

Союзное государство и актуальные проблемы российско-белорусской интеграции

Алексей В. Шурубович

Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия,

gshurubovich@transecon.ru

Аннотация: 8 декабря 2019 г. исполнится 20 лет со дня подписания президентами России и Белоруссии Договора о создании Союзного государства. Феномен Союзного государства (СГ) и пройденный им путь достаточно противоречивы. С одной стороны, СГ – это, бесспорно, самая «продвинутая» интеграционная группировка на постсоветском пространстве и ориентир для других объединений. За период формирования СГ достигнуты значительные успехи во всех сферах сотрудничества. Объем взаимной торговли возрос с 9,3 млрд долл. в 2000 г. до 35,6 млрд долл. в 2018г., развивается инвестиционное сотрудничество и производственная кооперация, реализуются совместные программы. Подписаны и реализуются документы, направленные на обеспечение равных прав граждан двух стран, успешно развиваются военно-политическое сотрудничество, взаимодействие на региональном уровне. С другой стороны, многие из целей СГ не были достигнуты, его строительство фактически заморожено. Интеграционный процесс явно «пробуксовывает», многие концептуальные вопросы союзного строительства остаются нерешенными. Между сторонами сохраняются серьезные противоречия по ряду важных экономических и политических проблем; периодически возникают серьезные конфликты («нефтяные», «газовые», «молочные» и др.), сопровождающиеся «информационными войнами» и ставящие под вопрос перспективы российско-белорусской интеграции. В последнее время Россия ставит вопрос о необходимости ускорения интеграции в рамках СГ, связывая с этим сохранение преференций для Белоруссии во взаимных экономических отношениях. Готовится программа действий двух стран, направленная на активизацию интеграционного взаимодействия в СГ. Однако по ряду важных позиций между сторонами сохраняются серьезные разногласия, обусловленные прежде всего нежеланием Белоруссии поступаться своим суверенитетом. Уже в ближайшее время станет ясно, удастся ли сторонам преодолеть эти разногласия и положить начало новому этапу в развитии интеграции.

Ключевые слова: Россия, Белоруссия, Союзное государство, интеграция

Для цитирования: Шурубович А.В. Союзное государство и актуальные проблемы российско-белорусской интеграции. *Проблемы постсоветского пространства*. 2019;6(3):244-258. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2019-6-3-244-258>

Статья поступила: 26.07.2019

Принята в печать 13.08.2019

Опубликована 17.09.2019

The Union State and Actual Problems of Russian-Byelorussian Integration

Alexey V. Shurubovich

Institute of Economics of the Russian academy of sciences, Moscow, Russia,

gshurubovich@transecon.ru

Abstract: December 8, 2019 will be the 20-eth anniversary of signing of the Treaty of creation of the Union state by the presidents of Russia and Byelorussia. The phenomenon of the Union state (US) and the road passed by it are sufficiently contradictory. On the one hand, the US is undoubtedly the most advanced integration alignment on the post-Soviet area and a pattern for other associations. For the period of forming of the US considerable progress in all spheres of cooperation has been achieved. The mutual trade volume grew from \$9,3 bln in 2000 to \$35,6 bln in 2018. Investment cooperation and industrial cooperation are developing, joint programs are being realized. The documents aimed at securing of equal rights of the two countries' citizens have been signed and are being realized; military and political as well as cooperation at the regional level is developing. On the other hand, many aims of the US have not been attained, its construction has actually been frozen. The integration process evidently slips, many conceptual issues of the union construction stay unsettled. Serious contradictions between the parties on a number of important economic and political issues remain; periodically serious conflicts ("oil", "gas", "milk" etc.) accompanied by "information wars" and questioning the prospects of the Russian-Byelorussian integration arise. Recently Russia raises a question of the necessity to accelerate integration in the framework of the US binding it with maintenance of preferences for Byelorussia in mutual economic relations. The action program of the two countries aimed at activization of integration cooperation in the US is being prepared. However, between the parties serious differences stipulated, first of all, by unwillingness of Byelorussia to waive its sovereignty still remain. Just in the near time it will be clear whether the parties will manage to overcome these differences and start a new stage in the development of integration.

Keywords: Russia, Byelorussia, Union state, integration

For citation: Shurubovich A.V. The Union State and actual problems of Russian-Byelorussian integration. *Post-Soviet Issues*. 2019;6(3):244-258. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2019-6-3-244-258>

Received 26.07.2019

Revised 13.08.2019

Published 17.09.2019

ВВЕДЕНИЕ

Союзное государство (СГ) России и Белоруссии, создаваемое в соответствии с подписанным президентами двух стран Договором от 8 декабря 1999 г., является самым продвинутым интеграционным объединением на постсоветском пространстве и своего рода ориентиром для других. Ценность СГ состоит, в частности, в том, что оно, в отличие от ЕАЭС и ряда других группировок, охватывает не только экономику, но и другие сферы общественной жизни: политику, национальную оборону, социальную сферу и др. За прошедшие 20 лет в развитии интеграции в рамках СГ (как и в российско-белорусских отношениях в целом) достигнуты бесспорные успехи. Однако с середины 2000-х годов интеграционный процесс в рамках СГ процесс замедлился; многие ключевые вопросы союзного строительства вследствие серьезных разногласий между странами-участницами до сих пор не решены. В последнее время в повестку дня российско-белорусских отношений встало ускорение интеграции в рамках СГ, что потребует скорейшего решения ряда серьезных проблем во взаимных отношениях, обусловленных прежде всего различиями национальных интересов.

РАЗВИТИЕ РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ

Первые соглашения, направленные на развитие российско-белорусской интеграции, были подписаны уже в первые годы после распада СССР. Так, 13 ноября 1992 г. было заключено Соглашение о свободной торговле между РФ и РБ, установившее преференциальный режим торговли между товарами национального происхождения для хозяйствующих субъектов двух стран. В 1993-1994 гг. проводился курс на форсированную интеграцию национальных

экономик России и Белоруссии (а точнее на фактическую инкорпорацию белорусской экономики в более мощную российскую), нашедший яркое выражение в Договоре об объединении денежной системы Республики Беларусь с денежной системой Российской Федерации от 12 апреля 1994 г. Выполнение этого Договора и связанных с ним документов по существу означало бы потерю Белоруссией экономического суверенитета и полное принятие российских «правил игры». Однако избранный в июле 1994 г. президент РБ А. Лукашенко фактически отказался от форсированной интеграции, к которой страна не была готова. После этого интеграционный процесс приобрел плавный характер, более соответствующий экономическим и политическим реалиям двух стран, экономической теории и мировой практике.

6 января 1995 г. между правительствами РФ и РБ было заключено Соглашение о Таможенном союзе (впоследствии к нему присоединились Казахстан, Киргизия и Таджикистан), в соответствии с которым были сняты тарифные и количественные ограничения во взаимной торговле, отменены таможенный контроль и таможенное оформление на границе двух стран, унифицированы таможенные пошлины и меры нетарифного регулирования по подавляющему большинству товаров в торговле с третьими странами. Формирование Таможенного союза явилось важнейшим фактором активизации торгово-экономических связей между РФ и РБ: взаимный торговый оборот за один лишь 1997 г. увеличился на 40%.

2 апреля 1996 г. был подписан Договор об образовании сообщества России и Белоруссии, в котором государства-участники, в частности, обозначили курс на создание единого экономического пространства со свободным перемеще-

нием товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, договорились согласовывать свою внешнеторговую политику, синхронизировать этапы, сроки и глубину проводимых реформ. Через год, 2 апреля 1997 г. Сообщество было преобразовано в Союз Беларуси и России, а 23 мая 1997 г. был подписан Устав Союза. Задачи Союза Беларуси и России, в целом аналогичные задачам Сообщества, в документах Союза были конкретизированы; более четко были обозначены структура и полномочия интеграционных органов, бюджет и финансы создаваемого объединения. В то же время, по мнению ряда экспертов, учредительные документы Сообщества и Союза Беларуси и России имели серьезные недостатки: сроки реализации важнейших интеграционных мероприятий в документах Сообщества были нереальными¹, а в документах Союза не были обозначены вообще. В результате указанные интеграционные документы имели во многом декларативный характер и мало влияли на практику сотрудничества. Интеграционный процесс затормозился, что во многом было связано со скрытым (а иногда и открытым) противодействием со стороны значительной части правящей элиты России, ориентирующейся на Запад и не заинтересованной в интеграции с Белоруссией и другими странами СНГ.

20 ЛЕТ СТРОИТЕЛЬСТВА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ

Дать новый импульс российско-белорусскому интеграционному процессу был призван Договор о создании Союзного государства, подписанный президентами двух стран 8 декабря 1999 г. и вступивший в силу 26 января 2000 г. В Договоре был

провозглашен курс на создание СГ, обозначены его цели, среди которых названы, в частности, «создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики», «проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны», «формирование единой правовой системы демократического государства», «проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1, с.318]. В Договоре были также определены предметы ведения СГ, его руководящие органы, обозначены принципы формирования единого экономического пространства.

Анализ развития российско-белорусских отношений за период формирования СГ позволяет сделать вывод о том, что в целом их динамика была позитивной. Ощутимый прогресс был достигнут, в частности, в области экономики. Главный индикатор развития экономического взаимодействия — объем взаимной торговли — возрос с 9,3 млрд долл. в 2000 г. до 35,6 млрд долл. в 2018 г., или в 3,8 раза (табл.1). Хотя динамика товарооборота во многом зависела от конъюнктурных колебаний, преференциальные условия взаимной торговли (в частности, свободный, за немногими исключениями, доступ предприятий двух стран на рынки друг друга и поставки в РБ российских энергоресурсов по льготным ценам) во многом способствовали поступательному развитию внешнеторговых связей.

¹ Так, в ст.7 Договора об образовании Сообщества предусматривались унификация денежно-кредитных и бюджетных систем двух стран и создание условий для введения общей валюты уже к концу 1997 г.

Таблица 1. Динамика взаимного товарооборота РБ с РФ в 2000-2018 гг., млн долл.

Показатель	2000	2005	2010	2012	2015	2016	2017	2018
Товарооборот	9314,8	15834,0	28034,2	43859,8	27541,6	26254,8	32496,8	35561,3
Экспорт РБ	3710,1	5715,8	9953,6	16308,9	10398,4	10948,0	12897,7	12946,0
Импорт РБ	5604,7	10118,2	18080,6	27550,9	17143,2	15306,8	19599,1	22615,3

Источники: Внешняя торговля Республики Беларусь. 2016. Статистический сборник. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2016. С.68,75; Внешняя торговля Республики Беларусь. 2018. Статистический сборник. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2018. С.74,90; Беларусь в цифрах. 2019. Статистический справочник. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2019. С. 62.

За период интеграции в рамках СГ значительно возросли масштабы взаимного инвестирования. Объем российских инвестиций в реальный сектор экономики РБ увеличился с 77,2 млн долл. в 2000 г. до 4,1 млрд долл. в 2018 г. Приток инвестиций из РФ является важным фактором роста белорусской экономики и модернизации ее производственной структуры. Многократно возрос и объем белорусских инвестиций в экономику России. Особое значение при этом имеет рост объема прямых инвестиций (ПИ), характеризующий прежде всего вложения в капитал иностранного партнера. По данным Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) объем накопленных на конец 2017 г. российских ПИ в Белоруссии составил 11,0 млрд долл., белорусских ПИ в России — 611,8 млн долл.

Значительное развитие за последние 20 лет получила такая форма интеграционного взаимодействия как совместные научные и научно-технические программы, частично финансируемые из бюджета СГ. Как правило, это программы по созданию и раз-

витию высокотехнологичных наукоемких производств, определяющих перспективы развития экономики. За 2000-2015 гг. было реализовано 44 совместные программы в промышленной и смежных сферах по 38 направлениям [2], а всего с 1998 г. выполнено более 50 союзных программ, результаты реализации которых внесли заметный вклад в развитие соответствующих отраслей экономики, науки и техники двух стран.

Несомненным достижением российско-белорусского сотрудничества, укрепившим «человеческое измерение» интеграции, стало подписание в январе 2006 г. пакета документов, направленных на обеспечение равных прав граждан РФ и РБ на территории Союзного государства². Еще раньше, в 2002 г., граждане РФ и РБ, работающие на территории страны-партнера, перестали учитываться в качестве иностранной рабочей силы, что способствовало росту трудовой миграции, прежде всего из Белоруссии в Россию³. Регулярно (раз в 5 лет) принимаются концепции единой социальной политики СГ, направленные на сближение

² К ним относятся, в частности, Соглашение об обеспечении равных прав граждан РФ и РБ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории стран-участниц Союзного государства, Договор о сотрудничестве РФ и РБ в области социального обеспечения, Соглашение о порядке оказания медицинской помощи гражданам РФ в РБ и гражданам РБ в РФ, Протокол об обеспечении равного подхода к налогообложению граждан РБ, работающих в РФ, и граждан РФ, работающих в РБ.

³ По различным оценкам, в России в настоящее время работают от 300 тыс. до 600 тыс. белорусов.

социальных стандартов в обеих странах; ведется работа по формированию единого научно-технологического, единого образовательного и единого информационного пространства.

Достаточно динамично развивается на протяжении двух десятилетий сотрудничество двух стран во внешнеполитической и военно-стратегической сферах. РФ и РБ координируют внешнюю политику, регулярно (раз в два года) принимают программы согласованных действий в этой сфере. Принята Единая военная доктрина СГ, создана и функционирует региональная группировка войск, регулярно проводятся совместные военные маневры; с апреля 2016 г. функционирует единая региональная система ПВО, призванная обеспечить совместную охрану воздушных границ СГ. В связи с этим важно подчеркнуть, что военное и военно-техническое сотрудничество двух стран в целом успешно развивается, несмотря на все проблемы в экономических отношениях, о которых речь пойдет ниже, о чем забывают некоторые эксперты, скептически относящиеся к российско-белорусской интеграции.

Вместе с тем приходится констатировать, что многие из декларируемых целей СГ за 20 лет так и не были достигнуты. Уже с середины 2000-х годов интеграционный процесс между двумя странами серьезно затормозился, а строительство СГ было фактически заморожено. До сих пор не решены концептуальные вопросы союзного строительства; намечавшееся на 2003 г. подписание Конституционного акта СГ, в котором должны были быть прописаны его внутреннее устройство, полномочия его руководящих органов, сферы компетенции СГ и государств-участников постоянно откладывалось из-за постоянных разногласий между РФ и РБ по ключевым вопросам союзного строительства.

Не были воплощены в жизнь интеграционные документы, направленные на создание равных условий субъектам хозяйствования, являющихся неотъемлемым элементом полноценной экономической интеграции. Так, в 2002 г. было подписано соглашение, в соответствии с которым природный газ продавался РБ по цене пятого ценового пояса РФ (на уровне приграничной Смоленской области), однако российская сторона, не добившись согласия продать «Газпрому» по низкой цене белорусское газотранспортное предприятие «Белтрансгаз», сначала в 2004 г. резко повысила цену газа для Белоруссии, а в 2006 г. фактически упразднила договоренность о продаже газа по российской оптовой цене [3], что вызвало серьезный межгосударственный конфликт. В последующие годы российско-белорусские отношения несколько раз (в 2009-2010 гг., в 2014 г., в 2016-2017 гг. и в 2018-2019 гг.) омрачались серьезными кризисами вокруг цен, тарифов и условий поставок российских энергоносителей в РБ [4].

Вопреки интеграционным соглашениям, в обеих странах практикуются ограничения на импорт товаров и услуг из страны-партнера. Белоруссия, в частности, ограничивала ввоз из РФ пива, табачных изделий, кормов, рыбы, овощей, изделий бытовой химии. В свою очередь Россия неоднократно накладывала ограничения на ввоз из РБ мясо-молочных изделий, сахара, ликеро-водочных изделий.

Союзное государство и его институты пока не могут противодействовать участившимся экономическим конфликтам между странами-участницами. Эти конфликты решаются обычно на межгосударственном уровне, а не с использованием органов СГ, что заставляет многих экспертов ставить под сомнение смысл существования СГ как интеграционного объединения. Следует отметить также, что с конца 2000-х годов

ключевые вопросы экономической интеграции между РФ и РБ (таможенно-тарифное регулирование, формирование общих рынков и др.) перенесены в многосторонний формат — Таможенного союза (с 2010 г.) и Единого экономического пространства (с 2012 г.) России, Белоруссии и Казахстана, а затем Евразийского экономического союза (ЕАЭС) (с 2015 г.), в который входят, помимо указанных трех государств, Армения и Киргизия. Это объективно ограничивает возможности СГ как интеграционного объединения.

Не удалось ввести, как намечалось, с 1 января 2008 г. единую валюту СГ — этому помешали фундаментальные противоречия в подходах стран-участниц. Россия выступала за форсированное проведение белорусской стороной всех подготовительных мероприятий по введению единой валюты, тогда как Белоруссия исходила из того, что данная процедура должна стать завершающим этапом достаточно продолжительного интеграционного процесса. Стороны расходились и в отношении единого эмиссионного центра: Белоруссия считала, что таким центром должен быть не Центробанк РФ (на чем настаивала Россия), а система центральных банков двух стран во главе с Межбанковским валютным советом, сформированным на паритетных началах.

Обострение экономических противоречий неоднократно вызывало недопустимые в отношениях между государствами-союзниками «информационные войны»; в СМИ обеих стран, в том числе государственных, тиражировалась негативная информация о стране-партнере и ее политике.

В целом, на наш взгляд, в развитии российско-белорусской интеграции в рамках СГ налицо серьезная «пробуксовка».

При очевидных успехах в развитии взаимного сотрудничества по различным направлениям строительство СГ как интеграционного объединения было фактически поставлено «на паузу». Во взаимных отношениях накоплен значительный конфликтный потенциал, ставящий под угрозу дальнейшую судьбу российско-белорусского интеграционного проекта.

ПРИЧИНЫ «ПРОБУКСОВКИ» ИНТЕГРАЦИИ В РАМКАХ СГ

Серьезные трудности, с которыми сталкивается российско-белорусская интеграция, обусловлены действием ряда взаимосвязанных факторов, к которым, на наш взгляд, относятся несовпадением интересов сторон в интеграционном процессе, общемировые экономические тенденции, внутриэкономическая ситуация в странах-партнерах, политические и геополитические факторы, а также концептуальная нечеткость учредительных документов СГ, дающая возможность для различных толкований.

Ключевое значение при анализе проблем, противоречий и трудностей на пути интеграции имеет, на наш взгляд, исследование интересов всех участников интеграционного процесса, а также путей и механизмов их согласования. К.Маркс, в последние годы ставший вновь популярным, в свое время отмечал: «Идея» неизменно посрамляла себя как только она отделялась от «интереса»⁴. Эта мысль находит подтверждение и применительно к российско-белорусским отношениям: «пробуксовка» интеграционного процесса, несмотря на привлекательность идеи интеграции и ее соответствие коренным национальным интересам обеих стран, связана прежде всего с нестыковкой интересов его участников по некоторым важнейшим вопросам взаимодействия.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч...2 изд. Т.2. С.89

На государственном уровне интеграция с Белоруссией (и в этом сходятся практически все эксперты) представляет для России прежде всего (но не только) стратегический интерес — геополитический и геоэкономический, в том числе с точки зрения укрепления ее глобального позиционирования в нынешних сложных международных условиях. Для Белоруссии же на первый план выходит экономический интерес. Россия — главный торговый партнер РБ, на долю которого приходится около половины ее внешнеторгового оборота, практически единственный поставщик энергоресурсов, основной рынок сбыта продукции многих отраслей, главный иностранный инвестор в национальную экономику. Вместе с тем стратегические аспекты интеграции с Россией, связанные с обеспечением безопасности страны, в течение многих лет подвергавшейся массированному давлению со стороны Запада, также имеют важное значение. Можно, на наш взгляд, утверждать, с известной долей упрощения, что Россия рассматривает Белоруссию прежде всего как стратегического союзника и стремится увязывать (хотя и не всегда в явной форме) предоставление ей экономических преференций с продвижением по пути военно-политической интеграции двух стран и безусловной поддержкой страной-партнером внешнеполитического курса РФ, тогда как Белоруссия, для которой эти преференции жизненно важны, рассматривает их получение в качестве главного смысла интеграционного процесса и не заинтересована в ускорении интеграции в политической и военной сферах, опасаясь утраты суверенитета.

В политической сфере подходы РФ и РБ к интеграции (обусловленные, прежде всего, интересами политических элит этих стран) существенно расходятся, Белоруссия выступает за интеграцию «на равных», не желая поступаться своим суверенитетом, тогда как Россия, чей экономический потенциал многократно превышает белорусский (ВВП России в 2017 г. составлял, по официальным данным, 1578 млрд долл., а ВВП Белоруссии — 54,4 млрд долл.)⁵ претендует на ведущую роль в формируемом Союзном государстве, Нестыковка интересов национальных политических элит в этом фундаментальном вопросе осложняет и решение ряда проблем экономической интеграции (в частности, предусматриваемое интеграционными документами введение единой валюты).

В экономической сфере интеграция с РБ, позволяя России получать по относительно низким ценам и без расчетов в СКВ многие необходимые ей товары, пользующиеся спросом на российском рынке, способствуя решению проблемы занятости в РФ⁶ и расширению присутствия российского капитала в экономике РБ, в то же время означает крупномасштабное субсидирование белорусской экономики. По данным МВФ, только в период с 2005 г. по 2015 г. общий объем поддержки белорусской экономики со стороны России, включая скрытые субсидии по поставкам энергоносителей, льготный доступ на российский рынок и прямую кредитную помощь, составил 106 млрд долл. Эта поддержка имела огромное значение для Белоруссии, составляя в разные годы от 11 до 27% ее ВВП [5], но в то же время является обременительной для России, пе-

⁵ Содружество Независимых Государств в 2017 году. Статистический ежегодник. М.: Межгосударственный статистический комитет СНГ, 2018. С.35.

⁶ По некоторым оценкам, благодаря экономическому сотрудничеству и интеграции с Белоруссией имеют работу около 3 млн рабочих и служащих в России.

реживающей в последнее время серьезные экономические трудности.

На более низком уровне экономического взаимодействия — конкретных хозяйствующих субъектов — расхождение интересов усиливается. В углублении интеграции заинтересованы прежде всего предприятия, связанные взаимопоставками продукции, а также предприятия и производства высокотехнологичных наукоемких отраслей РФ и РБ. Вместе с тем, среди субъектов микроуровня есть и те, корпоративным интересам которых, интеграция не соответствует.

Во-первых, это крупные корпорации российского ТЭКа («Газпром», «Роснефть» и др.), в значительной мере определяющие ныне внешнеэкономическую политику РФ. Они не заинтересованы в преференциальных ценах на энергоносители для Белоруссии и других стран СНГ и фактически выступают за одинаковый подход ко всем странам-импортерам энергоресурсов, исключаящий какие-либо льготы. Реализация такого подхода стала одной из главных причин недавних «нефтегазовых» конфликтов, нанесших серьезный удар по российско-белорусской интеграции.

Во-вторых, это российские и белорусские предприятия, опасющиеся конкуренции со стороны предприятий страны-партнера и заинтересованные поэтому во введении ограничений на ввоз продукции конкурентов. И Россия, и Белоруссия, как уже отмечалось, неоднократно вводили такие ограничения. В ряде случаев они имели вполне разумную мотивацию (например, при запрете на ввоз сельхозпродукции, не отвечающей ветеринарно-санитарным требованиям), однако нередко были результатом лоббирования со стороны «своих» производителей, боящихся конкуренции.

Отдельная серьезная тема — сохраняющаяся «несопряженность» хозяйственных систем РФ и РБ, обуславливающая разли-

чие подходов к сотрудничеству и осложняющая формирование предусматриваемого интеграционными документами СНГ единого экономического пространства. Если в России реализуется, хотя и с серьезными оговорками, либеральная экономическая модель, основанная на действии рыночных сил, то в Белоруссии — модель социально ориентированной рыночной экономики, в которой государство играет активную регулирующую роль. В РФ, вопреки распространенному мнению, ведущая роль в экономике принадлежит негосударственным формам собственности, на долю которых приходится ныне около 2/3 ВВП и численности занятых, тогда как в РБ, по оценке экспертов Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) государство доминирует во всех секторах экономики: на долю контролируемых государством предприятий приходится около 3/4 ВВП республики.

Единое экономическое пространство в СНГ с необходимостью предполагает единую систему хозяйствования, которая, с учетом различия экономических потенциалов двух стран, неизбежно будет строиться на основе хозяйственной системы России как более мощного партнера. Однако белорусские госпредприятия, привыкшие за многие годы к массовой поддержке со стороны государства, едва ли заинтересованы в заимствовании российской экономической системы, которое неизбежно привело бы к «закрытию» большинства из них с тяжелыми социальными последствиями. Неприемлемо оно и для высшего руководства и управленческого аппарата Белоруссии, теряющего в этом случае господствующие позиции в экономике страны, а также для белорусского бизнеса, у которого вызывает серьезные опасения возможная приватизация госсобственности по российскому образцу.

Серьезное негативное воздействие на российско-белорусскую интеграцию оказывают усилившаяся турбулентность международных экономических отношений и во многом обусловленные ею серьезные трудности в развитии национальных экономик РФ и РБ. Обе страны «встроены» в глобальные экономические процессы и в значительной мере зависят от общемировых тенденций, которые характеризуются растущей волатильностью и неопределенностью (не случайно, в частности, мировой финансовый кризис 2008-2009 гг. оказал огромное негативное воздействие на их экономику). Под влиянием глобальных процессов, а также ряда внутренних факторов, анализ которых выходит за рамки данной статьи, развитие экономик РФ и РБ в последнее время заметно замедлилось, а в 2015-2016 гг. в обеих странах впервые за многие годы наблюдался экономический спад.

Кризисные явления в экономике оказывают на интеграционные процессы в СГ неоднозначное воздействие. С одной стороны, они заставляют РФ и РБ координировать усилия по противодействию кризису; так, в январе 2009 г. был принят, а затем реализован План совместных действий правительств двух стран по минимизации последствий финансового кризиса, сыгравший заметную роль в преодолении этих последствий. С другой стороны, однако, ухудшение экономической ситуации усиливает протекционистские тенденции в обеих странах, дает пищу для разговоров о неопределенной цене интеграции для России и ее недостаточной эффективности для Белоруссии. В силу осложнившихся экономических условий возрастает потребность Белоруссии в субсидировании ее экономики со стороны России и в то же время снижаются возможности России для такого субсидирования. Это вызывает серьезные конфликты между странами-партнерами и ставит

под вопрос дальнейшую судьбу интеграционного процесса.

На российско-белорусскую интеграцию оказывают серьезное негативное воздействие также политические и геополитические факторы, в том числе обозначившееся в последние годы различие позиций двух стран по ряду международных вопросов. Так, Россия вследствие украинского кризиса 2014 г. и ряда других факторов находится ныне в условиях навязанной ей жесткой конфронтации со странами Запада, тогда как Белоруссия, будучи стратегическим союзником РФ, провозгласила и проводит многовекторную внешнюю политику. В последнее время заметно улучшились ее отношения с ЕС и США, что дало ряду экспертов повод для утверждений о начавшемся политическом дистанцировании руководства РБ от России и его геополитической переориентации на Запад [6].

Улучшение отношений РБ с Западом во многом продиктовано экономическими причинами. Как отмечали в этой связи российские ученые, «Задачи Белоруссии во внешней политике были не раз сформулированы: это, во-первых, доступ к энергоносителям по мировым ценам, во-вторых, доступ к современным технологиям и, в-третьих, равноправный доступ к рынкам сбыта продукции... Интеграция с Россией — это решение первой задачи из трех и лишь частично третьей, но для полноценного развития считается необходимым и развитие связей с Западом как основным источником передовых технологий и потенциальным спонсором технологической модернизации...» [7]. Данное обстоятельство ощутимо воздействует на внешнюю и оборонную политику РБ. Отсюда и особая, отличная от российской, позиция официального Минска по украинскому вопросу, и отказ президента А. Лукашенко в 2015 г. от уже согласованного размещения россий-

ской авиабазы на территории РБ, и некоторые другие действия Белоруссии, идущие вразрез с российской линией.

Немаловажное место среди причин «пробуксовки» интеграции в рамках Союзного государства занимает также неоднократно отмечавшаяся в научной литературе концептуальная нечеткость, присущая документам СГ (так, из текста Договора о создании Союзного государства неясно, идет ли речь о государстве или о межгосударственном объединении — различные его статьи дают основание для различных интерпретаций) и давшая основания скептикам говорить о ущербности этих документов и о нереализуемости самой идеи СГ. На наш взгляд, однако, следует различать формирование СГ как стратегическую цель и как непосредственную задачу. В настоящее время (а тем более в момент подписания учредительных документов Союзного государства), по мнению многих экспертов, отсутствуют предпосылки для скорого создания полноценного СГ, но это не означает, что сама идея неверна. Указанные документы, как представляется, опередили свое время; они задают верный алгоритм создания СГ, рассчитаны на стратегическую перспективу и ценны именно этим, хотя реально обозначенные в них интеграционные мероприятия могут быть осуществлены лишь тогда, когда для этого созрели условия.

ПУТИ АКТИВИЗАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА В РАМКАХ СГ

В 2018-2019 гг. по инициативе российской стороны активизация интеграционных процессов в СГ вновь встала в повестку дня двусторонних отношений; при этом Россия фактически ставит оказание финансовой поддержки Белоруссии в зависимость от согласия Минска на углубление интеграции. В декабре 2018 г. была создана российско-белорусская рабочая группа

по урегулированию проблемных вопросов и развитию интеграции, которая 21 июня 2019 г. представила премьер-министрам РФ и РБ Д. Медведеву и С. Румасу два документа: «дорожную карту» совместных действий Москвы и Минска по углублению интеграции и концептуальный документ, описывающий принципы, на которых будет происходить движение. Предполагается, что принципиальные решения по углублению интеграции в рамках СГ будут приняты на президентском уровне. Уже к ноябрю 2019 г. должны быть сформированы «дорожные карты» для унификации законодательства к 2021-2022 гг. по каждому регулирующему ведомству; эти карты по различным секторам экономики должны быть прописаны в обновленной программе действий по развитию Союзного государства.

Следует в этой связи подчеркнуть, что, как заявил президент РФ В. Путин в ходе «прямой линии» 20 июня 2019 г., сейчас не идет речи об объединении РФ и РБ в одно государство; стоит вопрос о выполнении давно подписанного Договора о создании Союзного государства

Взаимозависимость двух стран, их тесные экономические и культурные связи, политическая воля к интеграции их руководителей и, что особенно важно, искреннее стремление народов России и Белоруссии к укреплению сотрудничества благоприятствуют созданию прочного и эффективного Союзного государства — пусть и не в ближайшей перспективе. При этом важным условием успеха является взвешенный, прагматичный подход к сотрудничеству, основанный на строгом учете национальных интересов и реальных возможностей обеих стран. Необходимы более точный экономический просчет принимаемых решений, более точные и однозначные формулировки в интеграционных документах и более тщательный учет интеграционного фактора

во внутренней экономической и финансовой политике стран-партнеров.

Прежде всего следует, очевидно, отказаться от попыток искусственно форсировать интеграционный процесс, что при отсутствии реальных предпосылок для этого едва ли даст желаемый эффект. Имеет смысл временно вынести «за скобки» решение проблем, по которым у России и Белоруссии есть принципиальные разногласия, установить взаимоприемлемые сроки для решения ряда спорных вопросов и сосредоточить усилия прежде всего на тех жизненно важных для обеих стран сферах взаимодействия, где имеется очевидный взаимный интерес и могут быть быстро достигнуты ощутимые результаты. Как показывают события последних месяцев, руководство РФ и РБ выбрало после ряда межгосударственных конфликтов, ставивших под вопрос перспективы интеграции, именно такой путь.

Важно избегать навязывания какой-либо из сторон своих условий государству-партнеру. Такая практика, как показывает опыт российско-белорусских отношений, контрпродуктивна. Необходимо постоянно искать компромиссы по спорным вопросам и находить взаимоприемлемые решения, исходя из того, что *непрерывность интеграционного процесса более важна, чем его скорость*.

Как показывает практика сотрудничества, едва ли не сложнейшей проблемой российско-белорусского сотрудничества является несовпадение интересов его участников — экономических и политических, поэтому их согласование является насущной задачей. Оно, на наш взгляд, должно исходить, во-первых, из необходимости учета интересов всех без исключения участников, и, во-вторых, из приоритетности национально-государственных интересов РФ и РБ над интересами субъектов более

низких уровней и долгосрочных интересов — над текущими. Особое значение при этом приобретает повышение заинтересованности субъектов микроуровня РФ и РБ в сотрудничестве в приоритетных для обоих государств сферах с помощью налоговых, кредитных и иных инструментов, а также создание совместных российско-белорусских хозяйственных структур — межгосударственных корпораций, холдингов, совместных предприятий и др.

Намечаемое в ближайшие годы значительное продвижение по пути реализации «четырех свобод» и формирования единого экономического пространства является необходимым, но недостаточным условием превращения СГ в эффективное интеграционное объединение, способствующее динамичному социально-экономическому развитию стран-участниц. Очень важно также «нацелить» интеграционное взаимодействие в рамках СГ на решение ключевых задач, от решения которых в определяющей мере зависят перспективы экономики.

Важнейшей из таких задач является, на наш взгляд, модернизация национальных экономик РФ и РБ. Модернизация экономики, предполагающая, в частности, изменение ее структуры и перенос центра тяжести с сырьевых отраслей на высокотехнологичные отрасли и производства с высокой добавленной стоимостью, позволила бы подвести под экономическую интеграцию адекватную ей материальную основу. Она не только укрепила бы позиции СГ в мировом хозяйстве, но и оздоровила бы торгово-экономическое взаимодействие стран-партнеров, снизив долю топливно-сырьевых товаров во взаимной торговле и, соответственно, уменьшив вероятность и остроту возможных торговых конфликтов. Важно при этом отметить, что предпочтительной для РФ и РБ является модернизация экономики по креативному типу, пред-

полагающая создание и распространение собственных инноваций, которая должна в перспективе сменить реализуемую ныне модернизацию в основном по адаптивному типу, основанную на освоении заимствованных нововведений и предполагающую технологическую, а затем и политическую зависимость от западных партнеров [8].

На повестку дня выдвигается согласованная модернизация экономик стран-участниц СГ. В нашем понимании, согласованная модернизация - это координированная по целям, приоритетам и механизмам реализации модернизация экономик группы стран при значительной доле в ней креативной составляющей [9]. Согласованная модернизация могла бы, на наш взгляд, стать главной целью и ориентиром экономической интеграции в СГ. От достижения этой цели в решающей мере зависит выход российско-белорусской интеграции на траекторию устойчивого поступательного развития, не зависящую от конъюнктурных моментов и геополитических проблем.

Будущее российско-белорусской интеграции зависит также от того, насколько она будет «вписана» в широкий международный контекст, что, в свою очередь, предполагает максимально возможную увязку, состыковку интеграции в рамках СГ с интеграционными процессами в многостороннем формате. Это означает прежде всего органичную увязку интеграции в рамках Союзного государства и ЕАЭС. Хотя многие важнейшие вопросы экономической интеграции, как уже отмечалось, решаются ныне в формате ЕАЭС, по ряду направлений (научно-техническое и инновационное сотрудничество, региональное и приграничное сотрудничество, взаимодействие в транспортно-логистической сфере, сотрудничество в социальной сфере и др.) российско-белорусское взаимодействие в рамках СГ не только сохраняет свое зна-

чение, но и является ориентиром для ЕАЭС, которому со временем также предстоит решать интеграционные задачи в этих областях. Так, Союзное государство, по мнению экспертов, играет в системе постсоветских группировок роль полигона отработки механизмов сотрудничества в инновационной сфере. Именно РФ и РБ, накопив немалый опыт научно-технического и инновационного сотрудничества в рамках СГ, являются локомотивами такого сотрудничества в ЕАЭС. Другим перспективным направлением интеграционного сотрудничества в ЕАЭС, где российско-белорусское взаимодействие играет важнейшую роль, является транспортно-логистическая сфера, значение которой в развитии экономики ныне резко возрастает.

В последние годы особую актуальность приобретает повышение роли РФ и РБ и их взаимных отношений в более широких глобальных и региональных проектах, включая, в частности, инициированный Китаем проект Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Как отмечает Председатель Совета по внешней и оборонной политике России Ф. Лукьянов, «...Суть возникающей Евразии — это прорыв в инфраструктурной и логистической сфере на пространстве от Тихого до Атлантического океана. Инициированный Россией проект ЕАЭС, китайские инициативы по движению на Запад, в Европу, активизация разговоров о коридоре Север — Юг — все это новые обстоятельства. Российско-белорусская кооперация должна ориентироваться на это, а не на уходящий в прошлое диспут про то, где проходит граница «настоящей Европы» и куда относится западная оконечность бывшего СССР» [10]. В этой связи особое значение приобретает тесная увязка взаимного сотрудничества РФ, РБ и других стран ЕАЭС в транспортно-логистической сфере с их участием в проекте ЭПШП.

В настоящее время Россия и Белоруссия фактически действуют в этом отношении независимо друг от друга, что в перспективе может принести им серьезные экономические потери.

Наконец, в нынешних сложных условиях особое значение для успеха российско-белорусской интеграции приобретает ее информационное обеспечение и поддержка. Важно, в частности, не допускать повторения нередких в недавнем прошлом «информационных войн», избегать огульной критики руководства страны-партнера и проводимой им политики официальными представителями и государственными СМИ России и Белоруссии. Большое значение имеет также популяризация немалого позитивного опыта российско-белорусского сотрудничества через СМИ обеих стран и союзные масс-медиа, грамотный «пиар» интеграции, недооценка которого, как показывает практика, ведет к серьезным потерям сторонников интеграции на информационном поле.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ показал, что нынешнее состояние российско-белорусской интеграции, несмотря на очевидные достижения, в целом не соответствует имеющимся возможностям. Завышенные ожидания от интеграции сопровождаются (прежде всего со стороны Белоруссии) боязнью утраты суверенитета при переходе к ее более глубоким формам. Это создает условия для продуцирования противоречий по ключевым вопросам сотрудничества; периодически вспыхивают обусловленные многими причинами торговые и иные конфликты, тормозящие интеграционный процесс в рамках Союзного государства, который в последние годы явно утратил динамику. Фактически, интеграция находится сейчас на перепутье; в ближайшее время, как представляется, станет ясен вектор ее дальнейшего развития. Принятые в последнее время на межгосударственном уровне решения дают основания для осторожного оптимизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. К единому государству. О создании российско-белорусского Союзного государства. Москва: РАДОН-ПРЕСС; 2001. 360 с.
2. Ленчук Е., Филатов В. Новая индустриализация как условие формирования устойчивого роста стран ЕАЭС. *Мир перемен*. 2015;3:149-161.
3. Годин Ю.Ф. Белоруссия — это «Брестская крепость» современной России. Москва: Издательство ИТРК; 2008. 184 с.
4. Шурубович А.В. Экономическое взаимодействие России и Белоруссии: интеграционные проекты и национальные интересы. Москва: ИЭ РАН; 2018. 96 с.
5. Лукашенко может сместить третья сила. URL: <https://news.rambler.ru/world/36592884->
6. Баранчик Ю. Беларусь между Востоком и Западом: политика многовекторности обречена. Беларусь в режиме трансформации: социально-экономические и политические факторы. Сборник научных трудов. Москва: Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ); Москва. Наука. 2017. С. 70-93.
7. Возможен ли «белорусский майдан»? Диагностика и вызовы для России. Москва: Научный эксперт; 2016. 116 с.
8. Вардомский Л., Шурубович А. Факторы и модели модернизации экономики стран СНГ. *Мир перемен*. 2011;3:43-58.
9. Модернизация и экономическая безопасность России. Том 2. Под редакцией акаде-

мика Н.Я.Петракова. Москва — Санкт-Петербург: Нестор — История; 2011. 516 с.

10. Лукьянов Ф. Россия-Белоруссия — новый этап? *Российская газета*. 2017. 8 февраля.

REFERENCES

1. To a joint state. About creation of the Russian-Byelorussian union state. Moscow: RADON-PRESS; 2001. 360 p. (in Russ.)
2. Lenchuk E., Filatov V. New industrialization as a condition of forming of stable growth of the EAEU countries. *World of change*. 2015;3;149-161. (In Russ.)
3. Godin Yu.F. Belarus is “the Brest fortress” of modern Russia. Moscow: Publishing House ITRK; 2008. 184 p. (in Russ.)
4. Shurubovich A.V. Economic cooperation of Russia and Byelorussia: integration projects and national interests. Moscow: IE RAS; 2018. 96 p. (in Russ.)
5. Lukashenko can be removed by a third force. URL: <https://news.rambler.ru/world/36592884-lukashenko-mozhet-smestit...> [Accessed: 13.04.2017] (In Russ.)
6. Baranchik Yu. Belarus between East and West: policy of multivectoriness is doomed. Belarus in transformation regime: socio-economic and political factors. Collected scientific works. Moscow: Institute of diaspora and integration (Institute of the CIS countries); Moscow. Science. 2017. P. 70-93 (In Russ.)
7. Is “Byelorussian maidan” possible. Diagnostics and challenges for Russia. Moscow: Scientific expert; 2016. 116 p. (in Russ.)
8. Vardomskiy L., Shurubovich A. Factors and models of modernization of economies of the CIS countries. *World of change*. 2011;3;43-58. (In Russ.)
9. Modernization and economic security of Russia. Volume 2. Edited by Academician N.Ya. Petrakov. Moscow — Saint-Petersburg: Nestor-Istoriya; 2011. 516 p. (In Russ.)
10. Lukyanov F. Russia-Byelorussia — new stage. *Russian newspaper*. February. 8. 2017. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Алексей В. Шурубович, кандидат экономических наук, Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия; 117218, Россия, Москва, ул. Нахимовский просп., д.32;
shurubovich@transecon.ru

Alexey V. Shurubovich, PhD in Economic Science, Institute of Economics of the Russian academy of sciences, Russia, Moscow, bld.32, Nakhimovskiy prosp. Moscow, 117218, Russia;
shurubovich@transecon.ru