



## СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

### О российско-белорусской интеграции\*

Состояние дел с подготовкой нового российско-белорусского договора об интеграции вызывает серьезную озабоченность.

25 декабря 1998г. в Москве подписаны Декларация о дальнейшем единении России и Белоруссии, Договор о равных правах граждан и Соглашение о создании равных условий субъектам хозяйствования. Этими документами было определено, что в первой половине 1999 года должен был быть разработан и вынесен на всенародное обсуждение Договор об объединении России и Белоруссии в союзное государство, образованы государственные органы и наднациональные структуры управления, сформирован единый бюджет, на основе Соглашения о предоставлении равных условий субъектам хозяйствования сторон создано единое экономическое пространство. Соглашениями закладывались основы для решающего прорыва на пути сближения наших стран. Внутриполитическая и международная обстановка предоставляла для этого уникальный шанс.

Задачи, намеченные соглашениями 25 декабря 1998 г., не были выполнены. Не готов к обсуждению в России и Белоруссии проект Договора, далеко от намеченных сроков образование единого экономического пространства, нет ясности в вопросах схемы руководства нового Союза и структур управления. Сам термин «Союзное государство», как представляется, нуждается в дополнительном осмыслении и проработке. Периодические авралы с доработкой договора, заверения о том, что все будет хорошо и скоро все будет готово, не развеивают, а наоборот, усугубляют сомнения по поводу способности и желания властей выполнить взятые на себя договорные обязательства. По существу, идет компрометация официальными структурами выстраданной россиянами и белорусами идеи объединения. Разного рода политические «вбросы», равнодушие, ведомственная заикленность или работа механизмов торможения создают вокруг работы над российско-белорусским Договором и связанных с ним соглашениями недостойную атмосферу. Особое беспокойство вызывает, то и дело вспыхивающее обсуждение возможности продления через создание места нового союзного Президента политической жизни Б.Н.Ельцину и его режиму практически единодушно отвергаемому в России. В декабре 1991 г. в Беловежье вопросы развала СССР решались быстро, без колебаний. С единением же все идет туго, без "огонька". В такой обстановке выглядит понятной, хотя и не может приветствоваться эмоциональная риторика А.Лукашенко на заседании Парламентского собрания России и Белоруссии в Минске.

---

\* Совет по внешней и оборонной политике неоднократно обращался к теме российско-белорусского сближения. Доклад СВОП "Сближение России и Беларуси", опубликованный в приложении к "Независимой газете" "НГ-Сценарии" 29 апреля 1997 г., был по сути единственным подробным документом, обосновавшим необходимость и сложности такого движения, существовавшим во время дискуссии 1998 г. Рабочая группа СВОП по российско-белорусским отношениям продолжала работать и после 1998 г. Представляемый документ носит рабочий характер и призван оживить дискуссию о российско-белорусском сближении, стимулировать процесс такого сближения.

Учитывая особую важность вопроса, Совет по внешней и оборонной политике считает необходимым высказаться о российско-белорусской интеграции.

### **1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ СОЮЗА БЕЛАРУСИ И РОССИИ.**

Независимые Россия и Белоруссия связаны прочными историческими нитями общности судьбы, культуры, религии, языка.

В сфере экономики на территории двух стран, начиная с Российской империи, сложились тесно переплетенные, в высокой степени взаимодополняющие друг друга на базе кооперации хозяйственные комплексы. Именно поэтому столь чувствительными для России и Белоруссии стали дезинтеграционные процессы конца 80-х — начала 90-х гг.

Первый этап экономической интеграции — создание таможенного союза, основы единого экономического пространства — уже принесло существенные выгоды для экономик России и Белоруссии, прежде всего реального сектора. Благодаря введенному таможенному режиму наши страны вновь превратились в крупнейших торговых партнеров — главным образом, на базе прямых связей Белоруссии с российскими регионами. Однако не все таможенные вопросы отрегулированы, возникают проблемы и рецидивы, (так, на железнодорожных путях и авиаперевозках таможни нет, на автодорогах — есть). Необходимо обеспечить скорейшее завершение унификации таможенных кодексов России и Белоруссии, введение реальной системы сквозного контроля за всеми грузами, пересекающими территории наших стран, создание эффективно работающего единого таможенного органа российско-белорусского союза.

Существуют и проблемы взаимоотношений с Европейским союзом, обеспечения аналогичного режима на границе Белоруссии и Украины, вхождения в Всемирную Торговую Организацию, отличий таможенных тарифов — проблемы непростые, но в принципе разрешимые.

Прилагаются усилия в сфере формирования общего экономического пространства. Заключены или готовятся к заключению договоры (вопросы ценовой, тарифной, налоговой политики, введения единой валюты, экспортного контроля, образования финансово-промышленных групп (ФПГ), защиты отечественных производителей и др.).

В институциональной сфере идет унификация законодательства для создания общего рынка ценных бумаг, энергоресурсов, услуг связи и транспорта, формирования общего инвестиционного, информационного, научного, технологического и образовательного пространства, развития отношений между регионами и создания межгосударственных ФПГ.

Реализовано на законодательном уровне равенство прав граждан Союза в трудоустройстве, оплате труда, в получении различных видов образования, медицинской помощи в той и другой частях Союза.

Идет работа по созданию объединенной энергосистемы Союза, формированию общей транспортной системы Союза с едиными тарифами по перевозке грузов и пассажиров.

Значительные возможности для кооперации с российским ТЭКом имеет белорусская нефтехимическая промышленность, производящая конкурентную не только на территории СНГ продукцию.

Развитие интеграции потребует новых форм финансирования совместных проектов. Российские предприниматели и промышленники предложили белорусским партнерам создать экспортно-импортный банк с привлечением в него части бюджетных средств Союза Белоруссии и России, а также средств банков и предприятий для поддержки взаимной торговли.

На пути к единому экономическому пространству существует ряд проблем. В первую очередь, это постоянный долг Белоруссии за энергоносители. Достигнутое соглашение по проблеме платежей за газ максимально учитывает экономические трудности Белоруссии, а также позволяет России улучшить производственное положение. Но кардинальное решение проблемы газового долга — впереди.

Другая серьезная проблема — свободная конвертация национальных валют для взаимных расчетов. Отдельная задача здесь — определение курса белорусского рубля на основе рыночных механизмов. Один из вариантов — введение расчетной единицы типа специальных прав заимствования (МВФ) или переводного рубля, как это было в СЭВ, что не означает отказа на первом этапе от национальных валют. Создание единой расчетной единицы Союза, в перспективе полновесной валюты, положительно повлияет на экономику двух стран. Это приведет к экономии средств на обменных валютных операциях, позволит до минимума свести размеры бартера во взаимной торговле, создаст благоприятные условия для здоровой конкуренции и кооперации производств. Как без евро не будет единой Европы, так и без единой расчетной (валютной) единицы у Союза нет будущего.

Интеграционное развитие требует активного стимулирующего воздействия политического руководства обеих стран. При обострении экономической ситуации нужны более энергичные и оперативные меры по достижению целей интеграции. Кризисная ситуация не позволяет сохранять неторопливый темп, характерный для предыдущих двух лет развития Союза.

Пока что бумажная работа серьезно отстает от потребностей реальной экономики и России, и Белоруссии.

1999 год должен стать во многом переломным для будущего союза двух стран. Встречные векторы социально-экономического развития России и Белоруссии создают уникальные возможности для того, чтобы вступить в новый век в едином экономическом пространстве. Только полное устранение всех барьеров в экономических взаимоотношениях наших стран способно добавить порядка 3-4 % к российскому ВВП.

## **2. ИНТЕГРАЦИЯ РОССИИ И БЕЛОРУССИИ В ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ.**

Учитывая осложнение геополитической обстановки России в результате расширения НАТО и возникновения потенциала угрозы в непосредственной близости от ее границ, тесное взаимодействие России и Белоруссии в области

обороны позволяет обеспечивать стратегические интересы России на западном направлении.

В отличие от сотрудничества госструктур в области экономики, взаимодействие двух стран в оборонной сфере выглядит гораздо более успешным. На совместной коллегии министерств обороны России и Белоруссии в октябре 1998 г. главы военных ведомств заявили о готовности совместно противодействовать планам расширения НАТО на восток и сохранить стабильность в Европе. Только за последние пять лет мощь НАТО увеличилась в 2,5 раза; со вступлением Польши, Венгрии и Чехии, а в перспективе и других стран Европы в Североатлантический альянс она еще больше возрастает. Вместе с тем, эта опасность для России и Белоруссии носит потенциальный характер и может проявиться в полной мере — или исчезнуть — лишь в перспективе, что дает возможность подходить к военной интеграции продуманно, с учетом складывающейся обстановки.

С момента заключения Союзного договора в апреле 1997 г. отношения в военной сфере между Россией и Белоруссией значительно продвинулись. Разработана и принята концепция единого оборонного пространства. Взгляды политического и военного руководства обеих сторон на проблемы региональной безопасности, источники и характер военных опасностей и угроз в основном совпадают или очень близки. Россия и Белоруссия проводят согласованную военную политику, вырабатывают меры по обеспечению региональной безопасности, выстраивают свою оборону с учетом расширения НАТО.

В результате интеграции с Белоруссией Россия получит ряд неоспоримых геополитических выгод: непосредственный выход к границам Центрально-европейского региона; устранение потенциальной угрозы создания так называемого "Балтийско-Черноморского" пояса изоляции России; укрепление позиции России в ее взаимоотношениях с государствами, блоками и союзами, и прежде всего в Европе; увеличение военных возможностей государства в области обычных вооружений за счет интеграции с белорусской армией, обладающей высокой боеспособностью; появление новых перспектив для маневра в рамках Договора ОБСЕ; вывод Калининградского особого оборонительного района из военно-стратегической изоляции.

Белорусские Вооруженные Силы могут внести значительный вклад в установление и поддержание стабильности в регионе. Бывший белорусский военный округ почти в полном составе вошел в Вооруженные Силы Белоруссии и продолжает практически в том же составе функционировать и сейчас. Объединение ВС двух стран значительно усилит группировку, особенно сухопутные силы в регионе и не потребует перестройки системы управления союзными армиями.

Создание объединенной российско-белорусской группировки в регионе значительно снизит военные угрозы, вытекающие из вероятности создания инфраструктуры НАТО в Прибалтике и размещения там войск альянса.

Не планируя слияния своих Вооруженных сил, стороны стремятся к выходу военного взаимодействия на новый качественный уровень, характеризующийся как «стратегическое партнерство». Россия придерживается внеблокового

построения своей оборонной политики, но военные контакты с Белоруссией позволяют говорить об установлении тесных союзнических отношений. В дальней перспективе (на более продвинутых этапах объединения государств) может, очевидно, зайти речь и о создании объединенных вооруженных сил по региональному принципу и соответствующего штаба объединенных вооруженных сил стран-участниц Союза. Говорить о передаче в компетенцию союзных органов всех вопросов в сфере обороны пока еще рано.

На повестку дня выходят новые меры по наиболее важным направлениям военного взаимодействия двух стран:

- выработка единой оборонительной доктрины и доктрины национальной безопасности;
- определение принципов взаимодействия двух армий как единого комплекса с единым управлением по крайней мере в кризисных ситуациях;
- восстановление в полном объеме всех связей военно-промышленного комплекса и в конечном счете создание единого мощного военно-промышленного комплекса, способного отвечать интересам обоих государств на требуемом сегодня уровне.

Важным и необходимым условием обеспечения стабильности и безопасности в регионе должно стать выравнивание в рамках Договора ОБСЕ военных возможностей Польши и стран Балтии, с одной стороны, России или российско-белорусской коалиции, с другой.

Острой военной необходимости ввода стратегического ядерного оружия на территорию Белоруссии в настоящее время не существует. Представляется, что размещение группировки ядерных сил на территории Белоруссии возможно (с международно-правовой точки зрения) только при создании единого государства в рамках федерации или конфедерации.

Сотрудничество военно-промышленных комплексов России и Белоруссии, положительно повлияет на обороноспособность Союза. ВПК Белоруссии является одним из самых мощных и современных на пространстве бывшего СССР. Многие заводы, обладающие уникальными производственными базами и высокими технологиями, продолжают оставаться монополистами в рамках СНГ.

Очень важно, что Союз предотвратит на будущее создание сплошного второго (после Центральной и Восточной Европы) пояса военно-политической изоляции России и уменьшит потенциальную недружественность у государств, которые могли бы в него входить.

Военное сотрудничество государств, уровень которого выше, чем взаимодействие сторон в других областях, не является главной движущей силой интеграции России и Белоруссии. Вместе с тем, с геополитической и стратегической точек зрения именно Белоруссия является "мостом" между Россией и Западом. Замедление политической и военно-политической интеграции России с Белоруссией чревато ослаблением позиций России и в Европе, и в СНГ. Такого замедления допустить нельзя. Более того, за столь выгодный геополитический союз можно заплатить и определенную экономическую цену.

### **3. ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ.**

Прошедшие два года со дня подписания в 1997 г. Договора о Союзе Белоруссии и России и всенародного обсуждения в двух странах союзного Устава дают основание говорить о дефиците последовательной и продуманной каждодневной работы по сближению наших государств, об аритмии в объединительном движении. Спорадические демонстрации заинтересованности в интеграции, выражающиеся в подписании договоренностей на высшем уровне, сменяются застоєм или робкой, неадекватной работой по наполнению соглашений реальным содержанием. И в настоящее время должностные лица явно испытывают какие-то колебания перед очередным (не очень-то радикальным) шагом на пути к единению. Апелляции к общественному мнению, перенос ответственности за дальнейшую интеграцию лидерами государств на общенародное обсуждение в России и Белоруссии — дело приятное, но заведомо манипулируемое и скорее всего пустое, серьезно тормозят ее ход.

Бесконечные политические и межведомственные дискуссии по вопросам российско-белорусской интеграции носят идеологизированный характер, далеки от интересов двух стран и народов. Ключевые проблемы интеграции уже определены, известны ее явные и скрытые противники и сторонники. Продолжение дискуссий о методах, характере и формах объединительного процесса уже не могут добавить к его содержанию ничего, кроме вреда.

В российском и белорусском обществах по-прежнему сохраняется широкое согласие в пользу дальнейшей интеграции. Небольшие группы оппозиционно настроенных правых радикалов с той и другой стороны не меняют общей картины благосклонного отношения к Союзу в обеих странах.

Проводимые в России социологические опросы демонстрируют положительное отношение общества к возможности объединения России и Белоруссии. Число сторонников тесных отношений с Белоруссией, включая радикальные варианты объединения, по сравнению с апрелем 1997 г. возросло. По данным фонда «Общественное мнение» (январь 1999 г.) 77% российских граждан готовы проголосовать на референдуме за объединение двух стран, причем 37% полагают, что Россия и Белоруссия должны стать одним государством, с единым президентом, правительством, флагом, валютой; 36% респондентов предпочитают объединение в форме Союза независимых государств, связанных тесными политическими и экономическими отношениями. И лишь 9% россиян выступают против союза России с Белоруссией.

К числу сторонников объединительного процесса в политических кругах России стоит отнести Президента РФ, для которого Союз, помимо прочего, может стать известной моральной компенсацией за Беловежье и самым ярким позитивным событием его президентства. Председатель Правительства имеет хороший шанс доказать в своем лице дееспособность власти, ее умение отвечать на запросы общества. Поддержку конкретным мерам по единению должны оказать силовые министерства и ведомства. Свое политическое лицо проявит экономический блок правительства, на который возложены самые сложные и трудоемкие задачи, в т.ч. реализация планов введения единой валюты на территории союзного государства. У министерства финансов, экономики и других

есть возможность избавиться от имиджа противников интеграции, механизма торможения.

Большая часть российского партийного спектра (левые и центр) также может быть отнесена к сторонникам Союза. Поддержка интеграционным процессам будет обеспечена и со стороны Совета Федерации и Государственной Думы, принявшей 19 февраля 1999 г. Заявление «В связи с решением Президента Российской Федерации и Президента Республики Белоруссия о создании Союзного государства», в котором одобрительно оцениваются инициативы Б.Ельцина и А.Лукашенко. Депутаты Госдумы во главе с ее председателем, члены Совета Федерации активно подключились к разработке проекта Договора, внесли существенные коррективы за счет усиления блока парламентских полномочий. С поддержкой ускорения объединения России и Белоруссии в Совете Федерации выступают руководители приграничных с Белоруссией русских областей (Смоленской, Брянской, Псковской). Значительное влияние на формирование позитивного отношения населения обеих стран к идее «Союза двух» способна оказать Русская православная церковь (среди верующих в Белоруссии — 80% православных, 15% — католиков).

Непримиримыми противниками сближения (прежде всего политического) с российской стороны остаются либеральные партии и движения. Тем не менее и они под давлением общественного мнения и грузом собственных проблем вынуждены несколько смягчить свою негативную позицию с учетом мнения избирателей и приближающихся выборов в Государственную думу. Еще одна, прежде могущественная колонна оппонентов Союза, — часть т.н. олигархов — почти полностью потеряла интерес к этой проблеме и — главное — возможность влиять на развитие событий в этом направлении в силу своих финансово-экономических проблем. При всей неприязни к А.Лукашенко и делу единения России и Белоруссии принадлежащие телемагнатам каналы общероссийского телевидения вряд ли в нынешней обстановке развернут масштабную антилукашенковскую кампанию по примеру 1996-1997гг.; практика показала, что такие кампании приносят скорее обратный результат. К тому же для них приоритетной задачей стало элементарное выживание в новых экономических условиях.

Линию на саботаж или, по крайней мере, затягивание создания Союзного государства могут продолжить кадры среднего и выше среднего звена в Минфине, Минэкономике и некоторых других министерствах. Затянувшаяся разработка и предстоящая отладка механизмов управления Союзом в период политической и финансовой нестабильности в Москве может в корне подорвать саму идею единения и лишит силы подписанные сторонами соглашения. Для белорусов жизненно важной является именно быстрота и эффективность реализации союзных соглашений, и в этих условиях безразличие и медлительность чиновных аппаратов могут оказаться роковыми для судьбы Союза. Чиновники способны нанести не меньший ущерб Союзу, чем открыто враждебно настроенные политики обеих стран.

В Белоруссии надежды на интеграционные прорывы связаны с настойчивостью и последовательностью А.Лукашенко.. Судьба продвижения интеграции во многом зависит от воли белорусского лидера, ревностно относящегося к ти-

тулу «главного белорусского интегратора», по-прежнему пользующегося доверием как минимум половины избирателей республики. А.Лукашенко пользуется симпатиями и значительной части россиян, выделяющих его среди других руководителей зарубежных стран. Настроения А.Лукашенко, как свидетельствуют последние события, могут оказать как положительное, так и отрицательное воздействие на перспективы Союза.

Действующие в Белоруссии политические партии (их на сегодняшний день около 30) не имеют серьезного политического веса. В поддержку всесторонней интеграции с Россией выступают обе коммунистические партии, различные славянофильские общественно-политические движения, государственные профсоюзные организации. Экономическую интеграционную программу разделяет белорусское объединение «Яблоко».

Резко негативную позицию в отношении сближения Белоруссии и России занимают силы, представленные главным образом Белорусским народным фронтом, Объединенной гражданской партией, Белорусской социал-демократической «Грамадой» и независимыми профсоюзами. Их ядро составляет националистическая оппозиция, открыто проповедующая при помощи Запада пропольско-пролитовско-католические, а также антирусские взгляды и настроения. Однако их влияние на формирование общественного мнения невелико. Это наглядно показала многомесячная кампания гражданской инициативы «Хартия-97», учрежденной тремя этими политическими партиями, по сбору подписей о несогласии с режимом А.Лукашенко (таковых оказалось около 150 тыс.). Свидетельством слабости оппозиционных партий стал и отказ от участия в назначенных на 4 апреля выборах в местные советы. Общее количество потенциальных оппонентов А.Лукашенко по самым оптимистическим прогнозам составляет не более 1 млн. избирателей.

Основным резервом и опорой белорусской оппозиции является политическая и иная поддержка из-за рубежа. Именно с этого направления будут сделаны попытки нанести существенный ущерб идее и практике формирования Союзного государства. Учитывая жесткую запрограммированность линии известных кругов Запада в отношении Белоруссии, в частности, признание А.Лукашенко лишь "президентом де-факто", а также их общий курс на нарушение системы европейского и мирового порядка, можно ожидать, что уже осенью 1999 г. могут последовать реальные шаги против А.Лукашенко, правительства и парламента Белоруссии — как официальные, так и ставшие для Запада нормой в отношении А.Лукашенко провоцирующие действия с целью вызвать конфронтацию — для максимальной политической и виртуальной «раскрутки» на российском и белорусском медиа-пространствах и на Западе. Существенную роль в антиинтеграционных и антилукашенковских операциях Запад отводит Польше — главному месту сбора непримиримой белорусской оппозиции. К сожалению сам Лукашенко своей часто весьма кондовой политикой и риторикой подыгрывает этим силам отталкивая от идеи объединения многих демократически, но вместе с тем патриотически настроенных россиян.

Подписанные в декабре 1998 г. российско-белорусские документы стали катализатором активности сил, выступающих против интеграции с Россией. О попрании «старой» Конституции Белоруссии заявили бывшие спикеры парла-



мента — М.Гриб, С.Шушкевич, С.Шарецкий. Однако подавляющее большинство граждан Белоруссии не интересуется политическими «разборками». Основные факторы тревоги белорусского населения находятся вне политики: низкая материальная обеспеченность, рост преступности и последствия Чернобыльской трагедии.

В России и Белоруссии набирают темпы процессы становления национального самосознания и самоидентификации. При саботаже и торможении с российской стороны, этот фактор может внести коррективы в ход интеграции и с белорусской стороны. Как показывают социологические исследования, лишь 15% белорусов видят выход из кризиса в интеграции с ослабленной Россией. Их ожидания связаны с развитием сотрудничества с Западом. Время работает на противников интеграции. Среди молодежи гораздо больше противников Союза, нежели среди лиц среднего и старшего поколения и эта тенденция будет, скорее всего, с каждым годом усиливаться. Разумеется существенную роль играет и облик нынешнего режима России, с которым мало кто хочет объединяться.

Несмотря на деятельность сил, заинтересованных в срыве интеграционных договоренностей, противникам единения не удалось добиться перелома в настроениях российского и белорусского народов. В своем большинстве они по-прежнему поддерживают объединительную идею и приветствовали бы скорейшие конкретные шаги по пути интеграции.

Наряду с укоренившимися в России настроениями воссоединения с белорусами, прагматическим побудительным мотивом к более тесному союзу с Белоруссией являются российские геополитические интересы.

Резко осложнившаяся в результате расширения НАТО и войны против Югославии международная обстановка становится еще одним аргументом в пользу установления более тесного союза между Россией и Белоруссией.

Политику Запада в отношении Белоруссии, довольно четко проявившуюся в 1998 — начале 1999гг., можно было бы определить как политику «выборочного», или «дозированного» диалога, который не ведет к полной изоляции республики, однако ставит ее в жесткие ограничительные рамки. Основные принципы довольно просты: поддержание минимальных дипломатических отношений с целью оказывать влияние на «режим Лукашенко», но без контактов с парламентом, признанным незаконным; ограничение экономического сотрудничества и экономической помощи, за исключением гуманитарных программ и проектов, целью которых является материальная поддержка оппозиции, продолжение контактов с представителями прежнего Верховного Совета, помощь различным неправительственным организациям, СМИ и т.д.

Эти принципы прослеживаются как в политике «политического» Вашингтона, так и «бюрократического» Брюсселя, причем именно на белорусском направлении Евросоюз пытается на практике отработать координацию своей внешней политики.

Определенные нюансы вносят региональные действующие лица, прежде всего Польша, стремящаяся еще до вступления в НАТО профилировать именно восточный вектор общей внешней и оборонной политики союза, которая еще

только вырисовывается. Модель «дозированного диалога», или же «кнута и пряника» в отношении Минска Варшава предлагала еще со времени урегулирования политического кризиса, разразившегося в конце 1996г. Себя Польша видит в роли гаранта недопущения полной изоляции соседней республики, поскольку это вело бы к быстрому сближению России и Белоруссии и вымостило бы Минску прямую и скорую дорогу к союзу с Москвой. По словам министра иностранных дел РП Б.Геремека, Польша имеет полную поддержку Запада «в этом открытии окон».

Контрпродуктивность такой политики очевидна. Гораздо более плодотворным могло бы стать расширение регионального сотрудничества как экономического, в рамках еврорегионов с участием нескольких сторон, так и политического — через нетрадиционные формы дипломатии, трехсторонние и большего формата консультации (с участием Украины, Латвии, Литвы). Положительные результаты могло бы дать укрепление сотрудничества в рамках балтийского региона, с предоставлением Белоруссии статуса наблюдателя в Совете государств Балтийского моря.

Попытки военно-силовых решений сложнейших проблем мировой политики, — что происходит сегодня в Югославии — создают совершенно иное инерционное поле дальнейшего сближения России и Белоруссии. Если до сих пор можно было говорить о постепенном решении вопроса о союзе двух стран, их медленном и поэтапном сближении, то в настоящий момент процесс единения должен быть форсирован.

#### **4. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЪЕДИНЕНИЯ РОССИИ И БЕЛОРУССИИ.**

Образование Союза возможно в различных государственно-правовых формах. При выборе оптимальной модели государственного устройства Союза важно оставаться на почве признания реальных фактов. Одним из таких фактов является то, что ни Россия, ни Белоруссия не готовы сейчас отказаться от государственных суверенитетов Белоруссии и России и всех их атрибутов. Наиболее оптимальной и реалистичной формулой единения на современном этапе является Союз «один плюс один» с единой валютой. По существу речь идет о конфедеративной форме межгосударственного объединения. Преимущество конфедерации заключается в том, что она исходит из преемственности функционирования Сообщества и Союза Беларуси и России, из уважения к государственному суверенитету Белоруссии как полноправного субъекта международного права и к патриотическим чувствам белорусов. Тем более, что утрата Белоруссией и Россией своей правосубъектности сейчас невозможна. Кроме того, конфедерация сочетает в себе черты как международно-правовой, так и государственной организации.

Конфедеративные черты союзного государства как формы союза государств, практически полностью сохраняющих свой суверенитет, проявляются главным образом в праве ее субъектов на свободный выход из Союза, особом порядке формировании армии и бюджета, согласованном проведении внешней, оборонной и правоохранительной политики. Вместе с тем в ведение союзного государства могут быть включены также вопросы, характерные обычно для федеративных стран: единая валюта, единое гражданство, организация высших органов власти, регулирование торговли, совместное развитие транспорта

и коммуникаций. Конфедерации, как показывает история, являются переходными формами государственного устройства, закономерно приводящим либо к федерации либо к распаду союзного государства.

Правовой статус данного образования можно охарактеризовать как союз двух суверенных государств и субъект международного права. Это определение полностью бы соответствовало Конституциям Российской Федерации и Белоруссии.

Для придания легитимности и жизнеспособности Союзу необходимо как можно быстрее разработать и внести на всенародное обсуждение договор о добровольном объединении в союзное государство при сохранении национального суверенитета государств-участников Союза.

Анализ практики функционирования Союза позволяет выделить, помимо прочего, наиболее важные вопросы, требующие особого внимания и оперативного решения.

Парламент России и Белоруссии должен быть гарантом интеграции, мощным законодательным и представительным органом Союза. Помимо традиционных парламентских атрибутов и сфер власти, у него должны быть: право участия в назначении руководящих должностных лиц Союза, включая согласие на назначение председателя правительства; право влиять на выработку основ политики Союза и деятельность органов Союза; гарантии первоочередного рассмотрения законодательных инициатив Союзного парламента национальными парламентами России и Белоруссии и др.

Важным элементом социально-политической интеграции Российской Федерации и Белоруссии должно стать установление единого гражданства, имеющего не только формально-юридическое и практическое, но и моральное значение для всех жителей России и особенно Белоруссии. Концепция и практическое применение союзного гражданства должны быть особенно тщательно проработаны. Актуальность вопроса подтверждается практикой въезда-выезда стран «Шенгенского соглашения».

Наиболее важным для успешного функционирования Союза представляются следующие моменты, которые должны найти отражение в Договоре:

- должны быть созданы и функционировать наднациональные органы, решения которых должны приниматься к оперативному исполнению;
- стороны уделяют приоритетное внимание принятию важнейших совместных решений, направляют на выработку решений адекватные ресурсы;
- вопросы применения санкций к «государству-нарушителю» договоренностей и разрешения спорных ситуаций находятся в компетенции специальных наднациональных органов, решения которых главы государств-участников Союза принимают к непосредственному исполнению, минуя любые последующие одобрения и согласования;
- повышенное внимание необходимо уделять информационному обеспечению интеграционных процессов.

В Договоре должен быть четко прописан ряд принципиальных проблем, в частности, о порядке и процедурах руководства Союзным государством. Высший Государственный Совет должен быть подлинным генератором интеграции, деятельным инструментом власти, в отличие от нынешнего Высшего Совета России и Белоруссии. Деятельность руководства Союза за истекший со дня его основания период никак нельзя назвать динамичной и эффективной. Субъективные и объективные факторы (уровень активности российского президента, политические события в обеих странах, финансовый кризис и т.д.), которыми объяснялся такой уровень руководства, в нынешней обстановке никак не могут считаться уважительной причиной неадекватного управления Союзом. С учетом обострения международной обстановки и реальных потребностей единения, а также необходимости постоянного контроля и содействия процессу формирования Союза, политическое руководство делами Союза должно осуществляться постоянно и оперативно подобно руководству делами, находящимися в национальной компетенции обоих государств.

Нет пока должной ясности и в весьма важном вопросе — каков статус интеграционных структур управления, которые сразу после референдума должны взять ответственность за функционирование Союзного государства, сколько их будет и как будет практически организована их работа.

Абсолютно неприемлемыми являются на нынешнем этапе схемы, предусматривающие выборы (или назначения) единого президента Союза. Такие идеи могут выдвигаться лишь людьми, неправильно понимающими ситуацию, деятелями, желающими искусственно продлить жизнь отвергаемому подавляющим большинством россиян режиму или скрытыми противниками союза. Последние смогут исходить из того, что россияне, во-первых, не захотят платить за объединение чудовищную цену — продление агонии нынешнего режима, во-вторых, российская элита не захочет иметь шанс после ухода Б.Н.Ельцина получить в президенты А.Лукашенко.

Интеграция России и Белоруссии представляет собой четкое и абсолютно понятное воплощение идеи создания на обломках постсоветского пространства нового государственного образования с его собственной политикой, экономикой, идеологией и национально-культурным феноменом. В историческом плане Россия впервые за последнее десятилетие имеет шанс перейти от сугубо реактивной схемы поведения в делах СНГ к активной, созидательной политике, а Белоруссия выступает в авангарде интеграционных процессов.

Сегодня укрепление единства наших стран может расцениваться как исторический шанс выживания целостной, отбросившей негативные наслоения прошлого и обращенной в будущее цивилизации. Не воспользоваться им было бы преступлением перед памятью наших отцов и перед нашими потомками.

Совет по внешней и оборонной политике выражает надежду, что руководство России найдет в себе силы проявить в ближайшие дни и недели политическую волю и обеспечит подготовку, принятие и начало реализации нового интеграционного Договора между Россией и Белоруссией достойным образом — так, как это подобает делать в случаях, когда речь идет об исполнении исторической воли народов.