

Суздальцев А.И. заместитель декана факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

---

## **Сменит ли Евразийский экономический союз Союзное государство Белоруссии и России?**

### **Аннотация**

Статья посвящена исследованию проблемы сохранения и развития политического этапа российско-белорусской интеграции – Союзного государства Белоруссии и России.

До настоящего времени Союзное государство остается формальным государственным образованием, не имеющим центрального руководства, законодательной, исполнительной и судебной власти, гражданства, герба, флага и т.д. В условиях развития интеграционного проекта Таможенный союз – Единое экономическое пространство – Евразийский экономический союз, в который помимо России и Белоруссии входит Казахстан, объективно ставит перед Союзным государством проблему выживания данного образования. Находясь с 2007 г. в стагнации, Союзное государство постепенно эволюционирует, пытаясь приспособиться к быстро меняющейся на постсоветском пространстве обстановке.

**Ключевые слова:** Таможенный Союз, Единое экономическое пространство, Евразийский экономический союз, Союзное государство Белоруссии и России, Лукашенко, экономический кризис.

Судьба Союзного государства Белоруссии и России продолжает волновать российский и белорусский политические классы. С появлением интеграционного проекта Таможенный союз – Единое экономическое пространство (ТС-ЕЭП), который к 2015 г. должен быть преобразован в Евразийский экономический союз, вопрос о будущем российско-белорусского государственного образования приобретает особую значимость.

Союзное государство занимает уникальное место в ряду интеграционных проектов на постсоветском пространстве, представляя собой

единственную попытку политической интеграции среди стран – членов Содружества независимых государств. При его создании в декабре 1999 г. декларировалось создание своеобразного государственного образования с собственной Конституцией (Конституционный Акт), исполнительной, законодательной и судебной властями, единым гражданством, вооруженными силами и валютой.

К сожалению, на данном этапе политической интеграции между Россией и Республикой Беларусь далеко не все удалось сделать, но можно считать позитивным результатом принятие солидного социального пакета, уравнивающего права граждан двух республик при получении врачебной помощи, доступе к рабочим местам и т.д. на территории Союзного государства. В рамках проекта существует региональная группировка войск двух стран, объединённая группировка войск ПВО РФ и РБ, проводятся совместные войсковые учения на важном для нас западном направлении. Действует ряд союзных программ, которые оказывают существенную поддержку наукоемким белорусским производствам, постепенно растет союзная собственность.

Тем не менее, союзный формат не стал повседневной жизнью экономик и политик двух соседних стран и говорить о СГ, как об интеграционном проекте, к сожалению, по целому ряду объективных и субъективных причин не приходится. Более того, необходимо признать, что надежды многих слоев населения как России, так и Белоруссии, а также и ряда российских и белорусских политических сил начала 2000-х гг. на развитие СГ до уровня жизнеспособного государственного образования не оправдались. Стоит напомнить, что Союзное государство является политическим этапом российско-белорусской экономической интеграции. Если исходить из опыта европейской интеграции, то политический этап должен начинаться после завершения реальной экономической интеграции – появления и упрочнения экономического союза и, что является принципиально важным, валютного союза. Однако в российско-белорусской интеграции с самого начала

доминировали политические интересы Москвы и Минска, что, видимо, отражало главную проблему – партнёры с первых своих шагов делали ставку не на достижение общей заявленной цели – объединение двух государств, а на решение конкретных тактических задач, необходимых для облегчения экономической ситуации в той же Белоруссии. К примеру, получить доступ к российской нефти по внутрироссийским ценам, добиться открытого доступа к российскому рынку и т.д.

По этой причине российско-белорусская экономическая интеграция замерла на стадии учрежденной в 1995 г. Таможенной зоны, мгновенно превратившейся в огромный контрабандный терминал. Выйти на уровень единого экономического пространства в рамках двусторонней российско-белорусской экономической интеграции так и не удалось, не говоря уже о введении единой валюты Союзного государства. СГ оказалось своеобразной формой прикрытия для разрастающейся год от года системы масштабного дотирования белорусской экономики в рамках развития интеграционных процессов (есть и иные разного рода поддержки РБ со стороны России).

В Союзном договоре вопрос о единой валюте СГ был одним из важнейших, что говорит о попытке уже через политическую интеграцию «подтолкнуть» создание экономической основы для Союзного государства. Однако, на самом деле, «цена вопроса» оказалась неподъемной. Политический этап, в итоге, не получил реального продвижения, что привело к середине 2000-х гг. к стагнации всего комплекса российско-белорусской интеграции.

С появлением проекта ТС-ЕЭП-ЕЭС белорусское руководство, претендуя на особый, привилегированный доступ к Кремлю, озаботилось судьбой Союзного государства. Прошла целая череда мероприятий, где прозвучали заявления о том, что СГ является самым развитым на постсоветском пространстве интеграционным проектом и уже хотя бы в таком формате должно быть сохранено. Отмечались несомненные социальные достижения в рамках СГ – единый доступ к образованию,

здравоохранению и социальным гарантиям, свобода перемещения по территории двух стран и трудоустройства, право на место жительства. Справедливости ради необходимо отметить, что эти социальные блага легли бременем, все-таки, в наибольшей степени на российский бюджет, так как россияне в отличие от белорусов, как правило, не направляются в РБ для трудоустройства или для постоянного места жительства, в то время, как Москва, Санкт-Петербург, Смоленск, Брянск, Калининград уже приобрели явно белорусский колорит. Единичные случаи появления россиян на рабочих местах в Минске или выбор Белоруссии в качестве постоянного места жительства, как правило, вызывает в белорусских официальных СМИ волну эмоциональных позитивных самокомплиментарных оценок.

Белорусские власти продолжают оставаться абсолютно уверенными в успехе проекта Союзного государства. 31 мая 2012 г. А. Лукашенко, встречая прибывшего в Минск с первым визитом после инаугурации президента России В. Путина, заявил: «Сегодня мы можем констатировать, что на постсоветском пространстве не существует более продвинутого интеграционного объединения, чем Союзное государство. И миллионы людей ощущают реальную отдачу от этого... наши наработки в рамках Союзного государства стали фундаментом для формирования и Таможенного союза, и Единого экономического пространства»<sup>1</sup>.

Во время своего визита в Минск в мае 2012 г., российский президент публично Союзное государство не упомянул, что понятно. Проект не оправдал надежд российского руководства и лишь частично воплощен в жизнь. В реальности, Союзное государство не достигло уровня интеграции Евросоюза – нет общего исполнительного органа власти, чьи решения были бы обязательны на территории России и Белоруссии, нет должного согласования экономической политики, нет единой валюты и т.д., В тоже время, общая «цена» интеграции с Минском оказалась непозволительно большой.

При формировании концепции ТС-ЕЭП учитывались скорее не «наработки» Союзного государства, а ошибки, допущенные при стимулировании российско-белорусской интеграции. Проблема здесь не только в том, что размеры стран и их экономический потенциал отличаются на два порядка, а политические режимы и экономические системы не совпадают, но и в том, что цели создания Союзного государства партнеры понимали принципиально по-разному.

### **Лозунги в обмен на ресурсы**

В основе белорусского предложения об интеграции с Россией лежала вполне практическая задача обеспечения экономической независимости молодой республики, что не исключало в перспективе и политических решений, выгодных для белорусского руководства. Но главной целью для белорусской стороны в союзном проекте было желание получить неограниченный доступ к российским энергоносителям по внутрироссийским ценам, а также свободный выход на российский рынок.

Российско-белорусская экономическая интеграция остановилась на этапе таможенной зоны, которую запустили в 1995 г. Однако, Москва и Минск так и не смогли договориться о формировании наднационального органа для управления таможенной зоной. Кроме того, партнерам не удалось унифицировать таможенные пошлины. По этой причине белорусская часть российско-белорусской таможенной зоны очень быстро, уже в 1996 г., оказалась по сути огромным контрабандным терминалом по доставке на российский рынок товаров третьих стран.

На этом этапе экономическая интеграция в рамках Союзного государства фактически была остановлена. Стороны так и не продвинулись к более глубоким формам интеграции, но Белоруссия сохранила доступ к российскому рынку, оградив свой собственный рынок целой системой нетарифных ограничений.

### **Энергетика и Союзное государство**

В основе союзных соглашений между Россией и Белоруссией всегда были вопросы обеспечения белорусской экономики и домохозяйств относительно дешевыми российскими энергоносителями. В свою очередь, с российской стороны, Союзное государство, в основном воспринималось в качестве гаранта стабильного транзита российских энергоносителей на рынки ЕС. Более того, помимо политической интеграции, российское руководство видело в Союзном государстве политическую формулу своеобразного обмена стабильного транзита на энергетические субсидии Республике Беларусь. Со своей стороны, Белоруссия всегда стремилась стать посредником по перепродаже российской сырой нефти и нефтепродуктов на европейские рынки.

Формат Союзного государства оказался политическим обоснованием для создания сложной российской системы энергетических преференций и субсидий белорусской экономике, которые к 2007 г. достигли 7 млрд долл. в год (в 2012 г. субсидии, дотации, преференции, кредиты достигли 8 млрд долл.). В рамках этих субсидий Белоруссия второе десятилетие получает газ по самой низкой в Европе цене (в среднем в 3 раза дешевле по сравнению с Польшей и в 2-2,5 раза дешевле – с Украиной). Почти десять лет действовал белорусский нефтяной офшор, в который ввозилась российская нефть по «союзной цене», а экспортировались полученные из нее нефтепродукты по ценам мирового рынка. Стоит напомнить, что белорусский экспорт на европейские рынки (от 51 до 59% всего объема) состоит исключительно из нефтепродуктов и калийных удобрений (белорусский природный ресурс).

Постоянная энергетическая поддержка со стороны России, призванная содействовать глубоким структурным реформам в белорусской экономике, на самом деле способствовала консервации постсоветской экономической модели, основанной в значительной степени на энергетическом иждивенчестве. В итоге, к началу XXI века в российско-белорусских отношениях сложилась ситуация, когда белорусская сторона считала, что она решила свои основные задачи в интеграционном процессе с Россией, заменив

последовательный процесс экономической интеграции постоянной эскалацией дотаций со стороны России.

В свою очередь, российское руководство пыталось вывести проект Союзного государства из стадии стагнации, используя то экономические рычаги, повышая с 2007 г. цены на поставляемые в республику энергоносители, то политические инструменты, стремясь ускорить экономические реформы в республике. Однако создать систему, при которой потребность в скорейшей политической интеграции стимулировала бы экономическую интеграцию (вводом, к примеру, единой союзной валюты) и наоборот, так и не удалось.

Несмотря на формальное сохранение союзных отношений, страны продолжали жить своей жизнью, экономические и политические системы с каждым годом все больше отличались друг от друга. Особенно наглядно эти процессы проявились во внешней политике, которую в рамках СГ так и не удалось сделать реально союзной.

Белоруссия демонстративно не поддержала Россию во время российско-грузинской войны. В дни ожесточенных боев за Цхинвал в Минске была проведена неделя грузинского кино. После 2008 г. сложилась нетерпимая ситуация, когда одна часть Союзного государства признала независимость Абхазии и Южной Осетии, другая – открыла свои границы для граждан Грузии и предоставила им безвизовый коридор на территорию России. В 2008 г. А. Лукашенко пообещал признать новые закавказские республики, но затем отказался от своих слов.

В 2009 г. Белоруссия, оставаясь в рамках Союзного государства, вошла в европейскую программу «Восточное партнерство». В 2009-2010 гг. белорусские власти организовали целый ряд антироссийских провокаций на европейском направлении, демонстрируя желание поменять свою геостратегическую ориентацию с Союзного государства на Евросоюз.

Уже начиная с 2007 г. российское руководство, убедившись, что интеграционный проект с Белоруссией зашел в тупик, стало постепенно

снижать финансово-ресурсную поддержку Белоруссии, что очень быстро привело РБ к череде тяжелых экономических кризисов 2007 и 2011 гг. Кризисы наглядно продемонстрировали, что республика не может существовать без постоянной экономической поддержки со стороны России и подтвердили дотационный характер Союзного государства. Несмотря на рост товарооборота между странами до 39 млрд долл. (2011 г.)<sup>2</sup>, негативное сальдо внешней торговли для Белоруссии оказалось огромным (почти 28%)<sup>3</sup>. Республика по-прежнему наращивает импорт российских энергоносителей (60-65% от всего объема товарных поставок в РБ)<sup>4</sup>, выработанные из российской нефти нефтепродукты обеспечивали до 44% экспортной выручки республики<sup>5</sup>.

### **Новый шанс**

С вступлением в 2010 г. Республики Беларусь в Таможенный союз ЕврАзЭС, а с 1 января 2012 г. в Единое экономическое пространство, Белоруссии был дан второй шанс принять участие в новом интеграционном процессе, инициированном Россией. Но для этого Минску пришлось пожертвовать частью Союзного государства – российско-белорусская таможенная зона растворилась в Таможенном союзе «тройки» - России, Белоруссии и Казахстана. Российско-белорусская политическая интеграция, т.е. само Союзное государство, лишилась по сути своей экономической составляющей.

Ошибки, допущенные при создании российско-белорусской таможенной зоны, были учтены при формировании Таможенного союза, но, к сожалению, только частично. Таможенный союз получил наднациональный орган – Таможенную комиссию, преобразованную в конце 2011 г. в Евразийскую экономическую комиссию, единый таможенный кодекс и унифицированные таможенные пошлины, но контроль с российско-белорусской границы исчез и фактически западную таможенную границу России сейчас обеспечивают белорусские таможенники со всеми вытекающими последствиями.



Белоруссия получила в качестве аванса за вхождение в ТС-ЕЭП огромные финансово-ресурсные авансы на общую сумму в 8 млрд долл.: кредит в 3 млрд долл., неограниченный доступ к российской нефти и российско-казахстанскому рынку. Однако республика не торопится выполнять соглашения по Единому экономическому пространству, подписанные и ратифицированные в декабре 2010 г. Белорусское руководство стремится сохранить в рамках ЕЭП свой экономический анклав, повторив траекторию Союзного государства.

После того, как российско-белорусская таможенная зона была включена в российско-белорусско-казахстанский Таможенный союз, СГ осталось без экономической основы и стало восприниматься исключительно политическим проектом без внятной идеологии и четко определенной цели.

В настоящее время Союзное государство превратилось исключительно в переговорную площадку, необходимую для получения от Кремля все новых и новых дотаций и преференций. Учитывая сложную внутривнутриполитическую ситуацию в Белоруссии, Россия, сохраняя Союзное государство, объективно берет на себя перед мировой и российской общественностью ответственность за политические репрессии в этом государстве. Даже учитывая важность военно-стратегических интересов России на западном направлении, где помимо Белоруссии у России есть Калининград, трудно определить баланс позитивных и негативных сторон такого противоречивого союза.

Безусловно, ни белорусская сторона, которая заинтересована в сохранении особых, двусторонних отношений между Минском и Москвой, ни российская сторона, имеющая благодаря СГ потенциальный рычаг влияния на А. Лукашенко, не проявят инициативу по ликвидации этого странного государственного образования без единых властей, герба, флага, гражданства. Однако, привлекая Белоруссию к участию в новом проекте, необходимо иметь в виду, что ее интересы в интеграции не изменились. Республика Беларусь не может без интеграции существовать, но и полноценно в ней участвовать она не в силах.

В преддверии запуска нового этапа интеграционного проекта ТС-ЕЭП-ЕЭС, в политическом и экспертном сообществе России и Белоруссии стали высказываться идеи об реанимировании Союзного государства.

В частности, появились предложения по возвращению к реализации Союзного договора, что выглядит несколько странно и фантастично на фоне политического расписания по стимулированию, прежде всего, экономической интеграции в рамках ТС-ЕЭП. Стоит напомнить, что страны все в большей степени расходятся в своем политическом развитии. В российской Конституции сохранились ограничения на избрание на новый президентский срок, существует разделение властей, парламентские выборы проводятся по партийным спискам, идет процесс возвращения к выборам губернаторов и меняется процедура пополнения состава верхней палаты российского парламента. Российская дума многопартийная и многофракционная. Ничего этого в белорусской политической системе нет и не предвидится. Административное объединение двух совершенно нестыкующихся политических систем может проводиться только на авторитарной почве, что, естественно, неприемлемо для российского политического класса.

Появились и экзотические предложения о возможности варианта объединения двух стран по примеру Китая и Гонконга (соглашение с пролонгацией исполнения). Сомнительно, что белорусский социализм можно интегрировать с российским капитализмом. Российско-белорусский вариант китайского лозунга «одна страна – две системы» выглядит весьма привлекательно, если бы не вопрос перспективы данной схемы в современных условиях. Прежде всего, в связке Гонконг-КНР речь шла не о том, что Гонконг должен преобразовать свою экономику на плановой основе и провести повальную национализацию, а подразумевалось, что постепенно по гонконгскому образцу будет переведена на рыночные рельсы экономика всего Китая, что и произошло буквально за два десятка лет. Во всяком случае, сейчас не Гонконг является региональным финансовым и фондовым

центром, а Шанхай. Кроме того, не может быть использована и политическая составляющая данного лозунга Дэн Сяопина, так как ни о каком «одном государстве» в Минске не говорят. В этом плане Союзное государство не может считаться интеграционным проектом, так как у него нет цели интеграции.

Появилось предложение реанимировать идею о придании действенных функций Парламентскому собранию СГ. Проблема в том, что сам принцип формирования данного странного парламентского органа несуществующего государства в своей основе подразумевает открытую дискриминацию российского электората. В виду того, что принцип комплектования депутатского состава российско-белорусского законодательного органа подразумевает раздел кресел между белорусской и российской частью собрания строго пополам, получается, что для избрания российского депутата потребуются в 15 раз больше голосов российских избирателей, чем для избрания белорусского коллеги. Ситуацию не меняет и введение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. Данные и подобные предлагаемые меры не меняют сути проблемы – реанимировать Союзное государство в формате интеграционного проекта невозможно.

Белорусское руководство фактически подрядившись на выполнение нового интеграционного проекта (ТС-ЕЭП-ЕЭС), уже получило авансом ресурсы, что, однако, это не мешает ему ссылаться на отсутствие «политической воли» у «спонсора» продолжить финансировать проект. Именно в этом ключе А. Лукашенко приветствовал новый проект ТС-ЕЭП-ЕЭС, заявляя в своей статье в «Известиях» «О судьбах нашей интеграции» – в ответе В. Путину, что «Людьми надо на деле показать, что конкретно им даст этот новый союз. Доказать, что интеграционные устремления – не политические игрища, а реальные предпосылки дальнейшего улучшения благосостояния человека... Но краеугольный камень всего того, что мы собираемся построить, – суверенитет наших государств, который не отменяет

даже самая тесная интеграция» (<http://izvestia.ru/news/504081>). Иными словами, России необходимо усилить экономическую поддержку, ничего не прося взамен, так как белорусский суверенитет незыблем.

Сможет ли вписаться Союзное государство в структуру Евразийского интеграционного проекта – покажет время. Как отмечал госсекретарь СГ Г. Рапота: «Удастся ли сохранить его место (СГ) в интеграционной матрешке, будет зависеть как от политической воли глав государств, так и от нашей исполнительности»<sup>6</sup>.

В тоже время, Союзное государство остается своеобразным социально-политическим «мостом» между Россией и Беларуссией, сохраняя чувство сопричастности и добрососедства. Накопленный потенциал совместной работы, который, к сожалению, благодаря целому комплексу политических и экономических проблем, не всегда мог быть реализован, рано или поздно обязательно будет востребован в расширении не только в многосторонних интеграционных проектах на постсоветском пространстве, но и в двусторонних отношениях.

---

<sup>1</sup> Путин в Минске: Лукашенко клянется в верности и просит помочь построить АЭС// <http://txt.newsru.com/world/31may2012/puluka.html>

<sup>2</sup> e-in the.ru/content/view/81/2/

<sup>3</sup> [www.economy.gov.ru/wcm/connect/.../tes\\_belarus.doc?MOD...](http://www.economy.gov.ru/wcm/connect/.../tes_belarus.doc?MOD...)

<sup>4</sup> [Regconf.hse./.../e6b6c4057907825b32463e4d6e4f9d3d1a145dba](http://regconf.hse./.../e6b6c4057907825b32463e4d6e4f9d3d1a145dba)

<sup>5</sup> <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/TT100E05.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/1935203?stamp=634751320843371005>