

БЕЛОРУССКО-РОССИЙСКОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ

Рассматриваются особенности объединительной политики Союзного государства Беларуси и России, механизмы построения «союзных» институтов власти. Особое внимание уделено проблемам, связанным с отсутствием конституционного регулирования, затрудняющего процесс унификации законодательств двух государств.

Features of a unifying policy of Union State of Belarus and Russia and mechanisms of construction of «allied» institutes of the power are considered in article. The special attention is given to the problems connected with absence of the constitutional regulation and it complicate the process of unification of legislations of two states.

Союзное государство Беларуси и России как политическое объединение сегодня вызывает неоднозначные оценки исследователей. Десятилетний союзный долгострой так и не обрел конституционную форму, предоставляя исследователям возможность самим определить его политическую составляющую. Содержательно белорусско-российскому объединению все сложнее отождествлять себя с единым федеративным по форме государством, но и характеристики «мягкой конфедерации» не выдерживают критики. В то же время наличие Парламентского собрания как формы управления государством демонстрирует стремление к содержательному наполнению системы федерального управления Союзным государством при условии сохранения суверенных прав каждого.

С одной стороны, механизмы мировой интеграционной системы позволяют сохранять баланс национальных интересов при условии устойчивого внутреннего социально-экономического развития, функционирования современной системы связей, направленной на мировые экономические процессы. С другой – активное вовлечение государств в интеграционные процессы уменьшает риск угроз для экономической, да и всей национальной системы безопасности, сводит их к минимуму и тем самым обеспечивает успешное развитие и процветание нации, что динамично вписывается в цели и задачи белорусско-российского объединения.

Круг интересов Союзного государства шире национальных границ и охватывает потребности интеграционного союза на внутри-, межгосударственном и наднациональном уровнях. Этот процесс предполагает развитие разветвленной сети корреспондирующих связей, включающих большинство государств постсоветского пространства. В данной цепи возрастает необходимость многослойной организации и управления субрегионального объединения (или иного интеграционного формата), как СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ и др. Центральным компонентом межнациональных союзов выступает политическое сообщество. В организационно-содержательной форме Союзного государства его можно характеризовать (по М. Веберу и Д. Истону) как структуру, обладающую некой идентичностью, способностью к мобилизации людей и их ресурсов, той или иной степенью институционализации и иерархичности, как форму или способ самоорганизации индивидов, объединяющихся для достижения общих целей и строящих свои взаимоотношения на основе согласия, в пространстве социальных общностей и политико-правовых систем. Данные структуры разьединены содержанием поставленных перед ними задач и областью их применения. Но в основе деятельности каждой лежит аккумулированное общественное мнение (в рамках демократической политической системы), способствующее принятию политических решений. Источником формирования политических (общественных) институтов выступают общественные структуры, придающие им легитимный статус. Наиболее влиятельными политическими акторами становятся формально-правовые институты, поддерживающие развитие различных форм самоорганизации общества: правительство, парламент, судебную систему, политические партии, государственные службы, вооруженные силы, местное управление, общественно-политические объединения и др. Степень организации этих институтов обуславливает устойчивость системы к внешним воздействиям, а также, что особенно характерно для межгосударственного объединения, помогает отдельным акторам синхронизировать действия на основе согласованного принятия решений. Целенаправленность деятельности общественных и политических институтов ведет к формированию устойчивых состояний (аттракторов), к которым эволюционирует любая самоорганизующаяся система. «Согласованность элементов определяется наличием коммуникативного информационно-энергетического потенциала, обеспечивающего структурное единство системы»¹.

В подобном самоорганизующемся ключе можно рассматривать белорусско-российскую политическую картину, направленную на создание общего синергетического потенциала. В его обеспечении задействован ряд политических механизмов, среди которых институционализация и конституционализация (создание общих органов и принятие учредительных и дополнительных договоров и соглашений, определяющих режим и устройство Союзного государства). Успешность трансформации национальных институтов обоих государств напрямую зависит от динамики восприятия обществом проводимых межнациональных преобразований. В свою очередь, согласованность политики двусторонней интеграции продиктована естественной потребностью населения в расширении мобильности, возможной посредством принятия определенных политических решений (не простых одномерных, присущих одному государству, а сложных, учитывающих интересы новой социальной формации).

Подобную сложноорганизованную взаимосвязь союзных субъектов и национальных политических институтов Беларуси и России обеспечивают структуры с надгосударственным «многослойным» управлением: Высший государственный совет (в лице глав государств и их полномочий), Совет министров, Постоянный комитет Союзного государства, координирующий работу отраслевых и функциональных органов, их взаимодействие с национальными органами государств-участников, Парламентское собрание, Государственный пограничный комитет и Государственный таможенный комитет, Суд, Счетная палата и др.²

Преференции данных интегрированных органов ограничены рамками Договора о создании Союзного государства³, согласно которому сохраняются в своей основе национальные суверенитеты и общественно-политическое устройство Российской Федерации и Республики Беларусь, международные обязательства, членство в ООН и других международных организациях. Сложность заключается в унификации полномочий единых интегрированных органов. Структурно-формальные политические институты созданы, функционируют и взаимодействуют между собой, но их легитимность ограничена постсоветским пространством, а политическая активность в значительной степени зависит от воли и решений первых лиц государства. Кроме официального присутствует «завуалированное» влияние на союзные административные институты «группы давления, которая может действовать не только как обычная группа давления, но и «инспирировать» решения правительства, подменять политические инстанции»⁴. Аспект «неформальной институционализации», т. е. вытеснение формальных институтов неформальными правилами⁵, является, по мнению В.Я. Гельмана, одним из распространенных следствий поставторитарных (в том числе посткоммунистических) трансформаций⁶. Неформальные институты, представленные в том числе группами давления, лоббистами, в белорусско-российском объединении заполняют пространство со слабой позицией формальных институтов, претендуя на господство в определенных сферах жизнедеятельности нашего интегрированного общества (как правило, в энергоемких отраслях, торговле, международном сотрудничестве).

Все вышесказанное позволяет согласиться с определением Д. Норта, что институт – это «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют отношения между людьми»⁷, и структурно-содержательной характеристикой С. Пейовича, отождествляющего институт с «правилами игры, предполагающими универсальные (формальные) и/или партикулярные (неформальные) нормы и санкции и тем самым задающими стимулы к определенному поведению»⁸.

В условиях двойного подчинения перед союзными формальными и неформальными институтами стоит задача унификации своих полномочий с учетом национальных интересов. Наднациональная структура пока не обрела законченную форму, носит фрагментарный характер и не укладывается ни в одну из наработанных моделей и схем в ходе применения институционального подхода, разработанных Дж. Сартори, А. Лейпхартом, М. Дюверже, М. Шугартом и характерных для государств с устойчивыми политическими институтами. Структурная и функциональная развернутость союзных политических институтов ограничена стабильностью и активностью функционирования. Динамический аспект развития упирается в их легитимность в мировом сообществе и определяется как процесс становления, а сохраняющаяся на протяжении всего периода строительства Союзного государства политическая детерминированность проблемы формы объединения ведет к отсутствию единого понимания сущности и конечных целей интеграции, тем самым ограничивая развитие союзных институтов.

Нелинейный, стадийный, с большой амплитудой колебаний процесс движения в сторону союзной интеграционной политики поддерживается в большей степени региональными социально-экономическими программами. На сегодняшний день это, пожалуй, единственная среда, где могут развиваться формальные и неформальные институты и их вертикали управления. В отношении «союзного» руководства действует принцип гегемонии большой политики. Ситуация осложняется политическими колебаниями и невозможностью руководящего звена определить с дальнейшей судьбой союза и перспективой ограничения суверенных прав и полномочий, которые необходимо передать межгосударственным и надгосударственным органам. В состоянии «прорывов» и «замораживания» политических отношений продолжается проработка нормативной базы и компетенций Союзного государства.

При всей сложности созданных механизмов управления Союзным государством в рамках исследования политико-институционального аспекта можно выделить ряд измерений, общих для всех субъектов интеграционной системы. Пределы действия данных норм и полномочий надгосударственных институтов определены пространственно-территориальными границами интеграции и соответствуют основным принципам и методам управления, среди которых: 1) метод кооперации полномочий союзных институтов и национальных органов; 2) координации действий наднациональных структур и государственных властей; 3) разграничения полномочий между институтами и органами различного подчинения; 4) принцип взаимовыгодности принимаемых решений; 5) метод компромиссного принятия решений.

Метод координации и кооперации наднациональных и национальных институтов управления и регулирования используется в деятельности союзного Парламентского собрания, консолидирующего

усилия в вопросах унификации законодательств. Ожидаемый в гармонизации законодательств двух государств прогресс позволит «повысить эффективность межгосударственной интеграции... в области экономической политики, социальной сферы, в вопросах борьбы с преступностью, в сфере безопасности и обороны, экологии и природопользования»⁹ и др.

Принципы и методы систематизации механизмов интеграционной политики позволяют фокусировать внимание на межнациональном характере принимаемых решений и доминировании наднациональных методов управления. Это особенно актуально в рамках перехода от строительства Союзного государства к развитию, на чем небезосновательно настаивают союзные парламентарии¹⁰. В данных условиях главным выступает политический аспект взаимодействия национальных институтов, в основе которого формальные и неформальные правила и процедуры, институциональные структуры и организации наднационального и национального уровней, способы их взаимоотношений, регулирующие управление интеграционным объединением и его развитие.

При всей широте обязательств главным условием функционирования формальных и неформальных институтов является обеспечение социальных гарантий населению. Это предполагает не только закрепленное и установленное де-юре демократическое устройство, основанное на принципах свободы, равенства и приоритетности прав человека, но и непосредственное де-факто их выполнение, т. е. действующая на благо жизни общества правоприменительная практика. В отношении Союзного государства конституционное право на социальную защиту может быть применимо лишь при условии, что конкретный закон определит данную гарантию и пропишет порядок ее работы. Торможение интеграционного процесса сверху отражается в развитии политических технологий, формируемых важнейшими союзными акторами, как результат – невнятное регулирование процесса, отсутствие подконтрольности и связанности его элементов в вопросах прогнозирования, планирования, изучения кризисных технологий, управления конфликтами. Стратегическое назначение данных политических технологий союзного объединения видится в создании позитивного образа интеграционных институтов и всего союза, а также в их легитимности на международной арене. Повышение статуса наднациональных акторов приведет к выработке более четких алгоритмов поведения, распределения ролей и, что не менее важно, преодолению кризисных ситуаций внутри самой интеграционной системы.

В целом организационно-политические действия формальных и неформальных институтов Союзного государства направлены на консолидацию белорусско-российских взаимоотношений. Но данный процесс, осложненный отсутствием Конституционного акта, затрудняет разрешение организационных и нормотворческих вопросов, регулирующих единые социальные гарантии и безопасность народов двух государств. Эта же проблема определяет генезис союзных институтов, которым требуется легитимация, т. е. реальные способы объяснения и оправдания своих действий, а также когнитивная и нормативная интерпретация созданного институционального порядка¹¹. Упомянутый аспект не позволяет рассуждать о завершении структурно-функциональной институционализации Союзного государства. Прямая связь данного процесса со сферой большой политики проявляется либо в принятии взаимоприемлемых решений, либо в доминировании одной стороны во властных структурах, либо в замораживании ситуации «видимой стабилизации». В условиях диверсификации статусов и ролей политических акторов деятельность союзных политических и общественных институтов не может опираться на адаптированные решения, что усложняет их развитие. Будущее Союзного государства, его стабильность и экономический рост возможны лишь при условии укрепления институтов, готовых обеспечить четкое управление белорусско-российским объединением.

¹ Безвиконная Е. В. Системно-синергетическая модель политической системы // Политические исследования. 2009. № 3. С. 17.

² См.: Дмитриев Ю. А., Николаев А. М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002. С. 760–761.

³ См.: Бюллетень международных договоров. 2000. № 3. С. 54.

⁴ Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 40–51.

⁵ См.: Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2002. № 1-2. С. 20.

⁶ См.: Гельман В. Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования. 2003. № 4. С. 6.

⁷ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

⁸ Rejovich S. The Effects of the Interaction of Formal and Economic Development // Markets and Morality. 1999. Vol. 2. № 2.

⁹ Грызлов Б. Из выступления на XXX сессии Парламентского собрания Союзного государства [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.interfax.by. Дата доступа: 07.07.2010.

¹⁰ См.: Бабаков А. От строительства – к развитию [Электронный ресурс]. Режим доступа: belrus.ru/press/interview. Дата доступа: 20.06.2010.

¹¹ См.: Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995.

Поступила в редакцию 29.10.10.

Ольга Николаевна Корело – аспирантка кафедры философии и методологии университетского образования РИВШ. Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор кафедры истории журналистики Института журналистики БГУ О.Г. Слуга.