

# “СБЛИЖЕНИЕ РОССИИ И БЕЛОРУССИИ”

Краткий вариант доклада

Фонда “Политика”, Российского института стратегических исследований,  
Совета по внешней и оборонной политике,\*  
обсужденный на V Ассамблее СВОП 19-20 апреля 1997 г.\*\*

## Введение

1. В настоящее время сложились во многом уникальные и относительно благоприятные предпосылки для сближения Российской Федерации и Белоруссии.

Многие экономические связи двух стран не разрушены, существует взаимная заинтересованность в их развитии. Курс на сближение поддерживается общественным мнением двух стран, соответствует общим устремлениям их высшего руководства, большинства политических партий и движений. Сохраняется менталитет братства и исторической общности народов. Страны Запада не пойдут на открытую конфронтацию с Россией из-за ее сближения с Белоруссией. Оно воспринимается как процесс, хотя и не соответствующий интересам Запада, но достаточно предсказуемый и естественный, учитывая этно-лингвистическую и историческую близость русского и белорусского народов, вызывающую аналогию с недавним объединением Германии.

2. Сближение с Белоруссией, учитывая его возможные позитивные и негативные стороны, в целом отвечает национальным интересам России, дает ей ряд геополитических и в перспективе - экономических преимуществ. Объединение России и Белоруссии способно принести внутривнутриполитический выигрыш российской власти, стать крупнейшим достижением второго срока президентства Б.Н.Ельцина.

3. Безусловно, процесс объединения двух суверенных государств с различающимися политическими и экономическими системами сопряжен с решением сложного комплекса государственно-правовых, хозяйственных, финансовых, социальных, военно-технических, дипломатических, информационных проблем и потребует по крайней мере нескольких лет.

Специфические особенности политического режима в Белоруссии, имеющего черты авторитарности, являются серьезным, но преодолимым препятствием для объединения двух стран, как существование режимов личной власти в ряде регионов России не препятствует их нахождению в составе РФ. Различия в хозяйственных механизмах России и Белоруссии могут быть постепенно нивелированы в результате действия Договора и Устава Союза. Если процесс сближения не будет ускорен, различия в хозяйственных и политических системах будут, как показывает опыт СНГ, лишь нарастать. Вот почему в конкретном случае Белоруссии процесс политической интеграции должен безусловно опережать решение вопросов пол-

---

\* Координаторы проекта: В.А.Никонов, Е.М.Кожокин, С.А.Караганов.

Авторы доклада: С.А.Колмаков, М.Е.Кучинская, А.Л.Мошес, О.Г.Румянцев, Ю.С.Хромов, С.Е.Шилов, В.А.Широбокова.

Предварительный вариант полного текста доклада был разослан в ряд органов государственной власти России в начале марта 1996 года.

\*\* В обсуждении 19 апреля 1997 г. приняло участие 130 членов и гостей СВОП, в прениях выступило 30 человек. Подписавшие документ могут быть не согласны с отдельными положениями текста, но одобряют его в целом и поддерживают его направленность. **По сложившейся традиции члены СВОП, работающие в исполнительных органах власти, не подписывают принимаемых документов.**

ной унификации хозяйственных механизмов. За прошедший год мы и так упустили стратегические возможности.

Не рассматривая в докладе гипотетические или перспективные формы интеграции (например, немедленное создание единого государства), которые практически не реализуемы на нынешнем этапе, мы поддерживаем объединение по принципу 1+1 в виде Союза России и Белоруссии, который, в зависимости от содержания Устава Союза, может быть и конфедеративным, и федеративным. Абсолютно решающим фактором успеха объединения является каждодневная работа по созданию Союза и претворению в жизнь соответствующих Договора и Устава, которая должна быть возглавлена в Российской Федерации самим Президентом или действующей от его имени Президентской комиссией под руководством одного из авторитетных и эффективно работающих государственных лидеров.

4. Как показали события последних месяцев, первые практические шаги по сближению РФ и РБ вызвали резкую активизацию антиинтеграционных сил и внутри двух государств, и, особенно, вовне. Временной фактор, по крайней мере на предсказуемый среднесрочный период работает не в пользу объединения. Вопрос надо поставить следующим образом: сейчас или никогда.

У народов России и Белоруссии существует исторический шанс начать воссоединение. Было бы крупной ошибкой перед будущим двух стран его упустить.

5. В то же время, если Россия не может собрать политическую волю и умение, если в российской элите настолько сильно сопротивление движению к объединению, за что выступает Президент и подавляющее большинство народа, то процесс объединения лучше было не начинать. В этом случае он не только закончится провалом и ухудшением отношений между руководством России и Белоруссии, но и глубокой обидой со стороны братского белорусского народа. Если нет воли к объединению, то лучше забыть о нем и вести дело к ограничению ущерба от неминуемой в таком случае переориентации Белоруссии на другие страны и их интересы.

## 1. Экономическая основа сближения РФ и РБ

1.1. До распада СССР Белоруссия являлась одной из наиболее развитых в экономическом отношении республик, дотировавших союзный бюджет. На ее территории крупные узкоспециализированные предприятия выпускали, в основном, конечную продукцию. Агропромышленный комплекс Белоруссии выступал как один из приоритетных секторов экономики, специализирующийся прежде всего на выпуске продукции мясного и молочного животноводства, производстве картофеля, льна.

1.2. За пять лет после распада СССР (1992-1996 годы) сокращение объема валового внутреннего продукта Белоруссии составило 36%, в России - 38%. Структура спада в двух странах различается существенно: в России в ВВП значительно выше доля услуг, не связанных с обслуживанием реального сектора. Объем промышленного производства в России сократился за пять лет на 49%, а в Белоруссии - на 39%, сельского хозяйства - соответственно на 35% и 23%.

1.3. В Белоруссии имеет место целый ряд неблагоприятных тенденций, во многом схожих с российскими. Увеличивается объем неплатежей, в том числе за отгруженную продукцию, продолжается спад в инвестиционной сфере, сократилась собираемость налогов в бюджет и несколько увеличился его дефицит в отношении к ВВП, налоговая нагрузка превысила 50% от ВВП, уменьшились золотовалютные запасы государства, продолжилось падение курса национальной валюты, увеличилось отрицательное сальдо платежного баланса.

Наибольшую угрозу экономической стабильности создает огромный (до 50%) объем нереализованной продукции промышленности. Но в целом тяжесть экономических проблем сопоставима с российскими.

1.4. На Белоруссию приходится порядка 4% общего объема внешней торговли России. Экономика Белоруссии в значительно большей степени зависит от российского рынка: на долю России приходится 55% ее внешней торговли.

1.5. Определяющими факторами развития экономики Белоруссии являются: чрезвычайно выгодное геоэкономическое положение, поскольку через ее территорию проходят основные сухопутные транзитные пути, связывающие Россию и Европу; относительно развитая внешнеторговая инфраструктура; достаточно квалифицированная и относительно дешевая рабочая сила; достаточно высокий научно-технический потенциал; наличие производственных мощностей для выпуска целого ряда конкурентоспособной на российском рынке и рынках третьих стран продукции; развитый агропромышленный сектор.

1.6. К числу факторов, объективно ограничивающих возможности развития экономики Белоруссии, относятся: чрезвычайно высокая зависимость от импорта топливно-энергетических ресурсов; зависимость от кооперационных связей с предприятиями вне Белоруссии; высокая доля ВПК в промышленности и связанные с этим проблемы конверсии; высокая зависимость животноводства от импорта зерна; узость национального рынка для сбыта собственной продукции; последствия Чернобыльской катастрофы.

1.7. Правительство Белоруссии выбрало процесс эволюционной структурной перестройки промышленности в качестве первоочередной задачи, отодвинув реорганизацию собственности на второй план. Управление хозяйством Белоруссии продолжает осуществляться на основе программ, разрабатываемых правительством. Задача создания широкого слоя собственников не ставится. В настоящий момент приватизировано около 20% предприятий. Уровень криминализации предпринимательства (как и уровень преступности в целом) - низок.

1.8. Различается бюджетная политика, структура доходов и расходов бюджетов двух стран. В России доля доходов консолидированного бюджета составляет около 27% от ВВП, в Белоруссии она превышает 50% ВВП. Ставки основных налогов (НДС, налог на прибыль) существенно не различаются, однако, количество налогов и подакцизных товаров в Белоруссии превышает российское. Принципиально отличается система налоговых льгот и освобождений. В Белоруссии от уплаты НДС освобождены сельскохозяйственные предприятия. Активно используются налоговые освобождения при уплате налога на прибыль с той ее части, которая направляется на инвестиции. В структуре бюджетных расходов в Белоруссии более существенна доля социальной сферы и поддержки отраслей народного хозяйства. Принципиально отличается политика в области покрытия бюджетного дефицита. В России основными источниками покрытия являются внешние и внутренние заимствования, а в Белоруссии - прямое кредитование Национальным Банком дефицита госбюджета. В последний год в Белоруссии для покрытия бюджетного дефицита также стали использоваться государственные ценные бумаги, но доля их невысока.

1.9. Среднегодовая совокупная денежная масса и в России, и в Белоруссии составляет немногим более 12% от ВВП. В обеих странах стоит проблема излишней ликвидности в финансовом секторе в ущерб долгосрочным вложениям.

1.10. Принципиально сходно построение и функционирование банковских систем двух стран по принципу двухуровневой системы - Центральный банк и коммерческие банки. Вместе с тем необходимо отметить большее государственное регулирование деятельности бан-

ков РБ, а также значительные государственные пакеты акций в уставных капиталах ведущих банков и широкое представительство органов государства в их управлении.

1.11. Валютный режим в РБ более жесткий, чем в России, поскольку действует целый ряд ограничений на покупку валюты в целях стабилизации белорусского рубля. В последние месяцы наблюдалось падение реального валютного курса белорусского рубля по отношению к доллару и российскому рублю. Существует серьезное расхождение реального валютного курса белорусского рубля с определенными на 1997 г. границами валютного коридора.

1.12. После создания Таможенного союза объем российско-белорусской торговли заметно возрос. Россия получила некоторые преимущества в результате совместного пограничного и таможенного контроля на внешних границах Таможенного союза. Однако система регулирования внешнеэкономической деятельности в Белоруссии не приведена в соответствие с российской, имеются расхождения в ряде важных положений таможенного, уголовного, валютного и административного законодательства. Не унифицированы ставки импортных пошлин более чем по 450 товарным позициям, а также акцизные ставки, ставки сборов за таможенное оформление, не установлено единое освобождение от НДС при ввозе технологического оборудования и запасных частей и др. Несогласованность нормативной базы создала условия для незаконного импорта алкоголя, табачных изделий и других подакцизных товаров через территорию Белоруссии, от чего Россия потеряла в 1996 году, по некоторым оценкам, до 6 трлн. руб. В то же время несколько ухудшились показатели торговли РБ с третьими странами, в отношении которых стали действовать единые с Россией таможенные пошлины. Возрос скрытый ущерб от завоза через территорию России в Белоруссию ряда импортных товаров (например, радиоэлектроники).

1.13. Попытка объединения денежных систем России и Белоруссии уже предпринималась в 1994 г., но оказалась нереализованной прежде всего из-за политических причин. В настоящее время Белоруссия готова к работе по объединению денежных систем двух государств. В этих целях ЦБ России и НБ Белоруссии подписали в начале марта 1997 года соглашение о координации проводимой валютной политики, предполагающее последовательное введение в Белоруссии рыночного механизма валютного регулирования и сближение его на этой основе с российским.

1.14. Средний уровень жизни в двух странах сопоставим. В России выше уровень оплаты труда, в Белоруссии ниже цены на товары и услуги, равно как и дифференциация доходов населения. Согласно официальным данным ООН, в 1996 г. по уровню жизни Россия находится в одной группе государств с Белоруссией.

## 2. Оборонный потенциал и вооруженные силы Белоруссии

2.1. Военная доктрина Белоруссии (принята 16 декабря 1992 г.) декларирует нейтралитет, статус безъядерного государства, отказ от вступления в военные блоки и союзы. При этом допускается возможность сотрудничества с другими странами в целях отражения агрессии. Белоруссия подписала Ташкентский договор о коллективной безопасности, заключила в 1995-1997 гг. ряд российско-белорусских соглашений, затрагивающих военную сферу. Военное сотрудничество с Белоруссией имеет важное стратегическое значение для России.

2.2. Строительство вооруженных сил Белоруссии осуществляется в соответствии с двухэтапной программой, рассчитанной на 6 лет (1992-1997 гг.). Главная цель - создание немногочисленной национальной армии (оптимальная численность - до 60 тыс. человек), оснащенной современным оружием и военной техникой. В 1996 г. общая численность личного состава ВС составляла 85 тыс. человек, из которых: более 70% - сухопутные войска,

около 17% - военно-воздушные силы, 13% - войска ПВО. Существует нехватка высококвалифицированных кадров в тактической авиации, есть потребность и в штабных работниках. Некоторая часть офицеров белорусской армии проходит подготовку в военных училищах и академиях России.

2.3. Согласно Договору об образовании Сообщества двух государств от 2 апреля 1996 г. стороны обязались согласовывать свою внешнюю политику, совместно обеспечивать безопасность, охрану границ, разработать общие принципы военного строительства, использования элементов военной инфраструктуры. Судя по заявлениям А.Лукашенко, в области военного сотрудничества Минск готов идти очень далеко, вплоть до создания наднациональных структур.

2.4. Военное производство Белоруссии почти полностью подчинено кооперации с российским оборонным комплексом. 180 российских оборонных предприятий поддерживают контакты со 120 заводами белорусского ВПК. Многие белорусские заводы, обладающие уникальными производственными базами и высокими технологиями, продолжают оставаться монополистами в рамках СНГ. В Белоруссии имеются 15 НИИ, проводящих военные разработки, из них три института специализируются на работах в области электроники.

### 3. Внутриполитические аспекты интеграции

3.1. Настроения населения Белоруссии в отношении сближения с Россией показали еще результаты майского референдума 1995 г., когда действия Президента РБ, направленные на экономическую интеграцию с РФ, поддержали 82,4% граждан, принявших участие в голосовании. Необходимо подчеркнуть, что вынесенный на референдум вопрос носил общий характер. Результаты социологических исследований создают более сложную, неоднозначную картину интеграционных ожиданий граждан республики.

3.2. Результатом острого политического кризиса в Белоруссии в 1996 г. стали осуществленная путем референдума конституционная реформа и возникновение умеренно авторитарного режима, характерного для большинства государств постсоветского пространства. Специфика новой белорусской власти, с одной стороны, может сработать на объединение, учитывая приверженность А.Лукашенко (хотя и не однозначную) идеям интеграции и полное вытеснение противников сближения из властных структур РБ. С другой стороны, это дискредитирует объединительный процесс в глазах реформаторских сил, влечет обвинения России в "поощрении авторитаризма", порождает опасения за судьбу демократических преобразований в самой РФ, создает крайне неблагоприятный информационный фон для интеграции (особенно с учетом того, что российские электронные СМИ имеют в РБ пятикратный перевес над местными).

3.3. Положительным моментом общественно-политической ситуации в Белоруссии является в основном позитивная нацеленность основных общественно-политических сил РБ, за исключением БНФ и руководства бывшей парламентской оппозиции, на сближение с Россией. Однако жесткая позиция А.Лукашенко в отношении всех партий и движений, в том числе и настроенных на объединение, не позволят в полной мере использовать их потенциал для осуществления более тесной интеграции.

3.4. Определенное ослабление интеграционистских устремлений А.Лукашенко после референдума и конституционной реформы, превративших его в единственную реальную силу белорусской политики, было простимулировано ситуацией, связанной с неподготовленностью восприятия письма Президента России по вопросам дальнейшей интеграции в январе 1997 г. (которое шло вразрез с предшествовавшими двусторонними договоренностями) его

адресатом. "Месячник" белорусско-российской интеграции, начавшийся с визита Лукашенко в Москву 7 марта 1997 г., позволил снять некоторые элементы напряженности и выявить позиции сторон. В частности, стало ясно, что Минск готов на конфедеративный тип объединения, предполагающий преобразование Сообщества в Союз, введение единого гражданства, создание органов по координации экономической, внешней и оборонной политики.

3.5. В то же время необеспеченные пропагандистски шаги к объединению и ужесточение линии Лукашенко в борьбе с внутренней оппозицией создали почву для оживления деятельности противников интеграции внутри Белоруссии и их поддержки извне. БНФ, ставший организационным центром оппозиции, с февраля 1997 г. начал серию уличных манифестаций в попытке разыграть в Белоруссии "белградский сценарий". В процессе борьбы против президентского режима, который, по утверждениям оппозиции, установлен с согласия Москвы, происходит опасное отождествление антипрезидентских и антироссийских лозунгов. Деятельность оппозиции пользуется растущей поддержкой со стороны городской интеллигенции и молодежи, что объективно ставит А.Лукашенко перед дилеммой: ужесточение полицейских мер или хотя бы демонстрация намерений к либерализации. Сейчас прямой угрозы существованию белорусского режима нет, но она может возникнуть в случае продолжения силовой конфронтации в РБ.

3.6. Проводимые в России социологические исследования показывают в целом благожелательное отношение общества к возможности объединения России и Белоруссии. При наличии четкой программы разъяснения этапов и скоординированных действий по пропаганде преимуществ Союза российское общество способно воспринять самые далеко идущие варианты сближения.

3.7. Инициаторами и пропагандистами объединения в России выступает значительная часть "партии власти", в том числе и сам Президент Б.Н.Ельцин, глава Правительства В.Черномырдин, руководство ТЭК, отраслевых министерств, силовых и внешнеполитических ведомств. В то же время следует обозначить значительно более осторожную позицию А.Чубайса, которая находит понимание у части федерального правительственного аппарата (Минэкономики, Минфин, отчасти ЦБ, ГНС, ГКИ, ГТК).

3.8. Сторонниками сближения с Белоруссией являются многие партии и общественно-политические движения в России. Позиция проправительственных фракций в Государственной Думе (НДР и "Российские регионы") носит в целом благожелательный характер, однако учитывает все колебания по поводу нюансов объединения, существующие в основных центрах принятия решений. ЛДПР, группа "Народовластие" в Госдуме являются сторонниками наиболее радикальных вариантов объединения, исходя прежде всего из геополитических интересов России. После некоторой заминки, связанной с отношением к последствиям прошлогоднего противостояния А.Лукашенко и парламентской оппозиции (во многом - коммунистической), российские левые (НПСР) публично также поддерживают интеграционный курс. При этом они не желают уступать лавров главным "интеграторов".

3.9. В России имеется ряд сил, которые (каждая в силу собственных соображений) будут препятствовать объединению. Существуют сценарии, при которых воздействие сил сопротивления окажется достаточным для того, чтобы не только не допустить формального создания нового межгосударственного образования, но и повернуть вспять весь интеграционный процесс. К силам сопротивления следует отнести:

- часть экономических кругов, либо пользующихся наличием слабо контролируемого властью "белорусского коридора" для получения прибыли полу- или открыто криминальным путем, либо надеющихся на постепенное импортозамещение товаров из Белоруссии произ-

веденными в России, что позволило бы за счет искусственного сохранения спроса отказаться от реформирования собственных производств;

- либеральные экономические круги, по-прежнему полагающие, что бывшие союзные республики являются бременем для экономики России;

- различные силы демократического крыла, в том числе ДВР, "Яблоко", не возражающие против самой идеи интеграции, но категорически отрицающие возможность взаимодействия с нынешним белорусским руководством для ее реализации;

- круги, полностью ориентирующиеся на позиции и интересы Запада;

- силы в российской бюрократии, прежде всего, в центре, не желающие борьбы за свои привилегии с белорусскими визави, которых пришлось бы допустить в аппаратную среду; такая позиция российской стороны попадает в резонанс с нежеланием и опасениями части белорусской бюрократии относительно утраты полноты власти в республике и попадания под контроль Москвы; вероятно, данный фактор является критическим, поскольку именно аппарату в обеих странах предстоит разработать и реализовать линию на объединение.

3.10. Существуют и труднообъяснимые опасения, что в случае объединения именно А.Лукашенко возглавит "единое государство" (и это при том, что население Белоруссии составляет около 7% от российского, а о создании единого государства в нынешних условиях речи не идет).

3.11. Накануне и сразу после подписания Договора о Союзе 2 апреля 1997 г. борьба основных группировок по вопросу о союзе с Белоруссией в российском политическом истеблишменте вошла в состояние "клинча". Это вредит имиджу России, ее Президента и не позволяет ни одной из сторон добиться решительной победы.

Сторонники объединения подверглись мощному скоординированному информационно-политическому и кадровому прессингу. Их позиции в ближайшем окружении Президента, в Администрации и Правительстве оказались поколебленными. Все это сказывается сейчас на характере, аргументации и тоне ведущейся ими кампании в пользу объединения с Белоруссией, которая носит, с одной стороны, оборонительный, а, с другой, обличительно-иронический характер. Объективным ходом событий и логикой борьбы умеренные "государственники-центристы" искусственно заталкиваются в "окопы" национал-патриотов и левой оппозиции.

Оппоненты сближения максимально эффективно использовали "белорусский сюжет" для расширения своей властно-кадровой базы. В то же время дальнейшее нагнетание страстей вокруг объединения выглядит в глазах инициаторов кампании малопродуктивным, так как срыв соглашения чреват серьезным политическим ущербом и потерей лица для самого Президента РФ. Кроме того, односторонняя антибелорусская ориентация не выгодна действующим политикам, особенно тем, кто надеется на политические перспективы. С этой точки зрения определенного рода "ничья" неизбежна.

#### Внешнеполитический контекст

4.1. В период после провозглашения независимости Белоруссии в ее внешней политике вектор, направленный на интеграцию в СНГ, доминировал над европейской или центрально-европейской ориентацией. Слабое профилирование принадлежности к ЦВЕ обуславливалось тем, что основная масса населения республики, включая политическую элиту, продолжала сохранять "союзные" и пророссийские настроения. Наличие общности Белоруссии со

странами региона ЦВЕ впервые было зафиксировано в заключенном 23 июня 1992 г. польско-белорусском Договоре о добрососедстве и дружественном сотрудничестве.

4.2. После избрания на пост Президента А.Лукашенко заявил о том, что бесспорным, но не единственным приоритетом для Белоруссии является ориентация на Россию. Он указал, что республика "намерена лететь как бы на двух крыльях - Запада и Востока", исходя по отношению к обеим сторонам из соображений прагматизма или "из интереса, прежде всего, экономического".

4.3. Заключение 2 апреля 1996 г. Договора о создании Сообщества Россия-Беларусь не вызвало за рубежом серьезных опасений. Это событие рассматривалось Западом лишь как пропагандистское средство решения Президентами РФ и РБ конъюнктурных политических задач. После практических шагов по преобразованию Сообщества в Союз реакция в мире на политику сближения Минска и Москвы стала носить более негативный характер, однако, не подошла к той грани, за которой возможно реальное обострение отношений России и Запада.

4.4. Запад занял жестко обвинительную позицию в отношении режима А.Лукашенко. ОБСЕ и Совет Европы фактически требуют пересмотра итогов декабрьского референдума, Госдепартамент США официально рекомендовал американским инвесторам воздержаться от сотрудничества с нынешним режимом РБ и переводить уже сделанные инвестиции в сопредельные страны.

4.5. В то же время Запад не до конца "захлопывает дверь" для официального Минска, используя в качестве посредников Польшу и Украину, чтобы не ставить РБ в положение полной международной изоляции, способной только подтолкнуть Минск к объединению с Россией. Механизмом, сдерживающим российско-белорусское сближение, должны стать укрепление белорусской оппозиции и контакты с руководством Белоруссии соседних государств - Польши, Украины, Литвы и Латвии - чья деятельность на этом направлении координируется с основными европейскими и трансатлантическими организациями.

4.6. Ни в коем случае нельзя полагать, что для Белоруссии курс на сближение с Россией безальтернативен. Переориентация РБ на западных соседей в случае неудачи политики сближения с РФ вполне возможна, и именно к этому подталкивают и будут подталкивать А.Лукашенко вышеперечисленные страны и Запад.

4.7. Страны СНГ в целом нейтрально оценивают сближение России и Белоруссии, если не считать относительно болезненной реакции со стороны Президентов Казахстана и Украины. Их позиция вполне объяснима: планы сближения РФ и РБ, введения единого гражданства уже вызывают со стороны значительной части русскоязычного населения Казахстана и Украины давление на руководство этих стран в пользу усиления интеграции с Россией. Кроме того, в Киеве понимают, что сближение России и Белоруссии резко уменьшает экономические (связанные с прохождением нефте- и газопроводов) и особенно политические возможности Украины, ее ценность в качестве так называемого "буферного государства".

4.8. Сближение России и Белоруссии не должно рассматриваться в контексте расширения НАТО. У стран, заключивших Союз, есть многообразные объективные национальные интересы, требующие их постепенного объединения. Наоборот, принятие решения о расширении НАТО на Восток, чувство вины Запада перед Россией за принятие такого решения создают определенное "окно возможностей" для движения Белоруссии и России навстречу друг другу.



## 5. Позитивные и негативные последствия усиления интеграции России и Белоруссии

5.1. К основным негативным последствиям объединения России и Белоруссии можно было бы отнести: польско-украинское и польско-литовское сближение, а также дальнейшую консолидацию балтийских стран; повышение внимания на Западе к Украине; нарастание определенных противоречий в отношениях между Россией и Западом (в основном с США). Однако большая часть указанных тенденций уже проявляется и будет развиваться в дальнейшем, даже если российско-белорусская интеграция не состоится.

При непринципиальной и неразумной политике России в отношении прав человека в Белоруссии ситуация в Минске может быть дестабилизирована, что поставит Москву в трудное положение. Новые факты нарушений прав человека, свободы прессы могут еще больше усилить негативное восприятие интеграции частью российского общества, критический настрой российских СМИ. В то же время трудно представить себе, если оставаться на почве реализма, как более авторитарный белорусский режим сможет ухудшить (и без того, правда во многом неблагоприятную) ситуацию с правами человека или свободой прессы в России.

В экономической сфере сближение с Белоруссией может иметь негативные последствия в случае отсутствия системного подхода при проведении данной политики, а также в случае принятия решений, не подкрепленных действенным механизмом их реализации (как в случае Таможенного союза).

5.2. Объединение России и Белоруссии принесло бы России целый ряд неоспоримых преимуществ.

В сфере внешней и оборонной политики: непосредственный выход на границы Центрально-европейского региона ("окно в Европу"); устранение потенциальной угрозы создания так называемого "Балтийско-Черноморского" пояса изоляции России; получение дополнительных мощных средств воздействия для развития отношений с Украиной, нейтрализация возможности превращения Украины в "буферное" антироссийское государство; усиление позиций для диалога с Польшей и государствами Балтии; придание импульса демонстрацией примера развитию процессов дальнейшего сближения в "интеграционном ядре" СНГ (Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия) и, возможно, в Содружестве в целом; общее усиление влияния России в мировой политике посредством доказательства своей способности к проведению столь крупномасштабной акции, как объединение с соседним независимым государством; оптимизация стратегического положения России на западном направлении; увеличение военных возможностей Союза государств в области обычных вооружений за счет достаточно боеспособной белорусской армии; получение пространства для маневра в рамках Договора ОВСЕ; получение дополнительных возможностей для совершенствования как собственной системы ПВО и ПРО, так и объединенной ПВО; затруднение деятельности антироссийских сил в Белоруссии.

Велик и политико-психологический выигрыш: сближение России и Белоруссии серьезно ослабит в России синдром "разделенной нации".

5.3. В качестве основных экономических приобретений можно отметить:

- создание общего рынка товаров, труда и капитала и устранение барьеров на пути их движения; возможность использования чрезвычайно выгодного геоэкономического положения РБ и ее развитой транспортной и внешнеторговой инфраструктуры в общих экономических интересах; удешевление перевозок, связанных с поддержанием жизнедеятельности Калининградской области; участие в приватизации в Белоруссии; восстановление и создание новых технологических связей предприятий России и Белоруссии; ликвидация "чер-

ной дыры", через которую утекают доходы российского бюджета от акцизов, и создание необходимых предпосылок для реализации монополии государства на торговлю вино-водочными изделиями. Главная же геоэкономическая выгода от объединения - получение Россией надежного транспортного коридора для товаропотоков и, особенно, газа, а впоследствии и нефти; резко ослабнут конкурентные позиции стран, через которые сейчас идут грузопотоки - Украины, государств Балтии и др.

Несмотря на то, что на первом этапе объединительных процессов Белоруссия будет выигрывать относительно больше, с годами "экономическая выгодность проекта" объединения для России при разумной политике будет нарастать.

Сравнивая возможные потери и приобретения Российской Федерации от создания интегрированного объединения с Белоруссией, можно сделать однозначный вывод - **объединение отвечает национальным интересам России.**

## 6. Форма и правовой механизм сближения России и Белоруссии

6.1. "Максималистский" подход, который предполагает форсированное государственное объединение РФ и РБ в форме федерации, маловероятен и даже может быть использован для срыва реальной интеграции. В Белоруссии нет давления населения в пользу немедленно вхождения в Россию, способного преодолеть гарантированное в данном случае сопротивление. Выдвижение Россией жесткого варианта объединения будет отвергнуто белорусской стороной и может подтолкнуть ее дать обратный ход всему процессу сближения. Неизмеримо возрос бы и внешнеполитический ущерб ввиду прямого отпора данной схеме объединения со стороны Запада.

6.2. Наиболее реалистичным вариантом является предложенное Президентами двух стран преобразование Сообщества в Союз (как это и предусматривается Договором от 2 апреля 1997 г.). Устав Союза по сути предполагает продвижение к конфедерации. Создание Союза двух суверенных государств как субъекта международного права соответствует конституционным нормам сторон. Конституция Российской Федерации (ст. 79) и Конституция Белоруссии (ст. 8) допускают возможность участия обоих государств, соответственно, в "межгосударственных объединениях" и "межгосударственных образованиях" с передачей им части своих полномочий. Устав Союза, вынесенный на обсуждение, следует в целом поддерживать, поскольку он обозначает верный вектор дальнейшего движения.

6.3. К преимуществам данного варианта относятся относительная легкость его реализации, в том числе, за счет превентивной нейтрализации опасений бюрократии. Однако при этом сохранение, по существу, двух достаточно независимых государств не позволит в корне изменить существующую модель отношений со всеми присущими ей минусами, приведет к консервации дезинтеграционного потенциала с вероятностью его роста в будущем, будет способствовать началу аппаратной борьбы между представителями национальных и наднациональных структур.

6.4. Конструкция Союза будет нестабильной и не гарантированной от распада, если уже на данном этапе в Уставе Союза не будет обозначена цель достижения в обозримой перспективе более высокой степени государственного единства. Формула "1+1" в принципе применима не только для конфедерации, но и для федеративного государства.

6.5. Ключевым механизмом политической интеграции Российской Федерации и Белоруссии должно стать установление единого гражданства Союза.

6.6. С правовой точки зрения решение вопроса о преобразовании Сообщества в Союз

государств путем референдума необязательно. Это решается договором. Референдум в правовом отношении обязателен лишь для случая образования единого государства с новым федеративным устройством. Нецелесообразно выносить на референдум альтернативные вопросы о форме объединения.

Недопустимо вынесение на референдум в Российской Федерации в одностороннем порядке вопроса о создании единого государства, поскольку это является оскорбительным для Белоруссии посягательством на ее суверенитет и похоронит весь объединительный процесс. Если вопрос об объединении России и Белоруссии в общее государство (единое федеративное государство) на каком-то этапе возникнет, он должен быть решен на основе согласованной позиции двух Президентов и одновременно вынесен на всенародное голосование (референдум) граждан двух государств. Реальное объединение России и Белоруссии в единое федеративное государство потребует изменения Конституций двух стран. Поскольку новая российская Конституция была принята всенародным голосованием (референдумом), то и изменения в ее содержании лучше принимать на референдуме.

6.7. Достаточно очевидно, что Россия должна будет настаивать, используя двусторонний диалог, а также международно-правовые нормы, на улучшении положения с правами человека и свободой средств массовой информации в Белоруссии; с другой стороны, больший доступ к российским государственным и полугосударственным СМИ должна получить Белоруссия.

## 7. Механизм и приоритетные направления экономической интеграции.

Для реализации наименее болезненного сценария создания экономического союза двух государств необходимо решить следующие основные задачи:

7.1. Принятие в кратчайшие сроки законодательных и иных нормативных актов для унификации основных принципов регулирования экономики, бюджетной, ценовой, денежно-кредитной, внешнеэкономической и торговой политики. При этом не обязательно в качестве стандарта принимать исключительно действующее в России законодательное регулирование экономических процессов.

7.2. Создание единой наднациональной системы управления теми сферами, решение об объединении которых принято и проведение ими единой согласованной политики. При этом наднациональным органам должны быть переданы не только рекомендательные, но и распорядительные функции, а их решения должны быть обязательными для обеих сторон. В качестве первоочередных задач следует рассматривать объединение транспортной и энергетической систем, совместную модернизацию систем связи.

7.3. Поэтапное создание денежного союза, направленное в конечном счете на объединение денежно-кредитных систем на основе российского рубля. Это означает на первом этапе: проведение согласованной денежно-кредитной политики, включая согласование объемов денежной эмиссии; проведение согласованной валютной политики и применение единых механизмов ее регулирования; выработку действенного механизма взаимной конвертации национальных денежных единиц России и Белоруссии; проведение согласованной политики ценообразования, доходов и налогообложения.

Только после успешного решения названных задач - на втором этапе - может идти речь о полном объединении денежно-кредитных систем на основе российского рубля. Это означает: учреждение единого Центрального банка, являющегося единым эмиссионным центром, на основе ЦБ России; совместное определение единой денежно-кредитной политики и механизмов ее проведения; создание единого валютного рынка, определение единой валютной

политики и правил валютного обращения и контроля; принятие общих правил безналичных внутренних расчетов между хозяйствующими субъектами, а также коммерческими банками, включая правила открытия счетов хозяйствующими субъектами; определение единого порядка надзора и регулирования деятельности коммерческих банков, стандартов и правил бухгалтерской отчетности, правил совершения кредитных, расчетных, кассовых и валютных операций.

7.4. Создание единого бюджета экономического союза для финансирования наднациональных органов и общих экономических программ, отчисления в который должны осуществляться сторонами в согласованных объемах. Бюджет подлежит утверждению Высшим Советом Союза и является обязательным для исполнения межгосударственным экономическим комитетом или иным верховным органом Союза.

7.5. Полномасштабная реализация соглашения о Таможенном союзе на основе деятельности объединенного Таможенного комитета, единого законодательства, единого таможенного кодекса, общих таможенных правил и единых ставок экспортных и импортных пошлин, налогов и сборов, единых правил нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, единого торгового режима в отношении с третьими странами и нормативных положений по регулированию хозяйственной деятельности, валютному и экспортному контролю, отмены пошлин и других платежей во взаимной торговле. Это предполагает также согласованный подход в отношении с международными экономическими и финансовыми организациями (МВФ, ВБ, ЕБРР, ВТО и др.)

7.6. Сближение систем регулирования социально-экономических процессов и определение общих принципов предоставления социальных государственных гарантий. Это означает: применение единых правил регулирования доходов, включая установление минимальной заработной платы, пенсий, стипендий, пособий; установление единых правил формирования и использования пенсионных и иных фондов социальной защиты; проведение общей политики в сфере занятости и создание условий для свободного перемещения рабочей силы на всей территории.

7.7. Создание единого информационного пространства, предполагающее, в частности, унификацию учета и статистики.

7.8. В области синхронизации экономических преобразований целесообразно настаивать на использовании в Белоруссии российской схемы приватизации. Предлагаемая белорусской стороной схема вполне допустима. Важно, чтобы приватизация в Белоруссии осуществлялась.

7.9. Аргументы о том, что сближение или даже унификация экономических систем двух стран обязаны предшествовать интеграции политической, представляются надуманными и противоречат мировой практике (например, объединение Германии). Решение политических проблем объединения должно идти параллельно или даже впереди унификации экономических систем.

## 8. Общественно-политическая составляющая механизма объединения

8.1. Важным фактором реализации планов объединения России и Белоруссии является максимально полное задействование потенциала общественной поддержки этого процесса. В частности, представляется целесообразным создание Общественной ассамблеи Союза Белоруссии и России, которая бы включала в себя представителей партий, движений, общественных организаций двух стран, поддерживающих курс на создание Союза. Общественная ассамблея могла бы действовать через систему фондов, неправительственных структур, веду-

щих социально-практические, исследовательские проекты в области культуры, политического и экологического образования, развития малого и среднего предпринимательства и т.д. Важно осуществлять диалог со всеми политическими партиями и движениями Белоруссии.

8.2. Необходимо использовать в объединительном процессе возможности и каналы предпринимательских организаций двух стран. Крупнейшими из них в Белоруссии являются Союз Предпринимателей и Арендаторов, Союз Предпринимателей с Фондом Финансовой Поддержки Предпринимательства. С российской стороны сотрудничество могли бы осуществлять РСПП, "Круглый стол бизнеса России", АРБ при поддержке работающих на белорусском рынке коммерческих банков, компаний "Газпром", ЛУКОЙЛ, ЮКОС и др.

8.3. В целях формирования единого культурного пространства Союза России и Белоруссии и снятия возможных напряжений, связанных с опасением "русификации", желательно заключение Договора о культурном союзе Белоруссии и России.

8.4. Абсолютно решающим для процесса сближения является создание постоянной комиссии по интеграции с Белоруссией под руководством Б.Н.Ельцина или действующего по его поручению и от его имени авторитетного политического лидера России, пользующегося доверием Президента. Без этого реальное создание Союза России и Белоруссии, требующее каждодневной работы, скоординированной на высшем уровне, будет невозможным даже после подписания всех соответствующих документов. Сформированная в настоящее время Комиссия по ведению переговоров с Белоруссией не может выполнить такой роли. Вопрос за Президентом России: либо он оставит о себе память как о строителе и собирателе государства, либо он упустит эту возможность.

8.5. Другим политическим шагом по созданию союза могла бы стать институционализация регулярных встреч двух президентов (не реже одного раза в два месяца) для обсуждения наиболее острых на каждый конкретный момент проблем развития Союза.

8.6. Наихудшим сценарием развития событий на сегодняшний момент явился бы срыв ратификации и реализации подписанного Президентами двух стран Договора о Союзе. Это имело бы следствием: серьезнейший подрыв престижа России и ее высшего руководства, не способного скоординировано провести важнейшую внешнеполитическую акцию; остановку и движение вспять в двусторонних отношениях, импульс к дезинтеграции в СНГ; ускоренную "украинизацию" внешней и внутренней политики Белоруссии с большей ориентацией на страны НАТО и опорой на национально ориентированные силы внутри страны; резкое осложнение ситуации с выходом на европейские рынки и вокруг Калининградской области; трудности с поддержанием оборонной инфраструктуры на западном направлении; потерю единственного стратегического союзника.

Если шаг к объединению сделан, то необходимо твердо и последовательно идти и дальше по этому пути.