

УДК 339.544(470+571)(476)

ББК Ф4(2РОС)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИЕЙ В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ БЕЛАРУСИ И РОССИИ*

Бахлова, О.В.

доктор политических наук, доцент, профессор

кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения

*ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева»*

Г. Саранск, Россия

E-mail: olga.bahlova@gmail.com

INSTITUTIONALIZATION OF INTEGRATION MANAGEMENT IN THE UNION STATE OF BELARUS AND RUSSIA

Bakhlova, O.

Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Professor

Department of General History, Political Science and Regional Studies

FGBOU VO "National Research

Mordovian State University. N.P. Ogareva »

E-mail: olga.bahlova@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Институционализация управления интеграцией рассматривается как сложный процесс с многослойной структурой. Его итог – формирование системы власти и управления интеграционным объединением, в которой сочетаются наднациональные и межгосударственные элементы. Показательный пример в плоскости развития интеграционных процессов на

постсоветском пространстве – институциональное строительство в рамках Союзного государства Беларуси и России. Особое внимание уделяется анализу нормативных и динамических аспектов системы союзных институтов, предложений по их совершенствованию и развитию.

ABSTRACT

Institutionalization of the management integration is seen as a complex process with a multilayer structure. The outcome was the formation of a system of power and control integration Union that combines supranational and intergovernmental elements. Illustrative example in the plane of development of integration processes in the post-institutional construction in the framework of the Union state of Belarus and Russia. Special attention is paid to the analysis of the normative and the dynamic aspects of the system of the Union institutions, proposals for their improvement and development.

Ключевые слова: институционализация, интеграция, механизм, наднациональность, система, Союзное государство, управление.

Keywords: institutionalization, integration, mechanism, supranational, system, The Union State, management.

Институционализация управления интеграцией может рассматриваться прежде всего в политико-правовом измерении. Процесс сближения интегрирующихся субъектов и обеспечения функционирования институциональной системы интеграционного объединения осуществляется с помощью разнообразных инструментов и методов внутригосударственного и наднационального уровня. В первую очередь он требует согласования интересов государств как главных участников, что сопрягается в реальной практике с «торгом» и достижением компромиссов между многими политическими акторами. Благодаря «возвышению» их требований до уровня нового союза, ценность которого начинает осознаваться как доминирующая или необходимая в данный момент времени, через принятие

учредительных актов, определяющих базовые принципы и сферы интегрирования, становится возможной своеобразная конституционализация и на ее основе – законодательная институционализация. Она реализуется путем разработки и внедрения норм интеграционного права, предписывающих в том числе правила однородного поведения политических субъектов различного уровня, закрепляющих статус институтов управления (органов интеграционного объединения, в составе и компетенции которых проявляются неоднородные компоненты). Социально-политический аспект институционализации предполагает вовлечение элементов национальных политических систем, которые благодаря своим полномочиям и иным ресурсам могут взаимодействовать с интеграционными органами (политические партии, общественные объединения, национально-культурные автономии и пр.). Следовательно, анализу подлежат формально-юридическая структура, оказывающая управляющее воздействие и обеспечивающая интеграционное развитие, а также институциональные структуры и организации – участники политической жизни в интегрирующихся государствах [5, с. 111-112].

Поскольку интересы государств и других политических акторов, участвующих в интеграции или оказывающих на нее то или иное влияние, зачастую серьезно расходятся, процесс становления и эволюции интеграционных институциональных систем предстает нелинейным, стадийным. Он характеризуется значительной амплитудой колебаний – от «интеграционных прорывов», приближающих к наднациональной модели, до «замораживания» политических отношений и «блокирования» наднациональных институтов. Показателен в этом плане пример Союзного государства Беларуси и России (СГБР), одного из приоритетных интеграционных проектов с точки зрения национальных интересов Российской Федерации. Важнейшие механизмы данного процесса в обобщенном виде следующие:

- 1) нормативные: конституционализация и институционализация: создание общих органов и принятие учредительных и дополнительных договоров и соглашений, определяющих режим и устройство СГБР;
- 2) коммуникативные: взаимодействие правящих и оппозиционных политических элит, бизнес-структур, межрегиональные связи;
- 3) инструментальные (ресурсообразующие): апелляция к историческому прошлому, чувству общности, разработка стратегической идеи (противодействие «экспорту демократии» или международному терроризму, усиление конкурентоспособности и пр.);
- 4) электоральные: «интеграционная конкуренция» политических акторов в период выборов в высшие органы государственной власти РБ и РФ, позиционирование в качестве «собирателей земель», «главных интеграторов» и пр., выдвижение контринициатив и др.;
- 5) геополитические: создание «групп по интересам» и межблоковое соперничество с участием третьих государств и других субъектов, формирование альтернативных «центров притяжения», консолидация геополитических и геоэкономических интересов с нивелированием артикуляции двусторонних разногласий (как, например, в Евразийском экономическом союзе – ЕАЭС).

Большое значение для достижения эффективных результатов в плане обеспечения управляемости создаваемой системы имеет решение проблемы «интеграционного менеджмента». Однако до сих пор так называемую союзную бюрократию (представителей органов Союза / Союзного государства) нельзя понимать как исключительно наднациональное звено управления интеграцией. В контексте данной проблемы выделяется несколько существенных вопросов. В первую очередь – определение принципов формирования союзных органов, их состава и взаимодействия.

Выдвигаемые предложения предусматривают оптимизацию системы горизонтального и вертикального разделения властей в Союзном государстве, закрепление баланса наднациональных полномочий и системы сдержек и противовесов [3, с. 6]. Также внимание акцентируется на принципах суверенного равенства, прав и законных интересов государств-участников, гуманизма, справедливости и демократизма, уважения прав и свобод человека, приоритета общепризнанных принципов и норм международного права [10, с. 17].

Что касается состава союзных органов, то здесь приоритет сохраняет должностной принцип. Процедура формирования предполагает комбинацию назначаемости и выборности. Высшие органы Союза / Союзного государства включают глав государств, правительств, руководителей палат парламентов государств-членов (Высший Государственный Совет – ВГС СГБР) (ст. 34 Договора 1999 г.) [4], глав национальных правительств, Госсекретаря и некоторых других членов (Совет Министров СГБР) (ст. 44 Договора 1999 г.) [4], делегации национальных парламентов РФ и РБ (Парламентское Собрание Союза) (ст. 2 Регламента) [12]. Совет Министров формирует Постоянный Комитет, руководимый Государственным секретарем. При этом кандидаты на должности его членов выдвигаются правительствами государств-участников (ст. ст. 48-49 Договора 1999 г.). Наднациональный характер должны иметь Суд и Счетная палата Союзного государства, члены которых будут назначаться Парламентом по представлению ВГС и Совета Министров соответственно (ст. ст. 51, 55 Договора 1999 г.) [4].

В некоторых альтернативных проектах (С. Бабурин, П. Бородин, Л. Могилевский и др.) предлагается иная модель организации управления СГБР. В ее основе – учреждение института единоличного президента и образование Парламента. В частности, бывший Госсекретарь СГБР П. Бородин считает, что в Союзном государстве необходима президентская вертикаль власти, создаваемая посредством прямых всеобщих выборов в обоих государствах в

целях укрепления легитимности, престижа и степени ответственности перед населением [8, с. 1-2].

Парламент Союзного государства, исходя из положений Договора 1999 г. (гл. 2), должен формироваться посредством сочетания принципов и механизмов. Его нижняя палата (Палата представителей) будет избираться в соответствующих пропорциях (75 и 28 депутатов) населением России и Белоруссии путем всеобщего тайного голосования. В состав верхней палаты (Палаты Союза) должны войти члены Федерального Собрания РФ и Национального Собрания РБ (по 36) (ст. 39 Договора). Однако отношение представителей политического и экспертного сообщества РФ и РБ к такому промежуточному решению неоднозначно, вплоть до критического [11, с. 2]. С. А. Авакьян в связи с этим замечает, что ст. 43 Договора, защищает интересы белорусской стороны, но содержит некие опасности [1, с. 12-13].

Обращается внимание на необходимость постоянно действующего наднационального органа исполнительной власти Союзного государства по аналогии с Европейской Комиссией. Он должен обеспечивать не только согласование национальных интересов государств-участников, но и защиту интересов союзной интеграции – реализацию нормативных правовых актов Союзного государства, осуществление исполнительно-распорядительных полномочий по предметам ведения Союзного государства и предметам совместного ведения, контроль над исполнением решений высших союзных органов и союзных законов [9, с. 1-2]. По сути, такой орган мог бы быть создан на базе Постоянного Комитета СГБР.

Н. А. Михалева высказывает мнение, приближенное к официальной позиции, полагая, что Конституционный Акт должен воспроизвести систему и компетенцию высших органов Союзного государства, закрепленную учредительным Договором, возможно, с некоторой степенью детализации (например, новыми органами могут стать Экономический Суд и Прокуратура Союзного государства) [10, с. 16-18].

Серьезными препятствиями успешной институционализации управления интеграцией и эффективного союзного строительства выступают объективные и субъективные факторы, в том числе асимметрия статуса и потенциалов России и Белоруссии. Особо акцентированы: 1) проблема «номенклатурной демократии» и союзной бюрократии; чаще всего критикуются Постоянный Комитет как высший аппаратный орган и Госсекретарь [2, с. 3; 13, с. 20]; 2) отсутствие подлинного партнерства, сохранение взаимной подозрительности, манипулирование обязательствами [6, с. 20; 11, с. 2; 13, с. 27]. В то же время, выражаются осознание необходимости поиска компромиссов, отрицание волюнтаризма и спешки [7, с. 1-2; 14, с. 20].

В сложившейся ситуации можно говорить о неприемлемости классических схем экономической интеграции и уязвимости федералистского подхода к политической интеграции в формате СГБР. Представляется невозможным радикальное решение проблемы политико-правового устройства и формы объединения России и Белоруссии путем перехода к вертикальной унитарной модели. В целом система власти и управления СГБР сохраняет двойственность, асимметричность (элементы Союзного государства и Союза, доминирование межгосударственного принципа, неравенство некоторых количественных параметров и пр.). Они обусловлены как несовершенством нормативной базы (отсутствием Конституционного Акта, нереализованностью и неадаптированностью интеграционных решений и положений Договора 1999 г. в плане унификации национального законодательства и принятия союзного законодательства), так и политическими ограничителями.

Полагаем, что для нахождения взаимоприемлемых решений спорных вопросов союзного строительства необходима диалоговая концепция. Важную роль в рассматриваемом процессе играет политическое сообщество, где, однако, по-прежнему преобладает национальный уровень, а

наднациональный находится в зачаточном состоянии. Это обстоятельство, как и отмеченные выше ограничители, к сожалению, затрудняют закрепление в практике интеграционного взаимодействия РФ и РБ принципа приоритетности общих интересов и в итоге – построение сбалансированной системы управления интеграцией в рамках СГБР.

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Интеграционная политика России как фактор формирования и реализации стратегии общенационального развития» № 16-03-00603*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства: конституционно-правовой аспект // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2001. № 1. С. 3-15.
2. Батыгин А. Куда идет Союз? / А. Батыгин, А. Медведев // Союз. Беларусь – Россия. 2005. 31 марта. № 12. С. 1-3.
3. Бородин П. Социальные и политические аспекты объединения Белоруссии и России // Власть. 2002. № 1. С. 3-7.
4. Договор о создании Союзного государства // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.
5. Западноевропейская интеграция: политические аспекты / отв. ред. Н. С. Кишилов. М.: Наука, 1985. 336 с.
6. Интеграция или имитация?: «круглый стол» // Российская Федерация сегодня. 2005. № 2. С. 18-23.
7. Легкая Е. Василий Шолодонов: Интеграция – не линейный процесс // Союз. Беларусь – Россия. 2004. 5 февр. № 4. С. 1-2.
8. Медведев А. Павел Бородин: Логику союзного строительства диктует жизнь // Союз. Беларусь – Россия. 2006. 30 марта. № 11. С. 1-2.

9. Медведев А. Павел Бородин: Союзное государство создается не для чиновников, а для граждан // Союз. Беларусь – Россия. 2005. 20 окт. № 41. С. 1-2.

10. Михалева Н. А. Правовые проблемы создания Союзного государства России и Беларуси // Государство и право. 2002. № 6. С. 14-21.

11. Раковская Л. Николай Чергинец: Взгляд из Минска // Союз. Беларусь – Россия. 2002. 10 янв. № 1. С. 2.

12. Регламент Парламентского Собрания Союза Беларуси и России / Парламентское Собрание Союза Беларуси и России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.belrus.ru/law/act/dokumenty_i_reglamentiruyuchie_de/reglament_ps_soyuza_belarusi_i_rossii_s_izmen.html (дата обращения: 30 января 2017 г.).

13. Чергинец Н. Люди спрашивают: а дальше что? // Российская Федерация сегодня. 2001. № 6. С. 26-27.

14. Черняк А. Продвигаемся вперед, медленно поспешая // Российская Федерация сегодня. 2006. № 3. С. 20.