

УДК 32:34

ББК 66.3 (2),12+66.3 (4Бел), 12

**Перспективы формирования федеративного
устройства Союзного государства России
и Беларуси**

Р.С. Смищенко

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

**Prospects for Formation of the Federal Structure
of the Union State of Russia and Belarus**

R.S. Smishchenko

Altai State University (Barnaul, Russia)

В настоящее время в политической сфере продолжают оставаться актуальными проекты федеративного устройства. Перспективы федерализации рассматриваются на фоне проблем формирования Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь. Раскрывается сущность федерализма как интеграционной концепции в политической и правовой сферах. Используя сравнительный анализ, автор раскрывает основополагающие принципы организации федеративной системы интеграционного объединения. Сторонники федеративного устройства исходят из идеи ограничения государственного суверенитета в пользу «высшего» суверенитета интеграционного объединения. Анализируются содержание и эволюция интеграционной политики Республики Беларусь после распада Советского Союза. Данный официальный курс рассматривается в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь 1995 г. Анализируются недостатки данного документа, проблемы российско-белорусских отношений на современном этапе, перспективы формирования федеративного устройства Союзного государства России и Беларуси.

Ключевые слова: Российская Федерация, Республика Беларусь, федерализм, государство, интеграция.

DOI 10.14258/izvasu(2014)4.2-46

В теории европейской интеграции, как и в теории реинтеграции пространства бывшего СССР, активно разрабатываются федералистские проекты. Однако если в первом случае речь идет о создании принципиально нового наднационального образования, то во втором — о воссоздании или частичной реконструкции общего государства, существовавшего в различные периоды в разных пространственных границах. Вместе с тем перспективы федерализации

Projects of the Federal system remain topical in the present political situation. Prospects of federalization are considered in the context of the formation of the Union State of Russia and Belarus. The article reveals the essence of federalism as an integration theory in political and legal spheres. Using comparative analysis, the author reveals the key principles of the organization of the Federal system integration. Supporters of the Federal system rely on the idea of state sovereignty limitation in favor of «higher» sovereignty of the union. The article analyzes the content and evolution of the integration policy of the Republic of Belarus after the collapse of the Soviet Union. This official administrative policy is considered in 1995 Republic of Belarus National Security Concept. The author examines the shortcomings of this document, describes the problems of Russian-Belarusian relations in the present period. At the end the article analyzes the prospects for the formation of the federal structure of the Union State of Russia and Belarus.

Key words: Russian Federation, Republic of Belarus, federalism, state, integration.

связаны с ограничением суверенитета национальных государств, что в условиях их фактического неравенства в большей или в меньшей степени на пространстве бывшего Советского Союза в теории и практике интеграционных процессов порождает манипуляции с имперской темой. Имперская идея присутствует в рассуждениях о возможности создания Союзного государства и поступательного развития интеграционных объединений и осложняет восприятие

федералистских проектов как на высшем политическом уровне, так и населением соответствующих государств. Это отчетливо проявляется и в процессе российско-белорусской интеграции.

Главное значение для сторонников федералистского подхода в теории интеграции имеет учреждение национальной власти: либо путем «конституционной революции» — решения, принятого на международной конференции (согласно классическому федерализму), либо путем сближения политических институтов государств на основе договорного распределения полномочий между органами власти и национальных государств и общими органами (в неофедерализме). Они отдают приоритет политическим механизмам — институционализации интеграционного процесса, артикуляции интересов политических элит, выраженных в действиях национальных органов власти. Речь в данном случае идет прежде всего об осознании правящими элитами дополнительных политических возможностей, открывающихся в интеграции. В рамках этого подхода самое пристальное внимание уделяется организационному компоненту, т. е. способности вырабатывать совместные решения в процессе федерализации политического сообщества [1, с. 82].

Основополагающие принципы организации федеративной системы интеграционного объединения можно обобщить следующим образом: 1) разделение власти между общим и региональными правительствами; 2) принцип субсидиарности — гармоничное распределение полномочий и обязанностей между уровнями власти с учетом их возможностей; 3) принцип правового равенства государств-членов интеграционного объединения, предполагающий наделение их одинаковыми правами и обязанностями; 4) принцип двойного гражданства, подразумевающий закрепление института гражданства федеративного союза и института гражданства субъектов — национальных государств с предоставлением гражданам равного статуса на всей территории союза; 5) принцип демонополизации государства — делегирование полномочий от центра к регионам и наоборот, широкая партиципация и сотрудничество регионов в интеграционном процессе.

В смысловом отношении федералисты исходят из необходимости ограничения государственного суверенитета в пользу «высшего» суверенитета интеграционного объединения. По их мнению, в процессе интеграции «негативный суверенитет» национального государства, означающий независимость национальных органов власти в осуществлении функций от внешних суверенов, трансформируется в «позитивный суверенитет», делающий возможными совместные созидательные действия интегрирующихся государств [2, с. 150].

После распада СССР в мотивации Беларуси было свойственно внимание не к СНГ, экономическая целе-

сообразность которого была неясна, а к прямым связям с Российской Федерацией. Движущими факторами отношений РФ и РБ в направлении федерализации интеграционного проекта стали внутривнутриполитические изменения в Республике Беларусь в 1994–1996 гг. и потребность правящей российской элиты в легитимации в ходе президентских выборов 1996 г. В этой ситуации можно констатировать совпадение политических интересов Минска и Москвы. Новое белорусское руководство стремилось получить поддержку России, чтобы ослабить последствия международной изоляции и добиться укрепления позиций внутри страны.

Официально курс в сфере интеграционной политики (почти параллельно с Россией) был обозначен в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь 1995 г. Приоритетом национальной внешней политики Концепция провозгласила отношения со странами СНГ. В документе подчеркивалось, что сохранение и развитие Содружества отвечает жизненным интересам белорусского государства, а будущее СНГ видится в углублении экономической интеграции, создании единого экономического и правового пространства, координации политических усилий, основанных на взаимном уважении прав и интересов стран-участниц [3, с. 229].

В документе отсутствовали федералистские определения, но частично схожие ориентиры, обусловленные преимущественно внутривнутриполитическими причинами, проявились в серии союзных договоров 1996–1999 гг. Уже в Договоре об образовании Сообщества России и Беларуси можно увидеть предпосылки к соединению элементов федералистской и функциональной теорий. Значительно усиливалась федералистская составляющая интеграционного проекта, который приобрел более выраженный политико-правовой характер в Договоре 1999 г. о создании Союзного государства России и Беларуси. Обращение в федералистском ключе к проблемам разграничения полномочий в Союзном государстве, организации в нем системы власти и управления с заимствованием элементов внутригосударственной модели, введения общих норм права и другого символически формировало условия для образования федеративного союза. Однако разрушение «политического пакта» правящих элит и отсутствие наднационального политического сообщества стали препятствием для реальной федерализации. «Политическая война» между правящей элитой России и Белоруссии, спровоцированная жесткими заявлениями российского руководства о необходимости определиться с окончательной моделью российско-белорусской интеграции, которая дополнилась экономическими спорами и конфликтами, обусловила коррекцию интеграционных предпочтений Беларуси.

По мере осложнения российско-белорусских отношений характерными для белорусской концепции

становятся указания на нежизнеспособность «системы строительства Союзного государства», отсутствия четкого понимания способов и возможных результатов союзного строительства. Выдвигаются также обвинения в адрес России в ее незаинтересованности в создании Союзного государства, в развязывании торговых войн и призывы к адекватным ответным действиям для сохранения суверенитета и экономической безопасности Республики Беларусь, к отказу от «великодержавного взгляда». Сама Белоруссия официально высказывается против разрушения союзных отношений.

В более широком контексте неоднозначна белорусская позиция и в отношении СНГ. С одной стороны, Беларусь позиционирует себя как последовательная сторонница восстановления связей, разорванных после развала СССР. При этом, учитывая текущие вызовы, отмечается осложнение взаимодействия стран Содружества после «цветных революций». С другой стороны, в последнее время Беларусь активно эксплуатируется миссия «хранения европейского сердца», поэтому Содружество в процессе диверсификации белорусской внешней политики постепенно утрачивает характеристики привилегированного направления.

На европейском направлении интеграционной политики Республикой Беларусь активно применяется стратегия альтернативного выбора. В тактическом плане здесь сочетаются элементы политики изоляции, пошаговой стратегии и диалога демократических сил. Белорусская сторона пытается реализовать концепцию «ответственного соседства» с ЕС, Евросоюз проявляет «сдержанный оптимизм», допуская республику к участию в программах добрососедства, «Восточном партнерстве» и отменяя визовые ограничения на въезд в страны ЕС для руководителей органов государственного управления Республики Беларусь.

Позицию Республики Беларусь на европейском направлении, помимо внутривнутриполитических и геополитических факторов, определяет материальная заинтересованность. При этом и Россия, и европейские структуры по-своему чрезвычайно важны для нее. В торгово-экономической области РФ и ЕС являются главными партнерами для Беларуси. Однако если Россия — безальтернативный энергетический донор (несмотря на сближение Беларуси с Венесуэлой, попытки наращивания иных источников энергии и т. п.), то Евросоюз выступает крупнейшим инвестором в экономику Республики Беларусь.

В сфере европейской политики Республики Беларусь, детерминированной комплексом факторов, присутствуют непосредственно и косвенные интересы как в плоскости российско-белорусской интеграции, так и общеевропейского процесса. Евросоюз и другие европейские организации, а также страны — лидеры ЕС — Германия и Франция — рассма-

триваются как стратегические партнеры Российской Федерации, которая никоим образом не собирается вступать с ними в конфронтацию. Однако переориентация Республики Беларусь на другой интеграционный центр — Европейский Союз — имеет особое значение в плане расширения сферы влияния ЕС и ряда европейских государств. Наибольшую активность среди них на восточном направлении проявляет Германия. Напротив, сокращается влияние России и сохраняется геополитический плюрализм на пространстве бывшего Советского Союза. Интеграционное сближение Российской Федерации и Республики Беларусь на Западе нередко трактуется как реализация модели «аншлюса», или акция по консервации политического режима в республике. Следовательно, его реакция на российско-белорусское сближение негативна как с геополитической, так и политико-идеологической точек зрения.

Таким образом, можно выделить следующие принципы интеграционной политики Республики Беларусь на современном этапе.

Первый. Усиление интеграции на лавирование, построение ситуативных альянсов.

Второй. Отсутствие как теоретически, так и практически на высшем политическом уровне готовности к федерализации Союза Беларуси и Российской Федерации, не говоря уже о других субрегиональных объединениях и СНГ. Европейский вектор с этой точки зрения является удобным для белорусского государства, поскольку не требует реализации федералистской модели, т. е. политически делает менее болезненным вопрос об ограничении суверенитета и не предоставляет новых шансов белорусской оппозиции.

Подводя итоги, можно говорить о кажущейся очевидности развития российско-белорусской интеграции по схеме, сформулированной в федералистской теории. Действительно, в этом процессе играют большую, если не определяющую, роль политические факторы и субъекты, прежде всего правящие элиты, предпочтение отдается методу, ориентированному на осуществление на практике принципа разграничения полномочий и предметов ведения. Однако, как показали события, «конституционная революция», согласно воззрениям классических федералистов, предполагающая достаточность принятия решения об интеграции на высшем уровне, явно не получилась.

Помимо отсутствия активных федералистов на союзном и внутригосударственном уровнях (за некоторыми исключениями — П. Бородин, С. Бабурина и некоторых других), нынешняя система власти и управления Союза Беларуси и России страдает существенными недостатками, что опровергает тезис классического федерализма о формальном существовании индикатора интеграции. Для данной системы характерны невятность с точки зрения формы и режима, проблема «номенклатурной демократии»

и союзной бюрократии. В настоящее время, на наш взгляд, невозможно говорить о полноценном российско-белорусском сообществе как неотъемлемом компоненте интеграционной системы, в которой принимаются совместные решения, т.е. о его федерализации. Сохраняется диверсификация статусов и ролей политических акторов, действующих в ней. Эта неоднозначность во многом порождается преобладанием межгосударственного начала в российско-белорусских отношениях: действия национальных политических акторов, на которых существенно влияют внутригосударственные условия, по существу, задают вектор взаимодействия и на союзном уровне.

Отсутствие готовности интегрирующихся государств к ограничению своих суверенных прав и полномочий не позволяет сформироваться новому качеству российско-белорусского объединения — «по-

зитивному суверенитету», способствующему достижению нового уровня интеграции через расширение возможностей как государств, так и всего Союза. Нормативность, присущая федералистской модели, по нашему мнению, не придает необходимую динамику и дееспособность Союзу и перерастанию его в Союзное государство, хотя ее корректировка возможна при совпадении интересов ведущих акторов.

Несмотря на проделанную работу на разных уровнях российско-белорусских отношений, многие характеристики и параметры интеграционной модели весьма расплывчаты, их трудно вписать в строгие рамки одной теории. Поэтому, несмотря на усиление элементов федерализма, имеющихся в учредительных документах, реализация федералистского проекта в ближайшее время невозможна в силу политических и социально-экономических факторов.

Библиографический список

1. Бородин П.П. Социальная безопасность и стабильность российского общества. — М., 2007.
2. Буянов В.Н. Проблемы создания Союзного Государства // Безопасность Евразии. — 2008. — №4.

3. Суздальцев А.И. Проблема формирования политики Российской Федерации в отношении Республики Беларусь // Безопасность Евразии. — 2008. — №2.