

тивных и возобновляемых источников энергии и их совместной разработки. Данные вопросы включаются нами в повестку дня многих двусторонних переговоров.

То есть, в этой области, как и во всех других, связанных с обеспечением экономической стабильности государства, мы работаем активно, целенаправленно и предметно, ориентируясь на конкретный, **нужный нашей стране результат**.

СОЮЗНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО БЕЛАРУСИ И РОССИИ: ЖЕЛАЕМОЕ И ВОЗМОЖНОЕ

Бобков В. А., председатель Белорусской ассоциации политических наук, член-корреспондент НАН Беларуси, доктор исторических наук, профессор

Д оценке союзного строительства существуют в основном две крайности: авторы или безудержно его хвалят, или беспощадно критикуют. Чтобы разобраться в проблемах союзного строительства, предлагается взять для анализа 3 его аспекта:

1. Нормативно-правовая база, обоснованность сроков и этапов создания Союзного государства;
2. Факторы торможения;
3. Перспективы союзного строительства.

Отвечая на первый вопрос, скажем, что главными документами в рассматриваемом вопросе являются Договор о создании Союзного государства (декабрь 1999 г.) (далее — договор) и прилагаемая к нему Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства (далее — Программа действий). Ни в одном из этих основополагающих документов не указывается конкретная форма образуемого государственно-территориального устройства — будет ли оно унитарным, федеративным или конфедеративным. Но во вступительной части Программы действий все же видно, каким представлялось это государство его создателям и какие этапы намечалось при этом пройти. Читаем: «... с единым экономическим пространством, единой транспортной системой, единой таможенной территорией, единой денежной единицей, общим бюджетом, в котором государства-участники проводят тесно согласованную политику в международных делах, в сфере обороны, безопасности, борьбы с преступностью, в социальной и культурной областях».

Таким образом, можно предположить, что Союзное государство в задуманном варианте в значительной мере тяготеет к федерации с элементами конфедерации: единое экономическое пространство, единая конституция, двойное гражданство, общее законодательство, общая судебная система и др.

На что еще нельзя не обратить внимание? Это содержание, этапы и сроки намеченных для реализации мероприятий. Завершить в целом союзное строительство планировалось в течение 5 лет, т. е. в 2005 г. Есте-

ственно, на целый ряд сложных мероприятий, составляющих интеграционный процесс, отводились сроки в рамках одного-двух лет. Так, унификацию гражданского законодательства и определение основ создания собственности Союзного государства планировалось осуществить в течение 2001—2002 г. На проведение работы по унификации, гармонизации и сближению налогового законодательства, осуществлению перехода к единой налоговой политике, а затем и принятию Налогового кодекса Союзного государства отводилось всего 3 года. И этот перечень заведомо нерелевантных сроков можно продолжить.

Если Программу действий по реализации положений Договора о создании Союзного государства сопоставить с наработанным мировым опытом этапности объединения государств, то она в основном учитывает его: это зона свободной торговли, таможенный союз, экономический союз, валютный союз и завершающий этап — политический союз. Но если в мировой практике каждый этап шел в определенной последовательности и занимал не менее 10 лет, то у нас на весь процесс объединения, на все этапы было отведено 5 лет.

Из той же мировой практики вырисовываются две основные интеграционные модели, которые можно условно классифицировать как «мягкую» и «жесткую». Примерами «мягкой» является ЕАСТ, НАФТА, МЕРКОСУР. В этих объединениях каждый этап интеграции занимал относительно долгое время и ни один из них не предусматривал передачу части национального суверенитета наднациональным органам. То есть, это объединения, основанные на принципе суверенного равенства.

Примером «жесткой» модели интеграции является Европейский союз (ЕС). Эта модель, в отличие от «мягкой», предусматривает создание наднациональных органов и передачу им части национального суверенитета: единое экономическое пространство, единая валюта, политический союз. На наш взгляд, ЕС на сегодня представляет собой своеобразную ассоциацию государств с многоуровневой системой управления, которая включает как национальные правительства, так и наднациональные органы — Европейская комиссия, Европарламент, Европейский суд, Европейский центральный банк и др.

Если сравнить названные две модели с тем путем интеграции, которые прошли Беларусь и Россия, то приходишь к выводу, что пройден в определенной мере два этапа по «мягкому» варианту — зона свободной торговли и таможенный союз. Мы отмечаем: «в определенной мере», так как эти этапы полностью не решили поставленных задач интеграции. К примеру, режим свободной торговли. Обе страны — и Беларусь, и Россия вводили ограничения на ввоз и вывоз ряда товаров в целях защиты национальных производителей. Например, осенью 2006 г. Россия применила 45 ограничительных мер против белорусских товаров, а Беларусь — 78 ограничительных мер против российских товаров¹. Следует констатировать, что пока не создан и реальный таможенный союз Беларуси и России. Известно, что унификация таможенных пошлин намеча-

¹ Жбанов, С. Легкая форма обрезания // БелГазета. 2006. 23 окт. С. 14.

лась в союзном строительстве первоочередной задачей. Однако она до конца не осуществлена по причине неоднократного изменения обеими странами своих тарифных ставок в одностороннем порядке. В начале 2006 г. расхождения в ставках таможенных пошлин имелись примерно по 1500 позициям².

На сегодня Беларусь и Россия полностью не прошли еще ни одного из этапов объединения, обозначенных интеграционными документами. Реальность такова, что из 19 базовых пунктов Программы действий по созданию Союзного государства выполнены только 7³. Сегодня видно, что и теоретически, и методологически было неправомерно закладывать в программные документы одновременную работу по всем этапам и направлениям интеграции, к тому же в такие сжатые сроки.

Читая базовые документы Союзного государства, создается впечатление, что разработка их велась наспех или людьми, слабо подготовленными к такой работе. Можно также предположить, что разработчики этих документов находились под сильным влиянием революционно-коммунистического прошлого, когда очень часто при постановке задачи исходили не из реального возможного, а их желаемого.

Таким образом, практический путь союзного строительства оказался значительно сложнее намеченной теорией. Сложности появились и в торговле, и экономике, и в таможенных делах, но особенно в валютной и организационно-политической сферах, что в определяющей степени стало факторами торможения в создании Союзного государства.

Обозначим факторы торможения в строительстве Союзного государства. В первую очередь, конечно, следует назвать серьезные конфликты между объединяющимися государствами в 2006–2007 гг. Первым был «сахарный», когда Россия возвращала обратно в Беларусь железнодорожные составы с сахаром, поставленным, по мнению российской стороны, с нарушением договоренностей. За сахарным последовали «газовый» и «нефтяной» конфликты. Причем «нефтяной» конфликт грозил перерасти в кризис: Россия временно прекратила перекачку нефти на Запад через Беларусь. Суть «газового» конфликта в значительном повышении Россией цены на газ для союзника: с 2007 г. он составляет по 100 дол./тыс. м³, а до 2011 г. цена будет поэтапно повышаться и достигнет средневропейского уровня. Своего рода компромиссом явилось увеличение платы за транзит российского газа по трубам «Белтрансгаз» — с 0,75 до 1,45 дол. за транспортировку 1 тыс. м³ газа на расстояние 100 км и согласие «Газпрома» с аудиторской оценкой стоимости «Белтрансгаз» в 5 млрд дол.

«Нефтяной» конфликт возник по причине введения Россией с 1 января 2007 г. экспортной пошлины на нефть, поставляемую в Беларусь, в размере 180,7 дол./т. До этого нефть поступала беспошлинно. Российская сторона обосновывала это следующим образом: в соответствии с со-

² Шурубович, А. Белоруссия между Россией и ЕС: проблемы позиционирования в новой геополитической ситуации // Мир перемен. 2006. № 4. С. 34.

³ Там же. С. 35.

глашением от 1995 г. экспортные пошлины на нефтепродукты, которые производились в Республике Беларусь из российской нефти, поступавшей в страну беспошлинно и продавались на Запад, должны были пойти в бюджеты обоих государств. Причем в бюджет России – 85 % экспортных пошлин на данные нефтепродукты. Но в 2001 г. Беларусь вышла из данного соглашения и стала оставлять себе всю сумму экспортных пошлин. Длительные переговоры никаких результатов не дали, и тогда Россия ввела экспортную пошлину⁴. Ради справедливости надо сказать, что в белорусской печати, которая в дни конфликта адресовала России много резких слов, о нарушении нашей страной названного соглашения ничего не говорилось.

Непреодолимыми пока являются разногласия сторон по введению единой валюты. В Программе действий работу по введению российского рубля в качестве единой денежной единицы планировалось завершить в 2005 г. Затем в связи с возникшими разногласиями срок был перенесен на начало 2007 г. Но и этот срок не стал последним. Суть разногласий в следующем: Беларусь считает, что введение единой валюты — это завершающий этап интеграции. Необходимо, чтобы ему предшествовало создание реально действующего экономического пространства, с равными условиями для субъектов хозяйствования стран-союзников. Конечно, это предполагает поставку в Беларусь российских энергоносителей по внутрисоюзным ценам.

Камнем преткновения является и создание единого эмиссионного центра. Россия считает, что таким центром должен быть Центробанк Российской Федерации. Беларусь же настаивает на том, что роль эмиссионного центра должна выполнять система центральных банков двух стран во главе с Межбанковским валютным советом, сформированным на паритетных началах.

Это факторы, так сказать, зримого, видимого плана и их отмечают многие исследователи. Но есть, на наш взгляд, более глубокие, внешне невидимые факторы торможения в союзном строительстве. Главным из них следует назвать различие в национальных экономиках двух стран, что делает несопряженными их хозяйственные системы. Беларусь избрала путь постепенной трансформации при главенствующей роли государства. В то же время Россия активно идет по пути рыночных реформ при максимальном ограничении вмешательства государства в экономику. Если говорить марксистским языком, то в России превалирует капиталистическая экономика, а в Беларуси своего рода государственно-коммунистическая. Поэтому невозможно объединение таких двух экономик в одну, что естественно препятствует созданию единого экономического пространства Союзного государства.

Важным фактором торможения следует назвать российский агрессивный капитал, который заинтересован в упразднении границ между нашими странами, но лишь с одной целью — проглотить «социально-ори-

⁴ Шурубович, А. Белоруссия между Россией и ЕС: проблемы позиционирования в новой геополитической ситуации // Мир перемен. 2006. № 4. С. 33.

ентированную белорусскую модель» как по частям, так и в целом. Такое стремление очень хорошо видно на примере акционирования «Белтрансгаза».

Это, на наш взгляд, основные факторы торможения из области экономики. Но союзному строительству препятствует и целый ряд факторов организационно-политического характера. Они тоже слабо заметны, но действуют, как глубинные бомбы. Во-первых, это прописанное в Договоре о Союзном государстве «равенство сторон» при принятии всех решений: «Нынешнее российское руководство, — пишет журнал «Мир перемен», — трезво разобравшись в ситуации, предлагает развивать интеграционные процессы, но при доминирующей роли России, что соответствует ее экономическому и ядерному потенциалу...»⁵. Автор статьи утверждает, что принцип «равенства сторон» попал в Договор лишь потому, что Б. Н. Ельцин «не очень вдумчиво читал эти документы по ряду известных причин»⁶. Принцип «равенства сторон» органически связан с эмиссионными делами, представительством в высших органах Союзного государства и др.

С названной точкой зрения можно и не согласиться, но данное «равенство сторон», как и политика, проводимая руководством Беларуси, вызывает у определенной части политической элиты Российской Федерации раздражение и противодействие интеграции. На это прямо указывает другой исследователь Союзного государства — ведущий научный сотрудник Центра стран СНГ и Балтии Института экономики РАН — А. В. Шурубович⁷. И еще одно подтверждение неприоритетности отношений с Беларусью для российского руководства: в парламентских посланиях президента Российской Федерации 2003—2006 годов Республика Беларусь даже не упоминается.

Для белорусской и российской общественности памятным остается выступление президента Российской Федерации В.В. Путина в августе 2000 г. в прямом эфире телевидения, когда он предложил «союзное государство» на условиях включения Беларуси в состав России или как единого субъекта Федерации, или по числу белорусских областей. Что это — имперское чванство или дело в чем-то другом? Частичный ответ мы находим в материалах Всероссийского центра изучения общественного мнения, который в то время зафиксировал всплеск сторонников объединения с Минском на принципах федерации в рамках Российской Конституции. Ныне общественное мнение в России склоняется к построению с Беларусью равноправных отношений. Но в любом случае предлагать такой унижительный «союз» было неправомерно.

⁵ Бондаренко, В. О влиянии Кремля в ближнем зарубежье // Мир перемен. 2006. № 2. С. 77.

⁶ Там же.

⁷ Шурубович, А. Белоруссия между Россией и ЕС: проблемы позиционирования в новой геополитической ситуации // Мир перемен. 2006. № 4. С. 35.

Серьезным внешним фактором торможения в создании Союзного государства является противодействие западных государств, в первую очередь Соединенных Штатов Америки. Это выражается и в политике изоляции Беларуси, и во влиянии Запада на политику России по отношению к нашей стране.

И все же, если оценивать перспективы союзной интеграции, то они не представляются абсолютно мрачными. Во-первых, из 19 базовых пунктов Программы действий 7 — выполнены! А разве мы знаем такие документы советского и постсоветского времени в обоих государствах, которые были выполнены точно и в срок? Это плохая наша общая традиция и исправлять ее надо тем, чтобы лучше, тщательнее, более продуманно готовить серьезные документы.

Хороший оптимизм вызывает решение на сегодняшний день в рамках Союзного государства многих вопросов социального, гуманитарного характера. Так, в соответствии с Союзным договором гражданам Беларуси предоставляется облегченный доступ на рынок рабочей силы России, точно так же как и россиянам в Беларуси. Это равные права при трудоустройстве, оплате труда, режиме рабочего времени, охране и условиях труда, времени отдыха. За гражданами обоих государств признаются трудовой стаж и стаж работы по специальности, которые приобретены в связи с трудовой деятельностью на территории Беларуси и России. Существовавший ранее обязательный порядок лицензирования на привлечение рабочей силы из Российской Федерации в Республику Беларусь и наоборот — отменен. На территории Союзного государства применяется миграционная карта единого образца, и заполняют ее только граждане третьих стран, въезжающие на территорию Беларуси или России.

Гражданам Беларуси и России предоставляются равные права и при получении образования. Постепенно формируется единое научное пространство. Для решения вопросов социального, гуманитарного характера в интересах граждан обоих государств принципиально важное значение имеют документы, подписанные 24 января 2006 г. в Санкт-Петербурге. Это соглашения: о свободе передвижения и выборе места жительства; о порядке оказания медицинской помощи; об условиях налогообложения; Договор о сотрудничестве в области социального обеспечения. В Республике Беларусь все эти документы ратифицированы. Договор о сотрудничестве в области социального обеспечения и Протокол к Соглашению об условиях налогообложения вступили в силу. Договор о порядке оказания медицинской помощи находится на рассмотрении в правительстве Российской Федерации.

Во-вторых, в последнее время в интеграционном процессе аспекты социального, гуманитарного характера стали опережать экономическую интеграцию. И это хорошо. Более того, на наш взгляд, сегодня уже можно говорить о проявившейся тенденции позиционирования граждан Беларуси и России в качестве граждан Союзного государства. Эта тенденция имеет первостепенное значение для каждого человека в Беларуси и России. На данном этапе было бы полезно в обеих странах

акцентировать внимание на том, какие выгоды дает союзное строительство конкретному гражданину. Собственно, это то, ради чего и началась интеграция.

В-третьих, приостановленный процесс интеграции не следует рассматривать как трагедию, как крах идеи объединения. Ведь у союзного строительства Беларуси и России совсем небольшой исторический срок. Это, в частности, подсказывает опыт Европейского союза, имеющего за плечами свыше 50 лет. Но и за этот срок ЕС не сумел решить все вопросы, ибо интеграция — это сложный, трудный и многогранный процесс. Интеграция, как и глобализация, — закономерность развития современного мира. Ей нельзя противостоять, в нее необходимо умело вписываться. В этом плане обнадеживают дух и итоги заседания Совета Министров Союзного государства, прошедшего в Минске в октябре 2007 г. под председательством В. Зубкова, который высказался за расширение союзного строительства⁸.

В-четвертых, для дальнейшего продвижения вперед обеим странам необходимо иметь ясное концептуальное видение конструкции создаваемого государства, на что обращают внимание и другие исследователи⁹. На наш взгляд, с учетом обозначившихся проблем и выявившихся разногласий формой государственно-территориального устройства общего государства должна быть конфедерация. Такой тип государства и следовало бы создавать, отказавшись на данном этапе от больших амбиций. Тем самым желаемое будет приведено в соответствие с реалиями сегодняшнего дня. Важно и то, что этот шаг не позволит перечеркнуть ту огромную работу, которая проделана в союзном строительстве.

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы и практики создания Союзного государства позволяет говорить о том, что сама идея тесной интеграции двух государств заслуживает всяческой поддержки, ибо единство двух народов — это историческая данность. Однако ее претворение в жизнь организовано далеко не лучшим образом. Потому путь интеграции усложняется, затрудняется, идет очень противоречиво, что ставит под угрозу успешное завершение исторического проекта. Такая участь балорусско-российскому союзу предначертана низким качеством подготовки его базовых документов — Договора и Программы действий, которые не содержат научно обоснованной последовательности этапов, сроков интеграции, не опираются на имеющийся в этом деле мировой опыт.

Большой и многосложный проект объединения государств неправильно теоретически и методологически ограничивать историческими рамками 5 лет с фактически единовременным решением всех вопросов интеграции. В этом отношении полезно воспользоваться опытом Европейского союза, самим подходом его к процессу объединения. Здесь, в

⁸ Лахманенка, Л. У саюзнага Саўміна новы старшыня і новыя праграмы // Звязда. 2007. 20 кастр.

⁹ Жалнин, С. Г. Союзное государство. Кн. 3. Социально-политические модели. М., 2004. С. 220–250.

отличие от белорусско-российского союза, не пошли по пути «огульной» интеграции, а изначально четко определили этапность на основе очевидной, привлекательной для всех стран-участниц выгоды проекта. Такая выгода обосновывалась необходимостью создания единого экономического пространства. Заметим, что пространство формировалось целыми десятилетиями — медленно, осмотрительно, с основательной проверкой на практике тех или иных моделей интеграционных связей. И только при выявлении взаимовыгодности для всего сообщества и для каждого государства-участника двигались дальше. О политической интеграции в Евросоюзе заговорили лишь накануне его полувекового юбилея.

Пятидесятилетний опыт медленной европейской интеграции весьма ценен для нас и своим экспериментированием с суверенитетом. Этот эксперимент показывает, как европейские государства постепенно, по частям передавали свои суверенные полномочия в компетенцию союзных органов ЕС. Также постепенно понятие суверенитета, воплотившего в себе территориальную целостность, абсолютное право осуществления власти на своей территории и независимость государства на международной арене, теряло для членов ЕС свое традиционное значение.

Учитывая все это, представляется необходимым заново концептуально проработать основные, особенно нерешенные вопросы союзного строительства, при необходимости без боязни внести соответствующие коррективы, зафиксировать их документально и двигаться дальше. Предметом уточнения может быть и название общей страны — в сложившихся условиях ей больше подходит название «Союз государств».

Приостановленный процесс в формировании Союзного государства ничего хорошего не несет с собой, хотя он лучше скоропалительной, необдуманной интеграции с плохими последствиями и возможным распадом объединения.