

А.П. Антоненко

МИНСК, БЕЛОРУССИЯ

Проект Союзного государства России и Белоруссии: факторы развития, стагнации, возрождения

Аннотация: Статья посвящена анализу факторов, приведших к заключению между Россией и Белоруссией договора о создании Союзного государства, причин его невыполнения и возвращения к проекту его строительства. По своей правовой характеристике подписанный в 1999 году Договор являлся международным правовым актом. Завершить исполнение Договора предполагалось принятием Конституционного Акта — учредительного документа, юридически провозглашающего образование Союзного государства. Договору предшествовало несколько этапов интеграции, сопровождавшихся подписанием ряда договоров и соглашений. Его заключение явилось следствием редкого совпадения воли народа и воли политического руководства стран. В статье народ рассматривается как коллективный субъект социальных отношений, обозначены его цель (самосохранение), условие её достижения (саморазвитие) и основные предпосылки саморазвития (единство, развитие культуры, повышение качества жизни). Обосновывается вывод о чуждости народу разобщающей идеологии доминирования потребительских ценностей, эгоизма, гордыни. Идеология народа интеграционна по сути. Поэтому народы стремятся к объединению, чему препятствует меркантильный эгоизм индивидуальной личности с доминацией в её сознании ценностей материальных.

В этом суть конфликта воли народов и воли политических элит, препятствующего объединению. После подписания Договора интересы политического руководства стран перестали совпадать и Договор не исполнялся. С 2018 года Россию перестал устраивать сложившийся формат отношений. Вызвано это было, прежде всего, изменениями в мировой экономике. Белоруссия неизбежно станет участником азиатско-европейских торгово-интеграционных проектов с участием России и Китая. Новые приоритеты требуют гарантированного функционирования белорусского государства в нужном формате по понятным правилам, исключающим неопределённость и проявления импульсивности в принятии решений. Поэтому возникла необходимость в ограничении возможностей белорусских институциональных органов. Возможности и желание осуществить запущенный сценарий у России есть. В этом коренное отличие нынешней ситуации, вновь открывающее перспективы для реализации договора о создании Союзного государства.

Ключевые слова: Российская Федерация, Республика Белоруссия, Союзное государство, интеграция, СНГ, постсоветское пространство

Для цитирования: Антоненко А.П. Проект Союзного государства России и Белоруссии: факторы развития, стагнации, возрождения. *Ортодоксия*. 2021; №2. С. 166–178. DOI: 10.53822/2712-9276-2021-2-166-178

В декабре 2020 года исполнился 21 год со дня подписания Договора о создании Союзного государства, заключённого между Российской Федерацией и Республикой Беларусь¹. Договор был подписан в Москве 8 декабря 1999 года и стал закономерным этапом фазы активного развития интеграционных процессов между Россией и Белоруссией.

По своей правовой характеристике Договор являлся международным правовым актом. Он предусматривал создание ряда традиционных для государств органов, осуществляющих функции власти и управления: парламента, правительства, суда, счётной палаты.

¹ Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства». Портал «Консультант плюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/ (дата обращения: 18.09.2021).

Координационно-властные полномочия возлагались на Высший государственный совет. В Договоре предусматривалось разделение предметов государственного ведения на относящиеся к исключительному ведению Союзного государства и к совместному ведению. В рамках договора предусматривалось тесное взаимодействие всех его участников в политической, экономической, правовой, социальной сферах. Не включённые в эти перечни вопросы оставались в ведении государств-участников Договора. Завершение создания Союзного государства и его провозглашение должно было ознаменоваться принятием Конституционного Акта в соответствии с порядком, прописанным в ст. 62 договора о создании Союзного государства. Таким образом, подписание Договора означало не завершение создания Союзного государства и появление нового субъекта международных правоотношений, а начало планомерной работы по его созданию. Впрочем, справедливо будет отметить, что движение России и Белоруссии в этом направлении началось не после 1999 года, а гораздо раньше.

Первыми вехами на пути воссоединения стали заключённое 6 января 1995 года Соглашение о Таможенном союзе и Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, подписанный в Минске 21 февраля 1995 года². По своему содержанию Договор о дружбе отличался от аналогичных договоров, заключённых в те времена Россией и Белоруссией с другими странами. Договор подтверждал:

- открытость границ, установленную договаривающимися странами Соглашением о Таможенном союзе;
- взаимный безвизовый въезд и пребывание граждан каждого государства на территории другого государства;
- формирование единого экономического пространства;
- координацию по различным направлениям взаимодействия: в сферах финансов, налогов, денежно-кредитных, валютных, таможенных и других отношений;
- создание равных условий хозяйствования;
- предоставление равных прав гражданам на территориях государств-участников Договора.

² Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. *Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс»*. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901167> (дата обращения: 18.09.2021).

Ничего подобного в отношениях с иными государствами в аналогичных договорах не предусматривалось.

Следующий этап интеграционного процесса начался 2 апреля 1996 года и был оформлен Договором об образовании Сообщества России и Белоруссии, подписанным в Москве. Незадолго до этого, 15 марта 1996 года, Государственная Дума и Федеральное Собрание Российской Федерации приняли знаковое постановление «О юридической силе для Российской Федерации — России результатов референдума СССР 17 марта 1991 года по вопросу сохранения Союза ССР»³. В Постановлении:

– подтверждалась для Российской Федерации юридическая сила Референдума;

– заявлялось, что соглашение о создании СНГ (не утверждённое Съездом народных депутатов РСФСР, признававшимся в то время высшим органом государства) не имело и не имеет юридической силы в части, относящейся к прекращению СССР;

– предлагалось комитетам Государственной Думы разработать и представить на рассмотрение Совета Государственной Думы комплекс мер по устранению последствий развала СССР.

Очевидно, что Договор о сообществе России и Белоруссии вполне соответствовал духу и букве Постановления Государственной Думы и Совета Федерации. Через год, 2 апреля 1997 года, в Москве был подписан Договор о Союзе Беларуси и России, а 23 апреля 1997 года также в Москве — Устав Союза Беларуси и России.

25 декабря 1998 года была подписана Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси⁴. В ней, в частности, содержались декларации о «неуклонном продвижении двух государств по пути к добровольному объединению» и планировались совместные шаги в этом направлении. Среди них, в частности, в политической сфере, разработка до сентября 1999 года и внесение на всенародное обсуждение договора об объединении России и Беларуси в Союзное государство. Затем,

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О юридической силе для Российской Федерации — России результатов референдума СССР 17 марта 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР». *Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс»*. — URL: <https://www.docs.cntd.ru/document/9017224> (дата обращения: 18.09.2021).

⁴ Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси. *Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс»*. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901729309> (дата обращения: 18.09.2021).

как уже говорилось, 8 декабря 1999 года был подписан и Договор о создании Союзного государства.

Заключение Договора, как и предшествовавшие ему этапы процесса воссоединения, стали возможны вследствие редкого совпадения воли политического руководства России и Белоруссии (по разным причинам в то время их интересы оказались близки) и воли народов обеих стран, сформированных их коренными интересами. Интересы народов основывались на общенародных коллективных ценностях и объективной необходимости жить в единстве как одном из важнейших условий обеспечения сохранения этих ценностей, а следовательно, и самих народов.

Для понимания базовых ценностей любого народа необходим взгляд на народ не как на массу индивидов, а как на коллективный субъект социальных отношений. В таком качестве народ обладает коллективными самосознанием, идеологией, силой, волей, целями, которые во многом отличаются от индивидуальных (личностных). Определяющим интересом для народа, как и для любой живой системы, является самосохранение, достигаемое только в процессе постоянного саморазвития. Продолжительное статичное состояние противоречит ряду фундаментальных законов мироздания и потому не свойственно живой природе. Период статичности системы неизбежно завершается либо новым импульсом к развитию, либо деградацией и энтропией элементов системы, которая может завершиться полным разрушением системы.

Обязательным условием развития любой системы является единство её элементов. Разъединяющие процессы действуют на системы разрушительно. Поэтому для народа, как для коллективного субъекта, абсолютно чужда разобщающая идеология доминирования потребительских ценностей, эгоизма, гордыни и всё, что связано с проявлениями разделения, разобщения, индивидуализма, сепаратизма. Идеология народа интеграционна по своей сути и, прежде всего, в сфере духовной, связующими элементами которой служит всё то, что отличает человека от животного. Поэтому народы тянутся друг к другу, но не могут преодолеть меркантильный эгоизм индивидуальной личности, сознание которой работает исключительно в парадигме доминирования материальных ценностей. В этом суть конфликта интересов и воли народов с интересами и волей политических и экономических элит.

Эффективность процесса саморазвития народа проявляется в ряде внешних признаков. К наиболее важным признакам-ценностям

относится увеличение его численности за счёт рождаемости и продолжительности жизни людей. В современном мобильном обществе, избавленном от традиций общинности, обусловленной в значительной мере необходимостью ведения коллективного семейного хозяйства, которое обеспечивало в прошлом благополучие семьи, показатель численности народа стал не идеальным, но достаточно объективным показателем способности народа к саморазвитию.

Среди коллективных ценностей, влияющих на увеличение численности народа, можно назвать: сохранение и развитие его культуры во всех её проявлениях, улучшение качества жизни народа, его духовное единство, скрепляющее индивидов и обеспечивающее им самоидентификацию себя как народа.

После уничтожения Союза ССР образовывавшие его народы оказались в состоянии утраты своих базовых коллективных ценностей. Если говорить о Белоруссии, то фактически с момента провозглашения её независимости (за исключением первых нескольких лет (1992–1994 годы), пока существовала инерционная тенденция к росту) и по настоящее время сохраняется стабильная тенденция к сокращению населения. Для иллюстрации можно сравнить динамику населения за 30 лет. За период в составе СССР (с 1962 по 1991 годы) население Белоруссии увеличилось на 1 913 571 человека, а за период независимости (с 1992 по 2020 годы) — уменьшилось по официальным данным на 706 687 человек⁵. В 2020 году Белоруссия оказалась по численности населения на уровне 1976 года. Аналогичные тенденции, к сожалению, проявляются и в Российской Федерации.

Со времени провозглашения независимости в Белоруссии проводится постоянная работа, в большей мере, со стороны антирусской национальной оппозиции, направленная на разобщение культурного единства белорусов и русских, прежде всего, на языковом поле, хотя в России достаточно неплохо решается вопрос языкового многообразия российского многонационального народа. Постепенно, но столь же постоянно, разрушается и духовное, в том числе религиозное, единство белорусского народа.

Политическое отделение от России создало три глобальных проблемы, исключаящие возможность повышения качества жизни белорусского народа. В силу своих географических и природных

⁵ Динамика изменения численности населения Белоруссии. *Cyñ Countrymeters*. — URL: www.countrymeters.info (дата обращения: 19.09.2021).

особенностей Белоруссия не имеет возможности развиваться экономически, не решив одновременно три задачи, вставшие перед ней сразу после провозглашения независимости. Это задачи свободного доступа к сырьевым ресурсам, свободного доступа к финансам и свободного доступа к рынкам сбыта производимой продукции. Без этого невозможно ни серьёзное научное и техническое развитие, ни поддержание экономического потенциала страны. В таких условиях решение важной для развития народа задачи, заключающейся в повышении качества материальной составляющей жизни белорусов, также, в конечном счёте, оказывается невозможным. Возможность окончательного снятия обозначенных проблем, стоящих перед белорусским народом, открывается только в государственном единстве с российским народом, чем и должен был завершиться процесс практической реализации договора о создании Союзного государства.

Белорусский народ очень быстро на уровне коллективного сознания осознал и почувствовал возникшую перед ним после уничтожения Союза ССР угрозу для самосохранения и выбрал единственно правильный для него способ её устранения — через воссоединение с Россией. Именно по этой причине предпринимавшиеся шаги в сторону практического воссоединения воспринимались тогда белорусами в своём абсолютном большинстве одобрительно и с надеждой. Об этом говорят данные, например, Независимого института социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), полученные в период 1999–2003 годов, согласно которым число противников объединения в этот период значительно сократилось. На вопрос НИСЭПИ: «Если бы сегодня проходил референдум об объединении Беларуси и России, как бы Вы проголосовали?», были получены (в процентах) следующие ответы:

Вариант ответа	март 1999 г.	апрель 2000 г.	апрель 2001 г.	апрель 2002 г.	апрель 2003 г.
За объединение	41,8	55,7	56,6	53,8	57,5
Против объединения	40,4	27,6	28,4	23,0	23,8
Не принял бы участия	14,7	15,6	14,6	11,6	8,6

Приведённые данные опубликованы в белорусской газете «Свободные новости плюс»⁶.

⁶ Коптыш, А. (2010). Беларусь-Россия: обречены на поиск дружбы. *Свободные новости плюс*. (29), 27 июля, 4.

И вот, по прошествии 20 лет, политическое руководство России констатировало в 2019 году очевидный факт того, что договор о создании Союзного государства выполнен где-то лишь на 15 %. Вопрос об исполнении Договора был затронут в контексте объяснения мотивов разработки так называемых дорожных карт интеграции. По сути, речь шла о замене (обновлении) Программы действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства, срок исполнения которой (кроме договорённости о разработке и принятия Конституционного Акта) истёк ещё в 2005 году.

Необходимость «реанимации» Программы действий, её доработки с учётом изменившихся условий оспаривать невозможно. Разработку новых «дорожных карт» следует признать шагом правильным, но их подписание не снимает вопросов: почему Договор не исполнен и будет ли он исполняться в соответствии с новыми соглашениями?

После подписания Договора о создании Союзного государства, интересы политического руководства России и Белоруссии, частично совпадавшие до этого, перестали совпадать. Ведь в Договоре, вопреки желанию белорусской стороны, во главу угла были поставлены задачи подготовки экономических, а не политических основ воссоединения. С точки зрения экономической науки, приоритеты расставлялись правильно, но при этом политическое руководство Белоруссии потеряло возможность в ближайшей перспективе возглавить Союзное государство, а при такой ситуации у него пропал мотив для экономического объединения, которое неизбежно приводило бы к существенному ограничению возможности суверенного управления страной. Итоговый текст Договора оказался несколько неожиданным для белорусского руководства.

С этого момента в Белоруссии прекратилось всякое движение в направлении политической интеграции с опорой на общественность, на народ, а экономические положения Договора и Программы действий исполнялись лишь фрагментарно, выборочно в части, обеспечивающей субъективно воспринимаемые и понимаемые с позиции практической выгоды интересы политических элит страны. Россия, со своей стороны, серьёзно не настаивала на исполнении Договора, так как была занята решением сложных внутренних и внешних проблем восстановления своего экономического, оборонного потенциала и утраченных внешнеполитических позиций. В результате сложился своеобразный консенсус,

который, хотя и сопровождался конфликтами, но они не имели принципиального значения для России. Выстроенный статус отношений долгое время устраивал обе стороны. Отсюда и несущественная реализация Договора за двадцать прошедших лет.

Движения на поле Союзного договора начались примерно в 2018 году, когда Россию перестал принципиально устраивать сложившийся формат отношений. Вызвано это было, прежде всего, тектоническими сдвигами, происходящими в мировых экономической, финансовой и политической сферах отношений. Возобновление работы в рамках договора о создании Союзного государства мотивировано необходимостью встраивания России, а вместе с ней — и Белоруссии, в новую модель мирового хозяйствования. Поэтому договор о создании Союзного государства, являющийся, как и любой договор лишь инструментом достижения поставленной задачи, будет использоваться, но лишь в той мере, в какой он будет соответствовать изменившимся целям и условиям. Следовательно, можно почти определенно сказать, что то Союзное государство, которое прописано в Договоре, не возникнет. У политических элит России нет в нём сегодня практической необходимости.

Новые приоритеты не только диктуют необходимость встраивания белорусской экономики в российскую, но и требуют надёжного её функционирования в нужном формате. Для этого институциональные органы белорусского государства должны на территории своей ответственности надёжно обслуживать общие экономические интересы.

Степень надёжности повышается постановкой их деятельности в рамках жёстких налоговых, таможенных, финансово-кредитных, фискальных норм и правил, применяемых в соответствии с понятными всем процедурами. В традициях белорусской реальности задача представляется невыполнимой. Поэтому возникла практическая необходимость в унификации белорусского законодательства с российским, предполагавшаяся ещё договором о создании Союзного государства. Вероятно, речь должна вестись об унификации не только правовых норм, но и практики их применения, в том числе судебной практики. Гарантией решения обозначенных задач должно стать реальное распределение между государственными органами власти и управления Белоруссии сфер компетенции, властных полномочий при условии безусловного судебного контроля и ответственности за результаты деятельности. Сложившаяся практика фактической концентрации всех властных функций и полномочий

в руках президента страны ухудшает, как показывает опыт, качество управления.

Глубинный мотив всего происходящего, скорее всего, нужно искать в том, что Россия и Китай являются участниками азиатско-европейских торгово-интеграционных проектов, целью которых является экономическое переустройство мира, создающее одну из важнейших предпосылок для прекращения финансово-экономического доминирования США. Обозначенная задача представляется жизненно важной для России, Китая и ряда других стран. Ещё 8 мая 2015 года было подписано совместное заявление Президента РФ В. Путина и Председателя КНР Си Цзиньпина о сотрудничестве России и Китая через возможности Евразийского экономического союза и трансевразийского торгово-инфраструктурного проекта экономического пояса «Шёлковый путь». В последний проект вовлечены страны, численность населения которых составляет около 4,4 миллиарда человек. Ориентирован проект во многом на Европу, и Россия, через которую проходит северное его направление, объективно является связующим звеном между азиатскими государствами-участниками проекта и Европой. Поэтому именно на России лежит и ответственность за обеспечение свободного, беспрепятственного, гарантированного от политических неожиданностей движения товаров, услуг и капитала на этом направлении.

По понятным причинам ни Украина, ни Прибалтика не могут влиять на процесс товарооборота по северному направлению, а Белоруссия, естественным образом интегрируемая в азиатско-европейские экономические проекты по причине своего географического положения, может. Допустить же хотя бы какую-то неопределённость, риски, связанные с характерной для современной Белоруссии импульсивностью в принятии управленческих решений, Россия не может. По-видимому, этот фактор, хотя и не только он, повлиял на реакцию российского руководства на результаты выборов в Белоруссии: политические риски не нужны! По этой же причине должны быть эффективно ограничены возможности вмешательства руководства Белоруссии в вопросы, затрагивающие общие экономические интересы государств-участников проекта: конфликты и неожиданности тоже не нужны!

Возможности и желание реализовать запущенный сценарий у России есть. В этом коренное отличие нынешней ситуации от ситуации после 1999 года. Сегодня есть определённая уверенность в том, что, даже

прикладывая все усилия, белорусской стороне не удастся исполнять прописанные в «дорожных картах» соглашения традиционно медленно, непоследовательно, фрагментарно и выборочно. Сегодня между политическими элитами России и Белоруссии идёт процесс формирования нового консенсуса, гарантией соблюдения которого и должно стать реальное ограничение возможностей влияния белорусских институциональных органов на принятие решений, затрагивающих общие экономические интересы. Варианты могут быть разные, но самым «неудобным» с точки зрения экономической целесообразности, остаётся вариант включения Белоруссии в состав России.

Об авторе:

Антоненко Алексей Петрович — кандидат юридических наук, специалист по правовому устройству и положению Российско-Белорусского Союзного государства, конституционному и муниципальному праву; e-mail: antaleksej@yandex.ru

The project of the Union State of Russia and Byelarus: development factors, stagnation, revival

A. P. Antonenko

MINSK, BYELORUSSIA

Abstract: This paper analyzes the factors, which have led to Russia and Byelarus signing the Treaty on the Establishment of the Union State, as well as the reasons, why it was not fulfilled and why this idea became relevant now. The Treaty, signed in 1999, is an international legal act. It was supposed to be completed by the adoption of a Constitutional Act, a founding document legally proclaiming the formation of the Union State. The Treaty was preceded by several stages of integration, accompanied by several other treaties and agreements. Its conclusion was the result of a rare coincidence of the will of the people and the political leadership of the countries. This article considers the people as a collective subject of social relations, identifies their goal (self-preservation), the condition for its achievement (self-development) and the main prerequisites for self-development (unity, cultural development, improvement of the quality of life). The author concludes that people felt alien to the divisive ideology of prevailing consumer values, egoism and pride. The people's ideology is integrational in its nature. Therefore, the two peoples, Byelarusian and Russian, seek unification, which, however, is prevented by the mercantile selfishness of individuals who prefer material values. This is the essence of the conflict between the will of the peoples and the will

of the political elites, preventing the unification. Following the signing of the Treaty, the interests of the political leaders of the countries ceased to coincide and thus, the Treaty was not implemented. Since 2018, Russia was no longer satisfied with the current format of relations. This was caused, above all, by the changes in the global economy. Byelarus will inevitably become a member of the Silk Road Economic Belt project (Eurasian Economic Union, EAEU). The new priorities require a guaranteed functioning of the Byelarusian state in the necessary format under clear rules that exclude uncertainty and impulsiveness in decision-making. Therefore, there was a need to limit the capabilities of the Byelarusian institutional bodies. Russia has possibilities and desire to carry out the launched scenario. This is the radical difference of the current situation, which once again opens the prospects for implementing the treaty on the creation of the Union State.

Keywords: Russian Federation, Republic of Belarus, Union State, integration, CIS, post-Soviet space

For citation: Antonenko A.P. The project of the Union State of Russia and Byelarus: development factors, stagnation, revival. *Orthodoxia*. 2021. №2. C. 166–178. DOI: 10.53822/2712-9276-2021-2-166-178

About the author

Alexei Petrovich Antonenko — Candidate of Juridical Sciences, specialist in the legal structure and situation of the Russian-Byelarusian Union State, constitutional and municipal law; e-mail: antaleksey@yandex.ru