

# СОЮЗ БЕЛАРУСИ И РОССИИ

**М.В. МЯСНИКОВИЧ**

---

## *СОЮЗ БЕЛАРУСИ И РОССИИ: политические, правовые и экономические вопросы современной интеграции*

---

### **1. Поступательное развитие интеграционных процессов между Беларусью и Россией — объективная закономерность**

Многочисленные трудности этапа становления Республики Беларусь и других молодых суверенных государств, образовавшихся после распада СССР, сложные проблемы их коренной политико-экономической трансформации, международный опыт объективно приводят к пониманию значения стабилизирующей роли взаимных связей как важнейшей предпосылки для выхода из кризиса и дальнейшего устойчивого развития во всех сферах жизни. Необходимость развития интеграционных процессов между Беларусью и Россией также предопределена достигнутой в предшествующие десятилетия экономической и технологической взаимозависимостью народнохозяйственных комплексов указанных двух стран, тесно связанных внутренними отношениями кооперации и специализации и не приспособленными, как показала практика, к автономному функционированию. В частности, именно распад Советского Союза и разрыв налаженных хозяйственных связей между Беларусью и Россией привели, по различным подсчетам, к спаду производства от 40 до 60 %. Поэтому необходимость восстановления и развития этих связей и является важнейшим стимулом интеграции, которая с момента распада СССР стала основой во взаимоотношениях между Россией и Беларусью, главным приоритетом для белорусского политического руководства.

Сближение названных двух стран обусловлено и рядом других факторов: их географической близостью, наличием созданной во многом как единое целое инфраструктуры, согласованной системой внешних экспортно-импортных отношений, потребностью сохранения стабильного и емкого совокупного внутреннего рынка, дальнейшего развития научно-технического потенциала, рациональных форм разделения труда и кооперации.

Помимо экономических существуют и политические предпосылки углубления белорусско-российского сотрудничества. В первую очередь,

---

*Михаил Владимирович МЯСНИКОВИЧ, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Заместитель Председателя Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России, кандидат экономических наук.*

это необходимость обеспечения стабильности в Европе, прежде всего в Восточной и отчасти в Центральной Европе, на которую непосредственно выходит Беларусь и в которой интересы России более чем существенны.

В основе интеграции двух стран лежит также политическая воля исторически родственных народов.

Подготовка условий для интеграции столь достаточно высокого уровня, каким является Союз, включала в себя ряд важных этапов. Начало этому пути было положено Договором о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Российской Федерацией. Особый динамизм получило двустороннее белорусско-российское сотрудничество после подписания в 1995 г. Договора о Таможенном Союзе. На основе этого Договора правительства двух стран в короткий срок проделали огромную работу по унификации тарифного и нетарифного законодательства, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики.

Следующим последовательным шагом в углублении интеграции между Российской Федерацией и Республикой Беларусь стал заключенный 2 апреля 1996 г. Договор об образовании Сообщества Беларуси и России. Развитие отношений между двумя государствами в рамках Сообщества показало, что такая форма сотрудничества отвечала на тот период жизненно важным интересам белорусского и российского народов и послужила хорошей правовой основой не только для дальнейшего белорусско-российского сотрудничества, но и способствовала более динамичному развитию каждой из стран.

Подписание 2 апреля 1997 г. Договора о Союзе Беларуси и России, а затем 23 мая 1997 г. Устава Союза стало объективно необходимым и логичным завершением очередного этапа взаимоотношений между двумя суверенными и равноправными государствами. Преобразование Сообщества Беларуси и России в Союз было предпринято для того, чтобы в максимальной степени придать импульс уже созданным институтам межгосударственной интеграции и повысить ее эффективность, учитывая и используя потенциал наших народов и их стремление к более тесному сотрудничеству, не теряя вместе с тем их государственной независимости. Причем оно базировалась на ясно выраженном стремлении к интеграции народов двух стран, воплощаемом в политике Президентов Республики Беларусь и Российской Федерации.

Об этом стремлении свидетельствуют, например, результаты референдумов, проведенных в Республике Беларусь в 1995 и 1996 гг., а также итоги всенародного обсуждения проекта Устава Союза Беларуси и России. Так, в 1995 г. более 80 % белорусов высказались за политику дальнейшего экономического сближения с Россией, в ноябре 1996 г. более 90 % граждан Беларуси, принявших участие в голосовании по новой редакции Конституции, поддержали ее. Аналогичная картина выявилась и в ходе всенародного обсуждения проекта Устава Союза: абсолютное большинство жителей Беларуси поддержало курс Президентов А.Г. Лукашенко и Б.Н. Ельцина на дальнейшее сближение наших государств.

Непримиримыми противниками создания Союза на основе его нынешней концепции выступили в Беларуси в основном лишь политики крайне националистического толка, не воспринимающие интеграцию с Россией ни в какой форме. Однако социальная база такой оппозиции в Республике Беларусь весьма незначительна и не превышает нескольких процентов от общей численности населения.

В Российской Федерации общественное мнение также сориентировано на интеграцию с Беларусью. Поскольку идея интеграции чрезвычайно популярна у народов обеих стран, против нее открыто и категорично выступают практически только отдельные политики. Так, против подписания Устава Союза высказались лишь немногие российские политики, из числа не имеющих, на наш взгляд, высокого политического рейтинга.

В то же время серьезные государственные деятели, политики центрального толка, как правило, стоят за последовательное расширение и углубление сотрудничества между нашими двумя странами. Среди известных российских политиков к таким относятся, например, В.С. Черномырдин, Ю.М. Лужков, В.М. Серов, Е.М. Примаков, С.М. Шахрай и многие другие.

Тем не менее характерная особенность сближения России и Беларуси состоит в том, что этот процесс основывается не на личных желаниях и стремлениях отдельных и даже многих известных политиков, а на осознанном выборе народов двух стран. Поступательное и стремительное развитие интеграционных процессов как раз и объясняется мощной и постоянно нарастающей поддержкой со стороны практически всех слоев белорусского и российского общества.

Таким образом, развитие интеграционных процессов между Беларусью и Россией, их динамика и содержательная сторона показывают, что у народов Беларуси и России есть исторический шанс восстановить многие разрушенные многоплановые связи. Не учитывать эту возможность в своей политике было бы, на наш взгляд, крупной ошибкой перед будущим.

## 2. Общая характеристика Союза Беларуси и России

Союз Беларуси и России представляет собой качественно новую форму межгосударственного объединения. Его образование базировалось на следующих посылах. Во-первых, необходимо было избежать той противоестественной централизации, от которой страдал Советский Союз. Однако не должно быть и той аморфности механизма функционирования создаваемой межгосударственной структуры, из-за которой так низка практическая отдача Содружества Независимых Государств.

Во-вторых, желательно было избрать такой образец формирования нового механизма межгосударственного взаимодействия между Беларусью и Россией, который в значительной степени был бы апробирован на практике и мог бы, хотя бы и в общих чертах, быть применен к специфическим условиям наших двух государств. В качестве такого образца можно было брать, на наш взгляд, отчасти модель Европейского Союза, которую следовало трансформировать, исходя из особенностей Беларуси и России. Несмотря на ряд принципиальных различий между Уставом Союза Беларуси и России и Маастрихским Договором — одним из основных документов, определяющих статус Европейского Союза, — они имеют значительное сходство в главном — в уровне интеграции участников Союза. Успешная реализация положений Договора и Устава Союза может обеспечить такой уровень интегрированности Беларуси и России, который будет находиться, на наш взгляд, на уровне современных интеграционных отношений европейских государств.

В-третьих, Союз Беларуси и России следовало создавать не как закрытое, тем более не как какое-то сепаратное образование — он должен был органически войти в общую систему и модели интеграции, существующие в Содружестве Независимых Государств. Соответственно выработывались три уровня и три модели интеграции в рамках стран — членов СНГ:

первый — общий для всех членов Содружества, характеризующийся относительно слабой степенью интеграционных связей;

второй, более развитый в интеграционном отношении — между Беларусью, Казахстаном, Киргизией и Россией;

третий, наиболее высокий уровень этой модели — это интеграция между Беларусью и Россией на ее современном этапе.

Таким образом, в СНГ в формах, динамике и содержательной стороне осуществляемой интеграции наблюдается явление, "аналогичное" Европе разных скоростей". Объективно разные страны имеют различную степень готовности и проявляют разный интерес к интеграции. В результате как в Европе, так и в СНГ складывается механизм гибкого учета особенностей этих стран, что совершенно оправдано.

В-четвертых, успешный пример создаваемой новой модели сотрудничества двух суверенных государств должен был убедить наших партнеров по Содружеству в безальтернативности интеграционных процессов, в отражении в них объективных закономерностей современного мирового развития на значительной части земного шара, где создается прочное ядро СНГ, что в итоге будет способствовать укреплению связей в этом Содружестве в целом.

В-пятых, характерной чертой Союза Беларуси и России должно было быть, и стало, полное сохранение государственности участников Союза. Договоры от 2 апреля 1996 и 1997 гг., Устав Союза закрепляют в качестве основы Союза незыблемость принципов государственного суверенитета, независимости, территориальной целостности и равенства государств-участников Союза.

Беларусь, как и Россия, в полном объеме сохранит свою правосубъектность и членство в ООН, в других международных организациях.

Далее, важнейшим принципом, получившим свое закрепление в Уставе Союза, является принцип равенства. На межгосударственном уровне принцип равенства означает, что государства-участники имеют равные юридические права, независимо от их размеров и численности населения. При принятии решений в органах Союза каждое государство имеет один голос. Таким образом, ни одно решение, затрагивающее права государства-участника, не может быть принято без его на то согласия.

Отсюда следует вывод: Устав Союза не содержит каких-либо положений, ущемляющих интересы Беларуси.

Не противоречит Устав и Конституции Республики Беларусь. Она предусматривает возможность для Республики Беларусь входить в межгосударственные образования в соответствии с нормами международного права. Кроме того, сам Устав содержит положения, закрепляющие безусловное соблюдение Конституций государств-участников.

И наконец, Союз Беларуси и России является добровольным объединением государств-участников. Государства-участники добровольно приняли решения о вхождении в данный Союз. В то же время, будучи открытым для присоединения любого другого государства — члена Организации Объединенных Наций, разделяющего цели и принципы Союза (и принимающего на себя обязательства, предусмотренные Договором о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. и Уставом Союза), Союз базируется на положении о том, что любое государство-участник Союза может свободно выйти из него в порядке, определенном Уставом. Добровольность формирования и свобода выхода из Союза являются необходимыми условиями развития Союза и его привлекательности для других государств.

### **3. Создание Союза и проблемы объединения как политический тезис**

В контексте изложенного следует рассматривать и попытки отдельных российских политиков предложить образование конфедерации, федерации, либо вообще присоединения Беларуси путем включения ее в состав России, то есть осуществления некоего "аншлюса". Так, один из наиболее

активных представителей этой группы российских политиков Н. Гончар, в частности, заявил: "Объединение равноправных, самостоятельных государств в одно государство — нежизнеспособно... Объединение России с Белоруссией возможно лишь на пути создания единого федеративного государства. Точнее: Белоруссия входит как самостоятельная республика (хотя бы с объемом прав Татарстана) в состав РФ" (Известия, 1997. 15 апреля).

С таким подходом не только нельзя согласиться. Подобное "воссоединение" неизбежно приведет к отрицательным последствиям для исторического развития белорусского народа как определенного этноса. Утрата государственного суверенитета была бы губительной для Беларуси. Она к тому же не отвечает нашей Конституции и предполагала бы подчинение белорусских государственных структур существующим российским. В итоге Беларусь имела бы статус ниже, чем имела, например, БССР в составе Советского Союза. Несправедливость такого положения очевидна.

Осуществление высказанного в России предложения о вхождении шести белорусских областей в состав единого государства наравне с другими субъектами Российской Федерации привело бы к "растворению" Беларуси среди российских субъектов федерации и полной утрате ею государственности. Да и вообще, а почему бы не поставить тогда вопрос о вхождении России в состав Беларуси? Видимо, сама постановка вопроса в обоих его вариантах абсурдна.

Тесная интеграция Беларуси и России и новая степень их объединения вовсе не означают и не могут означать потери либо ущемления их суверенных прав. Соблюдение государственного суверенитета государств-участников является краеугольным камнем белорусско-российских отношений. Определение правовой природы Союза именно как межгосударственного образования в настоящее время в наибольшей степени соответствует существующему уровню интеграции.

Всенародное обсуждение проекта Устава показало, что абсолютное большинство граждан республики однозначно высказывается в пользу сохранения Беларуси как суверенного, независимого государства. Полагаем, что эта тенденция в сознании народа Беларуси будет неизменной. В контексте сказанного следует оценивать и часть вторую статьи 3 Устава Союза Беларуси и России.

Здесь же затронем проблему проведения референдума по вопросу образования Союза. Такие предложения высказывались в процессе обсуждения проекта Устава, однако они не были преобладающими. Считаем, что в проведении референдума не было и нет необходимости. Во-первых, белорусский народ неоднократно высказывался на референдумах в пользу более тесных отношений с Россией. Во-вторых, создание межгосударственного образования (каким является Союз) вполне осуществимо в рамках Конституций Беларуси и России.

#### **4. Система органов Союза и механизм их функционирования**

Что касается положений Устава, предусматривающих образование органов Союза, то они построены исходя из следующих соображений.

Система органов Союза Беларуси и России обозначает качественно новую форму межгосударственного взаимодействия. Она создается на паритетной основе для решения общих для двух государств вопросов. С одной стороны, полномочия этих органов не предусматривают вмешательства национальных органов. С другой — Устав закрепляет, что решения органов Союза принимаются

только в пределах их компетенции и без ущерба Конституциям государств-участников.

Учет интересов каждого государства при принятии решений органами Союза гарантируется процедурой принятия этих решений. Уставом предусмотрено, что решения Высшего Совета, Исполнительного Комитета, да по сути и Парламентского Собрания принимаются по принципу "одна страна — один голос". Использование именно этого принципа в двустороннем межгосударственном образовании, в котором каждая из сторон является равноправным субъектом международного права, представляется оправданным.

Другие механизмы принятия решений в органах Союза неизменно ущемляли бы интересы или Беларуси, или России. Так, российский общественно-политическим объединением "Яблоко" был подготовлен проект Договора об Экономическом союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, который, в частности, предусматривал, что при принятии решений в предлагаемом к созданию Банковском союзе голоса государств распределялись бы пропорционально их взносу в золотой запас и валютный резерв. Подобного рода подходы абсолютно неприемлемы, поскольку это практически исключало бы Беларусь из механизма принятия реальных решений, нарушало бы принцип равноправия сторон в договоре и не позволяло бы вести речь о наличии межгосударственного образования как такового. Беларусь попросту заняла бы подчиненное по отношению к другому государству положение, что недопустимо.

Одним из наиболее принципиальных и значимых для реализации положений Устава Союза Беларуси и России представляется наделение органов Союза правом принятия в пределах их компетенции решений, которые без ущерба конституционным принципам государств-участников подлежат непосредственному исполнению органами Союза и, с соблюдением законодательств государств-участников Союза, их органами исполнительной власти.

Данное положение закладывает правовую основу для реального и эффективного исполнения Устава, так как создает механизм прямого юридического действия ряда его норм. При этом оно не противоречит составляющему понятие государственного суверенитета принципу независимости и самостоятельности высших органов власти и управления государств-участников Союза в осуществлении полномочий, закрепленных в Конституциях. Кроме того, исполнение решений органов Союза органами исполнительной власти государств-участников обусловлено в Уставе соблюдением требований внутреннего законодательства.

Необходимо также подчеркнуть, что наряду с механизмом прямого действия ряда норм в Уставе предусматривается и процедура, в соответствии с которой при необходимости органы государственной власти государств-участников приводят свои акты в соответствие с решениями органов Союза или издаются акты, обеспечивающие реализацию этих решений.

Проводя аналогию между Союзом Беларуси и России и Европейским Союзом, следует в то же время отметить, что Маастрихский Договор более жестко закрепляет прямое действие решений органов Союза. В нем, в частности, предусмотрено, что цели Европейского Союза достигаются усилиями всех создаваемых органов Союза через издание необходимых актов, носящих достаточно четко выраженный директивный характер.

Таким образом, и данный аспект рассматриваемого вопроса опровергает утверждения противников Союза Беларуси и России, говорящих о якобы имеющей место "сдаче" Беларусью суверенитета, и свидетельствует о наличии перспектив дальнейшего двустороннего сотрудничества, что подтверждается также положительным опытом Евросоюза.

## 5. Взаимные преимущества образования Союза

В последнее время появились высказывания, что только Республика Беларусь от заключенного союза с Россией получает приоритеты и выгоду, а Российская Федерация при этом имеет якобы одни негативные моменты — теряет международный авторитет, берет на себя дополнительные неоправданные материальные затраты и т.д.

Анализируя сложившееся положение, можно с полной уверенностью утверждать, что эти доводы крайне субъективны и надуманы. Аргументированно и убедительно несостоятельность утверждений о выгоде Союза только для Беларуси доказывают авторы доклада Фонда "Политика", Российского института стратегических исследований и Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) "Сближение России и Беларуси", обсужденного на Ассамблее СВОП 19—20 апреля 1997 г. (Ежемесячное приложение к "Независимой газете" № 5 (14), 1997 г.).

Следует учитывать, что в результате образования Союза Россия получает ряд значительных преимуществ в геополитическом плане. В первую очередь, обеспечивается ее непосредственный выход на границы Центрально-европейского региона ("окно в Европу"), оптимизируется стратегическое положение России на западном направлении. Для нее представляется чрезвычайно важным устранение потенциальной угрозы создания так называемого "Балтийско-Черноморского" пояса изоляции России. Одновременно и Россия, и Союз получают дополнительные мощные средства для воздействия на региональное развитие отношений с Украиной, Польшей и государствами Балтии.

Формирование Союза Беларуси и России усиливает влияние России в мировой политике посредством доказательства своей способности к проведению столь крупномасштабной акции, как создание Союза, придает импульс развитию процессов дальнейшего сближения в "интеграционном ядре" СНГ (Россия, Беларусь, Казахстан, Киргизия) и, возможно, в Содружестве в целом.

Кроме того, увеличиваются военные возможности Союза государств в области обычных вооружений за счет достаточно боеспособной белорусской армии; создаются дополнительные возможности для совершенствования систем ПВО и ПРО. Создание Союза обеспечивает получение пространства для маневра в рамках Договора ОБСЕ, затрудняет деятельность антироссийских сил в Беларуси.

При этом Россия получает выигрыш не только в сфере внешней и оборонной политики. Что касается экономической интеграции, то наша страна не ставит перед собой цели получать односторонние выгоды за счет России, как утверждали некоторые недобросовестные оппоненты.

До распада СССР Беларусь являлась, как известно, одной из наиболее развитых в экономическом отношении республик, дотируемых союзный бюджет. Следует отметить, что и сейчас экономика Республики Беларусь работает стабильно и постоянно наращивает темпы. Так, объем промышленной продукции за январь—май 1997 г. вырос по отношению к аналогичному периоду 1996 г. и составил 112,6 %, увеличилась реализация продукции сельского хозяйства, в 1,8 раза больше введено в действие жилых домов и увеличилась реальная заработная плата.

Определяющими факторами экономики Беларуси на современном этапе ее развития являются достаточно развитая внешнеторговая инфраструктура, квалифицированная рабочая сила, высокий научно-технический потенциал, развитый агропромышленный сектор, наличие производственных мощностей для выпуска целого ряда конкурентос-

пособной на российском рынке и рынках третьих стран продукции. Рынок Российской Федерации по-прежнему заинтересован в продукции, выпускаемой в Республике Беларусь.

Нельзя сбрасывать со счетов и геополитическое положение Республики Беларусь, ведь через территорию республики идут важнейшие жизненно необходимые для России артерии ее экономической связи с Западом.

Таким образом, Союз дает для России следующие экономические приобретения:

создание общего рынка товаров, труда и капитала и устранение барьеров на пути их движения; возможность использования чрезвычайно выгодного геоэкономического положения Беларуси и ее развитой транспортной и внешнеторговой инфраструктуры в общих экономических интересах;

получение надежного транспортного коридора для товаропотоков, и особенно газа и нефти, что повлечет ослабление конкурентных позиций стран, через которые сейчас идут грузопотоки (Украины, государств Балтии и др.);

обеспечение реальной синхронизации экономических процессов;

удешевление перевозок, связанных с поддержанием жизнедеятельности Калининградской области;

восстановление и создание новых технологических связей предприятий России и Беларуси.

Не мал политико-психологический выигрыш России: ее сближение с Беларусью серьезно ослабит в России синдром "разделенной нации", имеющий, на наш взгляд, значительное проявление у части российского общества.

Для того, чтобы полностью уяснить необходимость создания Союза, следует тщательно изучить его цели и задачи.

Основными целями Союза являются укрепление братства, дружбы и всестороннего сотрудничества, повышение уровня жизни наших народов, обеспечение устойчивого социально-экономического развития государств-участников Союза, а не одного государства в отдельности, обеспечение безопасности и поддержание высокой обороноспособности, совместной борьбы с преступностью. И если без предвзятости проанализировать цели и задачи, то можно с полной уверенностью заявить, что государства-участники Союза взаимодействуют на взаимовыгодных условиях, сохраняя традиционно сложившиеся рынки, создавая возможности динамичного развития в условиях социально ориентированного рынка.

Опыт стран Центральной Европы, ранее вставших на путь реформирования, показывает, что попытки интеграции в мировую экономику (выход на мировой рынок либо даже регионы близлежащих западно-европейских соседей) в одиночку, как правило, неудачны, так как в настоящее время приходится иметь дело не с отдельными странами, а с интегрированными объединениями государств, каждое из которых связано жесткими обязательствами по защите единого экономического пространства.

Автономный выход каждого из наших двух государств на дальние рынки можно было бы только поддержать, если бы только он состоялся. Однако ликвидация любого из производственно-технологических комплексов по совместному выпуску продукции, в особенности сложно-технической, вынуждает экспортировать невозобновляемое и непрерывно переработанное сырье, а не готовые товары и услуги, и импортировать потребительские товары и машины, а не новые технологии. Одному

государству без другого сложно было бы решить эту и другие подобные проблемы, так как высокие технологии и современная инфраструктура обходятся слишком дорого.

Таким образом, прогрессивное реформирование экономики на сегодняшний день может быть реализовано только в рамках достаточно крупного межгосударственного образования.

В Союзе Беларуси и России создается новое единое экономическое, таможенное и валютное пространство. Разумеется, на этом пути не обойдется без проблем. Будут созданы система контроля, обмена информацией и проведены другие мероприятия, направленные на укрепление взаимодоверия.

Главное же в том, что создается новая региональная межгосударственная группировка, которая в состоянии защитить и развить внутренний рынок, а также расширить возможности собственных товаропроизводителей на внешнем рынке, в том числе через взаимодействие с другими интегрированными объединениями.

Союз имеет своей целью обеспечить устойчивое развитие государств-участников путем концентрации материальных и интеллектуальных потенциалов наших стран. Для белорусской экономики особенно важно то, что создаются равные условия для деятельности хозяйствующих субъектов, то есть белорусские предприятия получают на территории России национальный статус.

Уже в настоящее время приняты жесткие обязательства по защите единого экономического пространства (согласованная таможенная политика, нетарифное регулирование (квоты), требование по качеству к продукции третьих стран и т.д.).

Здесь же следует коснуться неоднократно высказывавшейся в российских средствах массовой информации мысли о якобы отставании Беларуси от России в темпах проведения экономических реформ. В этой связи некоторые политики в России толкуют синхронизацию экономических реформ как необходимость прохождения Беларусью российского пути. Вряд ли можно с этим согласиться. Средний уровень жизни в двух странах сопоставим. В России выше уровень оплаты труда, в Беларуси ниже цены на товары и услуги. Это относится и к дифференциации доходов населения. Согласно официальным данным ООН, в 1996 г. по уровню жизни Россия находится в одной группе государств с Беларусью.

Реформы, как известно, важны не сами по себе, они должны обеспечить подъем народного хозяйства. Поэтому при их проведении следует руководствоваться прежде всего их эффективностью и не проявлять ненужной поспешности. Синхронизация реформ, на наш взгляд, должна заключаться в оптимальном заимствовании позитивного опыта друг друга.

Не препятствует белорусско-российскому сближению и наличие в нашей экономике достаточно мощного государственного сектора. В странах с многоукладной экономикой при наличии надлежащего законодательства и эффективного управления наряду с частным сектором может динамично развиваться и государственный.

Однако экономическая сфера не единственная в которой должны раскрыться преимущества, вытекающие из образования Союза Беларуси и России. Создание Союза приведет к усилению международных позиций как Республики Беларусь, так и Российской Федерации. Вряд ли можно согласиться с теми, кто считает, что Союз с Россией отдалит Беларусь от Европы. Новый уровень интеграции между Республикой Беларусь и Российской Федерацией будет означать, что тесно сотруд-

ничая с Россией, наша республика одновременно будет развивать динамичное и всестороннее партнерство с другими государствами. Сама Россия активно сотрудничает с европейскими структурами, а потому для противопоставления белорусско-российского сотрудничества общеевропейскому нет оснований.

Союз Беларуси и России обладает, как уже отмечалось, международной правосубъектностью, что является обычной практикой для структур такого рода. Это значит, что наряду с полным сохранением прав в этой области каждого из государств предусматривается возможность заключения международных договоров от имени Союза. Хотя уровень взаимодействия Беларуси и России в области внешней политики еще не достиг уровня взаимоотношений между странами того же Европейского Союза, тем не менее Союз уже на нынешнем этапе своего функционирования позволит объединить усилия двух стран для защиты наших внешнеполитических интересов.

Ключевым механизмом политической интеграции Беларуси и России является установление гражданства Союза. Граждане Беларуси, равно как и граждане России, получают ряд дополнительных прав на территории другого государства.

Кроме того, введение гражданства Союза значительно расширяет возможности для защиты интересов белорусов за рубежом. В тех странах, где у Беларуси нет своих представительств, наши граждане получают защиту в дипломатических и консульских представительствах Российской Федерации. При этом такая защита будет предоставляться белорусским гражданам наравне с российскими. Учитывая, что наша страна имеет свои представительства только в 24 государствах, а Россия — практически во всех странах мира, решение данного вопроса имеет далеко не второстепенное значение.

Немаловажное значение для дальнейшего развития двух государств будет иметь и унификация законодательств Беларуси и России. Однако это не означает слепого копирования российских законодательных актов. Сближение нормативно-правовой базы должно осуществляться с учетом лучшего, что наработано в этом плане в обоих государствах, на основе мирового опыта и передовых достижений юридической науки.

## **6. Первоочередные задачи Союза**

С подписанием Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза начинается практическая работа по реализации его положений. Народы Беларуси и России ждут конкретных дел по реализации задач, закрепленных в Договоре и Уставе, а также по осуществлению тех предложений, которые были внесены в ходе обсуждения проекта Устава. С самого начала необходимо, на наш взгляд, сосредоточить свою деятельность на наиболее значимых вопросах интеграции.

Именно поэтому Высший Совет Союза своим первым решением от 23 мая 1997 г. утвердил Программу первоочередных действий по реализации в 1997 г. положений Договора о Союзе и Устава Союза Беларуси и России. В первую очередь предстоит разработать мероприятия, связанные с введением института гражданства Союза с тем, чтобы полностью обеспечить реализацию закрепленных Уставом Союза Беларуси и России прав граждан.

Союз Беларуси и России должен заявить о себе на международной арене. Отрицательным моментом является то, что Сообщество Белару-

си и России за год своего существования практически не участвовало в международной жизни и, в отличие от Евросоюза, не получило международного признания. В связи с этим необходимо осуществить меры организационного характера, обеспечивающие признание Союза со стороны других государств и международных организаций, прежде всего ООН, улучшить координацию внешнеполитических мероприятий, проводимых Беларусью и Россией.

Главной целью экономической интеграции Беларуси и России является использование преимуществ межгосударственного разделения труда, специализации и кооперирования производства для достижения общих стратегических и текущих интересов, для поддержания плодотворного экономического союза со странами мирового сообщества. В этом плане решение данной проблемы следует осуществить за счет мероприятий по созданию реально функционирующего единого экономического пространства с общим рынком, равными возможностями и гарантиями для свободной экономической деятельности всех субъектов хозяйствования и граждан, включая либерализацию внешнеэкономической деятельности, активизацию кредитной политики, создание системы страхования от рисков, обеспечение гарантий для действий иностранных инвесторов, нерезидентов на фондовых и валютных рынках, общие для стран правила трудовой миграции, правовой и социальной защиты иностранной рабочей силы, а также согласованные подходы по структурной перестройке промышленности.

Очень важно, что Программой первоочередных действий уже в текущем году предусматривается взаимное предоставление национального режима деятельности и гарантий хозяйствующим субъектам другого государства-участника Союза. Это позволит предприятиям, сохранив свои традиционные связи, сделать мощный прорыв на новые рынки.

Начинается разработка проектов совместных производственных программ. Решение данного вопроса потребует согласованного развития и размещения производственных мощностей, направленных на улучшение использования топливно-энергетических ресурсов, транспортно-коммуникационных систем, углубление производственной специализации и кооперирования, формирование совместного баланса топливно-энергетических ресурсов.

Оправданным было бы создание системы государственной поддержки приоритетных направлений развития межгосударственного сотрудничества финансово-промышленных групп, транснациональных компаний, решение проблемы неплатежей и обеспечения сбалансированности торгово-платежных отношений государств-участников Союза, исходя из приоритетов согласованной структурной политики.

Стоит задача также осуществления комплекса мероприятий по поддержке отечественных товаропроизводителей, созданию благоприятных условий для приоритетного развития торговли, беспрепятственного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. В этих целях, в первую очередь, необходимо унифицировать гражданские, таможенные и налоговые кодексы, антимонопольное законодательство Беларуси и России. Единообразие системы и уровня налогообложения позволит создать действительно равные условия для хозяйствования наших предприятий.

Сейчас особую актуальность имеет унификация бюджетной системы и формирование полнокровного бюджета Союза в целях осуществления широкого спектра совместных мероприятий: согласованной структурной политики, разработки межгосударственных программ, созда-

ния общих органов управления и т.п. С этой целью министерствам финансов, экономики двух стран, а также аппарату Исполнительного Комитета поручено обеспечить подготовку проекта бюджета Союза на 1998 г. Национальные бюджеты на следующий год также должны быть сформированы по единой методологической и нормативно-правовой базе.

Наряду с решением экономических и социальных задач будет более активно обеспечиваться унификация и денежно-кредитных систем государств-участников Союза.

Расширение масштабов экономического сотрудничества увязывается с социальным, культурным, научным развитием. В нынешнем году должны быть подготовлены предложения о единых подходах при исчислении размеров оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе размеров льгот и гарантий ветеранам войны, вооруженных сил и труда, инвалидам, пособий малообеспеченным семьям, при определении других мер социальной защиты. Соответствующим министерствам Беларуси и России поручено обеспечить разработку мер по установлению единых норм в области охраны труда, социального страхования, производственной и социальной гигиены, а также разработку проекта концепции развития системы образования, подготовки и переподготовки кадров. Должна быть создана общая информационная база по вопросам занятости населения и наличия трудовых вакансий, скоординирована работа государственных служб занятости.

Новым и принципиально важным для Союза является обеспечение мер безопасности, для чего в ближайшее время будет разработана концепция совместной оборонной политики и общих принципов военного строительства. Вместе с тем Республика Беларусь сохраняет полную приверженность своим международным обязательствам в области разоружения, верность безъядерному статусу.

Целесообразно также создание механизма взаимодействия и объединения усилий в борьбе с преступностью, в первую очередь, с такими наиболее опасными ее проявлениями, как терроризм, наркобизнес, коррупция.

Как уже отмечалось выше, большие задачи перед Союзом стоят в правовой сфере. Значительная роль в этом принадлежит Парламентскому Собранию Союза. Видимо, уже в ближайшее время оно разработает план унификации и согласованного развития законодательства Беларуси и России. Наряду с этим предусмотрены проведение совместных работ в области кодификации и систематизации нормативно-правовых актов, взаимная юридическая помощь, сотрудничество в создании и развитии информационных баз данных в различных областях права.

Таковы ближайшие задачи, стоящие перед Союзом Беларуси и России. Правительствам Беларуси и России представился уникальный шанс воплотить в жизнь волю их народов. Для этого необходима кропотливая, каждодневная работа, скоординированная на высшем уровне и возглавляемая Президентами Беларуси и России. Результатом этой работы должно стать неуклонное улучшение жизни людей.