



УДК 327.7
ББК 63.3

ПРОБЛЕМА ПОЛИТИКО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛОРУССИИ

А.И. Сусяев

Рассматривается проблема разработки и принятия Конституционного акта Союзного государства России и Белоруссии в контексте создания политико-институциональной основы объединения двух стран. Определяются позиции сторон в отношении юридических основ и принципов функционирования нового субъекта международных отношений. Предпринимается попытка оценки перспектив утверждения проекта данного документа, разработанного Рабочей группой.

Ключевые слова: Союзное государство, Конституционный акт, Высший государственный совет, Совет министров, проект, Рабочая группа, Союзный парламент, интеграция.

Одной из основных причин замедления хода интеграционного процесса между Россией и Белоруссией является отсутствие компромисса в отношении статуса новообразования. Не до конца понятно, что именно скрывается за словосочетанием «Союзное государство», какую политико-институциональную среду планируется сформировать. Отсутствие согласованной цели препятствует формированию отлаженного механизма интеграции и достижению положительных результатов.

При подписании в 1999 г. Договора о создании Союзного государства Стороны, руководствуясь конъюнктурными соображениями, заложили серьезное противоречие в самое его основание: «Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников...» [11, ст. 3]. Когда эйфория прошла и наступила стадия работы над реализацией целей построения наднациональных структур, введения единой валюты и т. д., стало очевидно, что пресловутое «суверенное равенство» является самым большим препятствием на пути к подлинному единству.

Ожидалось, что свое разрешение проблема получит с принятием Конституционного акта, призванного заложить юридический базис под строящуюся конструкцию, зафиксировать принципы устройства и правовой системы Союзного государства [26, с. 3].

Для разработки документа была создана Рабочая группа, в которую вошли представители органов государственного управления двух стран. Были также сформированы группы экспертов от Российской Федерации и Республики Белоруссия, в задачу которых входила разработка основополагающих принципов Конституционного акта.

Группы экспертов завершили свою работу и передали ее результаты в виде проекта в Рабочую группу. В начале февраля 2003 г. была создана российско-белорусская комиссия по выработке Конституционного акта, призванная урегулировать разногласия сторон. В процессе работы над документом органы управления и эксперты предложили свои концепции, каждая из которых отражала определенную форму политико-институционального устройства будущего государства [14]. Итогом работы стал проект Конституционного акта, который был направлен в Высший государственный совет для использования в качестве рекомендации.

После согласования президентами России и Белоруссии принципиально важных ста-

тей документа, касающихся деятельности высших исполнительных и законодательных структур Союзного государства, запланировано проведение общенациональных референдумов, в ходе которых граждане обоих государств смогут выразить свое отношение к процессу политического объединения двух стран.

В соответствии с разработанным проектом Конституционного акта Россия и Белоруссия сохранят суверенитет и по-прежнему будут раздельно представлены в ООН и других международных организациях. Однако предполагаются и вполне традиционные атрибуты государства: единая валюта, флаг, герб, гимн и гражданство (гражданами Союзного государства будут автоматически считаться граждане России и Белоруссии). Официальными языками признаются государственные языки России и Белоруссии, рабочим языком будет русский.

Управлять новой структурой должен Высший государственный совет Союзного государства, в который войдут президенты и премьер-министры, а также спикеры палат парламентов двух стран [23]. Главой Совета станет по договоренности один из президентов, который через два года уступит свое место коллеге. Данный орган будет наделен правом издавать декреты, распоряжения и директивы, а также назначать главу Совета министров.

Членами Совета министров станут как ключевые министры из правительств Российской Федерации и Республики Белоруссия (то есть в Союзном государстве будет сразу по два министра экономики, иностранных дел и финансов), так и новые назначенцы: зампреды главы правительства и руководители функциональных органов. Кроме того, на правах вице-премьера членом правительства будет и госсекретарь (в настоящее время эту должность занимает бывший управделами российского президента П. Бородин). Главным образом Совет министров будет заниматься разработкой бюджета Союзного государства и выполнением предусмотренных им программ. Источниками доходов станут отчисления из бюджетов России и Белоруссии.

Наиболее заметным окажется появление союзного парламента, нижнюю палату кото-

рого (Палату представителей) будут избирать всенародно. Выборы в нее должны состояться через полгода после утверждения Конституционного акта на референдуме. В Палату представителей войдут 75 народных избранников от России и 28 – от Белоруссии [20, с. 5]. Верхнюю палату (Палату союза) будут формировать так же, как и нынешнее Парламентское собрание России и Белоруссии: ее членов изберут из рядов парламентов двух стран. Каждый из них делегирует в союзный законодательный орган по 36 депутатов. Возможность писать законы в союзном парламенте будет жестко ограничена. Чтобы внести законопроект, потребуются подписи не менее 20 депутатов Палаты представителей или не менее 12 членов Палаты союза. Правом законодательной инициативы будут также обладать Совет министров и Высший государственный совет.

Еще одним единым органом станет суд Союзного государства, который будет своего рода аналогом Конституционного суда. В его состав войдут девять судей, кандидатуры которых отберет Высший государственный совет, а утвердит Палата союза [14].

Вообще, полномочия властей Союзного государства пока выглядят довольно туманно. По сути, сразу после утверждения Конституционного акта на референдуме органы власти смогут заниматься тем же, чем занимаются и сейчас – формированием и исполнением союзного бюджета. Прибавится, правда, еще вопрос функционирования региональной группировки войск, однако что будет представлять собой союзная армия, документ не поясняет.

Зато «в той мере и в том объеме, которые обусловлены определенным этапом развития Союзного государства», появятся единые налоги, единая валютная и ценовая политика, единые правила конкуренции и общий оборонный заказ. Однако в проекте заранее оговаривается, что «сроки этапов развития Союзного государства будет определять Высший государственный совет» [3].

Таким образом, реальные изменения в функционировании Союзного государства, даже в случае утверждения Конституционного акта, могут бесконечно долго оставаться лишь в виде проектов.

Разработка документа ведется уже несколько лет, однако разногласия объединяющихся сторон по целому ряду вопросов не позволяют претворить этот проект в жизнь. Неоднократно появлялись сообщения о назначении даты вынесения Конституционного акта на референдум, но голосование несколько раз откладывалось и до сих пор не проведено [13, с. 53].

В соответствии с рассматриваемым проектом любое решение, принимаемое в рамках Союзного государства, может быть заблокировано одним из субъектов (ст. 27) [15, с. 73]. Кроме того, объединение происходит по модели 1+1, то есть констатируется наличие двух равновеликих субъектов международного права, создающих некое подобие конфедерации на совершенно равных условиях [16, с. 9]. Большинство экспертов, исследующих данную проблематику, сходятся во мнении об абсолютной нежизнеспособности строящейся конструкции, поскольку интегрирующиеся страны имеют слишком разный потенциал в экономике, политике, военной сфере и т. д. Очевидно, что вклад Белоруссии в общее государство будет в десятки раз меньше вклада России, а это вступает в явное противоречие с их одинаковым весом внутри Союзного государства [17, с. 3]. При объединении необходимо учитывать такие параметры, как объем ВВП страны, численность ее населения, размер территории и др. Игнорируя эти параметры, невозможно добиться успеха на попроще интеграции, ибо выгоды от нее в таком случае будут распределяться неравномерно, нарушая баланс интересов. Иными словами, одна из сторон просто не будет в ней заинтересована.

Как было отмечено выше, парламент Союзного государства должен состоять из Палаты представителей (включающей 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь) и Палаты союза (по 36 делегатов от каждого государства). Статья же 32 устанавливает, что любое постановление Палаты представителей считается непринятым, если против него проголосовало более одной четверти от общего числа депутатов [19, с. 3]. Следовательно, справедливое российское большинство в нижней палате союзного парламента нивелируется.

Таким образом, противоречие между созданием наднациональных институтов и

«суверенным равенством» не только не разрешилось, но и получило дополнительное закрепление в проекте Конституционного акта. На настоящий момент данный документ не вносит каких-либо существенных изменений в ход российско-белорусской интеграции, в основном повторяя положения союзного договора, что ставит вопрос о целесообразности его принятия [18, с. 7].

Безусловно, размеры территории и численность населения двух стран, а также степень рыночных преобразований отличаются существенным образом, но еще более важной проблемой является различие форм государственности. В соответствии с действующими конституциями Россия представляет собой умеренно консолидированную федерацию, а Белоруссия – консолидированное унитарное государство, поэтому и объединение их асимметрично.

Теоретически возможны следующие территориально-административные конфигурации:

- 1) вхождение Республики Беларусь в Российскую Федерацию на правах национальной республики;
- 2) превращение семи белорусских областей в субъекты Российской Федерации;
- 3) образование конфедеративного государства на основе пропорционального представительства в наднациональных структурах;
- 4) образование конфедеративного государства по модели 1+1.

Разделение Республики Беларусь на 7 субъектов Федерации по вполне понятным причинам не устраивает минское руководство, опасаящееся полной ассимиляции белорусского народа. С точки зрения углубления интеграционных процессов перспективными являются объединение на основе пропорционального представительства в наднациональных структурах и инкорпорирование Белоруссии в качестве национальной республики с тем же набором прав, которым обладают подобные образования в составе Российской Федерации (собственная конституция, государственный статус национального языка и др.).

Однако белорусской стороной принимается к рассмотрению лишь последний вариант объединения, а другие отвергаются как посягающие на национальный суверенитет. По мысли А. Лукашенко, оптимальным сценари-

ем является создание конфедерации, каждый субъект которой имеет одинаковый вес внутри объединения. Предложения российской стороны в отношении зависимости количества голосов, которым обладает то или иное государство в том или ином наднациональном органе, от численности населения и иных факторов категорически отвергаются. В таком случае Белоруссия будет обладать незначительным влиянием на решения, принимаемые в рамках общего государства, что никак не может удовлетворить ее руководство [25].

На встрече в Москве 14 августа 2003 г. с А. Лукашенко В. Путин высказал свое мнение о перспективах российско-белорусской интеграции. Наиболее прямым и понятным вариантом сближения двух государств он назвал последовательное создание единого государства на федеративной основе, проведение референдума в России и Белоруссии, избрание общего парламента и президента Союзного государства. Кроме того, был изложен план ускоренного введения российского рубля в качестве единой денежной единицы (с 1 января 2004 г.) [27]. Президент Республики Белоруссия занял довольно жесткую позицию, обозначив принципы взаимодействия двух стран на перспективу, главными из которых являются: союз на равноправной основе, сохранение суверенитетов и полной самостоятельности России и Белоруссии, возможность выхода из Союзного государства в любой момент. А. Лукашенко заявил, что «готов строить с Российской Федерацией добрые, тесные отношения в рамках Союза, но только на равноправной основе» [25]. Белоруссия сегодня является суверенным государством, членом ООН, с собственным президентом, правительством, конституцией, сложившейся за 10 лет элитой, привыкшей самостоятельно решать вопросы в собственной стране. Поэтому радикальный путь интеграции (то есть немедленное вхождение в состав России на правах субъекта Федерации) абсолютно неприемлем для белорусского руководства. Более того, весьма настороженно к такому сценарию относится и население республики.

Белоруссия после распада Советского Союза практически не была затронута процессами национального возрождения, широко проявившимися во всех остальных государ-

ствах постсоветского пространства [1, с. 12]. Она осталась наиболее близкой России республикой бывшего СССР, поскольку сильнейшая экономическая зависимость не позволяла проводить политику отдаления от Москвы, и наиболее «советской», так как рыночные реформы привели бы к краху экономики страны [2]. Кроме того, значительный элемент русскоязычного населения и этническая близость русского и белорусского народов препятствовали росту националистических настроений, освобождая дорогу идентичности, основанной на иных началах.

В связи с ухудшением уровня жизни населения и, как следствие, социальным запросом на возврат в советскую действительность, ассоциировавшуюся у людей с относительным достатком и благополучием, руководство Белоруссии разработало «союзный миф», объявив курс на объединение с Россией [5, с. 251]. Внутренней же политике государства была присуща тенденция сохранения старых порядков и настороженного отношения к реформам. По существу, Белоруссия явилась единственной республикой бывшего СССР, которая во многом осталась верна советской системе, что и внесло решающий вклад в формирование современного самосознания белорусов. Их национальная идентичность базируется сегодня на уникальности государственного строя Белоруссии, идущей вместе с Россией, но своим собственным путем [10, с. 13].

Основой самовосприятия белорусов стало противопоставление не только Европе, чуждой в социокультурном и политико-экономическом смысле, но и России, испытывавшей на себе все «прелести капитализма» в виде разгула преступности, шокирующего разрыва между бедными и богатыми и т. д. [7, с. 16].

Достижению подобного результата во многом способствовала государственная пропаганда, внедрявшая в умы людей мысль о том, что Белоруссия является некоторым социальным раем, с малым количеством проблем и повышенной заботой правительства о населении. По сути дела, с точки зрения белорусов, их страна является уменьшенной и облагороженной копией России, сохранившей все самое лучшее с советских времен и сдержавшей волну социальных пороков, хлынувшую в постсовет-

ские страны после падения «железного занавеса». В этом заключается коренное отличие белорусской идентификации от российской [8].

Подобная модель самосознания была создана правящей элитой с целью недопущения формирования у жителей республики стремления к политическому объединению с Россией. Именно этим объясняется тот факт, что в соответствии со статистикой большинство белорусов поддерживают создание Союзного государства, в то же время выражая желание сохранить государственный суверенитет Белоруссии [9]. Данный парадокс был вложен в головы населения руководством, преследующим собственные цели. Вероятно, мало кто задумывается о принципиальной невозможности сочетания двух означенных приоритетов [12].

Учитывая вышеизложенное, на данном этапе развития российско-белорусских отношений принцип «равноправной интеграции», который был положен в основу объединительных процессов при подписании Договора о создании Союзного государства, является единственно приемлемым для руководства Белоруссии. Поэтому следует отложить на будущее осуществление таких масштабных проектов, как принятие общей конституции, введение единой валюты и др., сосредоточив усилия на том, что действительно можно сделать в рамках стратегии «неущемления» суверенитета Белоруссии. Необходимо проводить последовательную унификацию законодательных систем двух стран, продвигаться в деле развития союзных программ, воплотить идею о создании единой визы Союзного государства и т. д. Проекты подобного уровня вполне возможно осуществить и в рамках существующих союзных структур. При этом было бы нецелесообразно отказываться от объединения как такового, поскольку оно предоставляет России ряд неоспоримых преимуществ – от предотвращения формирования «черноморско-балтийской дуги» недружественных государств вокруг российских границ до поддержания восточнославянского единства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев, Ф. Если «котлеты отдельно от мух» не подходят, то можно остаться с одними мухами / Ф. Андреев // Эхо планеты. – 2002. – № 35. – С. 12–13.
2. Бельчук, А. Кому выгоднее союз – России или Белоруссии? / А. Бельчук // Российская газета. – 1997. – 1 апр. – С. 1.
3. Бородин, П. П. Союзное государство – первый шаг на пути объединения постсоветского пространства / П. П. Бородин. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.russia-today.ru/2006/no_07/07_union.htm (дата обращения: 03.03.2009). – Загл. с экрана.
4. Бородин, П. П. У Союза России и Белоруссии есть пять вариантов Конституционного акта / П. П. Бородин. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.izbrannoe.ru/21986.html> (дата обращения: 16.04.2004). – Загл. с экрана.
5. Буянов, В. С. Национальные интересы и внешнеполитическая стратегия России в условиях глобализации / В. С. Буянов // Международные отношения и внешнеполитическая деятельность России. – М. : Изд-во Моск. псих.-соц. ин-та, 2004. – С. 233–259.
6. Взгляд президента Республики Беларусь на интеграцию. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.materik.ru/index.php?section=analytics&number=55&article=1712> (дата обращения: 03.03.2009). – Загл. с экрана.
7. Викторов, С. Рубль у нас один / С. Викторов // Деньги. – 2000. – № 46. – С. 15–17.
8. Григорьев, В. Беларусь – равноправный партнер / В. Григорьев // Российская газета. – 1999. – 16 окт. – С. 3.
9. Два года на пути единения братских народов // Российская газета. – 1998. – 6 июля. – С. 4.
10. Джалагоня, В. На путях и ухабах интеграции / В. Джалагоня // Эхо планеты. – 2003. – № 4. – С. 12–13.
11. Договор о создании Союзного государства // Российская газета. – 1999. – 8 окт.
12. Долголев, В. Ветер в паруса Союза / В. Долголев // Российская газета. – 1998. – 10 окт. – С. 1.
13. Кебич, В. Мы нужны друг другу / В. Кебич // Форум. Переходные проблемы СНГ. – М. : Наука, 1994. – 182 с.
14. Кирюнин, В. Акт окончательный. Отмене не подлежит / В. Кирюнин. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2005/10/22/rossia-belarusj.html> (дата обращения: 06.05.2009). – Загл. с экрана.
15. Коктыш, К. Постсоветская трансформация Белоруссии / К. Коктыш // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 2. – С. 72–79.
16. Кузнечевский, В. Единое гражданство для соседей / В. Кузнечевский // Российская газета. – 1999. – 26 фев.

17. Лакшина, Е. Кремль торопит белорусского «зайца» / Е. Лакшина // Российская газета. – 2003. – 12 авг.
18. Лощинин, В. В. Белоруссия между правдой и ложью / В. В. Лощинин // Российская газета. – 1999. – 16 марта.
19. Лукашенко, А. Г. Разъединились. Пришло время объединиться / А. Г. Лукашенко // Российская газета. – 1996. – 24 авг.
20. Лукашенко, А. Г. У Белоруссии есть союзник – надежный и испытанный – это Россия / А. Г. Лукашенко // Российская газета. – 1999. – 10 июля.
21. Москаленко, К. Россия и Беларусь: история интеграции и современное состояние процесса / К. Москаленко. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.mpa.ru:8081/analytics/issue.php?id=100> (дата обращения: 15.04.2009). – Загл. с экрана.
22. Народная воля. – 2000. – 22 нояб.
23. О разработке и принятии Конституционного акта. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.zatulin.ru/institute/sbornik/047/02.shtml> (дата обращения: 06.05.2009). – Загл. с экрана.
24. Российско-белорусские отношения : Материалы круглого стола. – М. : РАН, 1999. – 140 с.
25. Сибгатуллин, А. Союз России и Белоруссии – политическое самоубийство или прорыв в будущее? / А. Сибгатуллин. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.tatar-history.narod.ru/belorus.htm> (дата обращения: 03.03.2009). – Загл. с экрана.
26. Устав Союза Белоруссии и России // Российская газета. – 1997. – 9 апр.
27. Фадеев, А. Историческая инициатива В. Путина / А. Фадеев. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.materik.ru/index.php?section=analitics&number=58&article=2580> (дата обращения: 03.03.2009). – Загл. с экрана.
28. Фадеев, А. Лукашенко против единого государства с Россией / А. Фадеев. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rusbel.chat.ru/rusnew/rusnew22.htm> (дата обращения: 15.04.2009). – Загл. с экрана.
29. Шарапо, А. Союз России и Беларуси: проблемы и перспективы в свете глобализации / А. Шарапо // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2001. – № 2.
30. Лукашэнка, А. Захаванне суверэнітэту і незалежнасці застаецца для мяне прыярытэтам / А. Лукашэнка // Звезда. – 1999. – 18 снежня.

THE PROBLEM OF POLITICAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS CREATION OF THE RUSSIA-BELARUS UNION STATE

A.I. Susyaev

The paper aims to analyze the problem of elaboration and adoption of the Constitutional Act of the Russia-Belarus Union State in the context of political and institutional framework creation. It describes approaches of the sides to the legal basis and foundations of functioning of the new subject on the international arena. The author undertakes an attempt to estimate prospects of the adoption of the draft Act, developed by the Working Group.

Key words: *Union State, Constitutional Act, Supreme State Council, Council of Ministers, project, Working Group, Union Parliament, integration.*