>5</sup> Там же. 2000. 4 января.

<sup>6</sup> Новое время. 1999. №50.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Народная воля. 2000. 4 января.

<sup>9</sup> Независимая газета — содружество. 1999. 22 ноября.

<sup>10</sup> Народная воля. 2000. 21 января.

## SUMMARY

### "Russia-Belarus Integration and Public Opinion" (Alexandr Sharapo)

The article investigates one of the most topical issues of contemporary international processes between the Russian Federation and the Republic of Belarus, currently evolving within the framework of the Treaty on the Union State and the Action Programme of the Republic of Belarus and the Russian Federation on the implementation of the Treaty.

The author considers the main factors determining the intensification of the integrational processes in 1999, the period, which is different in quality from the preceding stages of bilateral integration. The article gives priority in its analysis to the geopolitical situation, new both for Belarus and for Russia, which took shape after the extension of NATO to the east in April 1999 and the official nomination of a number of countries of Central and Eastern Europe for accession to the European Union. The author notes that the Treaty on the Union State, implying strategic partnership of Russia and Belarus, is "the only and the main answer to the enlargement of NATO".

The author also investigates a qualitatively new domestic political situation in Russia and Belarus, conditioned by the election campaign to the Russian Duma, in the process of which, all Russian political forces came to the same "opinion of the necessity of further closer integration of our states". The new economic situation, requiring valid economic cooperation between the two states, also promoted signing the Treaty on the Union State, according to which the gradual adoption of a single currency unit and the implementation of united policy in price formation and securities market are envisaged.

The article considers the prospects of the development of cooperation within the CIS framework, assessing, whether signing the Treaty on the Union State would promote integrational processes in the CIS of vica versa would enhance the disintegrational processes within the latter organisation. The author deems important the issue of whether the rapid

integration of Russia and Belarus would involve a possible distancing from Europe and European organisations or, conversely, would make for integration of both countries into European structures. Problems are identified and some predictions are made as to the collaboration of the Republic of Belarus with European organisations, in particular, with the European Union. Belarusian and Russian politicians' opinions are cited concerning the problems of the interaction of Russia and Belarus with European structures and concerning various aspects of signing of the Treaty on the Union State (retaining the statehood and the sovereignty of Belarus and Russia, the degree to which the provisions of the Treaty correspond to the constitution of Russia, the immediate necessity, and the degree of it, of deep political integration as an instrument of economic advantages and the public opinion impact on the nature and rate of Russian-Belarusian integration).