

**Для цитирования:** Панкевич, Н. В. Союзное государство Беларуси и России: идентитарная политика как ключевой фактор интеграции / Н. В. Панкевич, В. В. Руденко // Социум и власть. — 2023. — № 4 (98). — С. 7—20. — DOI 10.22394/1996-0522-2023-4-07-20. — EDN POYDKY.

УДК 323.21 + 342.24 + 342.722

EDN POYDKY

DOI 10.22394/1996-0522-2023-4-07-20

## СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО БЕЛАРУСИ И РОССИИ: ИДЕНТИТАРНАЯ ПОЛИТИКА КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ИНТЕГРАЦИИ<sup>1</sup>

**Панкевич Наталья Владимировна**,  
Институт философии и права Уральского  
отделения РАН,  
старший научный сотрудник,  
кандидат политических наук, доцент.  
Екатеринбург, Россия.  
ORCID: 0000-0001-7661-1754  
E-mail: n.pankevich@yandex.ru

**Руденко Валентина Викторовна**,  
Институт философии и права Уральского  
отделения РАН,  
старший научный сотрудник,  
кандидат юридических наук, доцент.  
Екатеринбург, Россия.  
ORCID: 0000-0002-6641-691X  
E-mail: emikh.valentina@gmail.com

*Аннотация*

**Цель:** проанализировать идентитарную политику, реализуемую в рамках Союзного государства Беларуси и России, и определить пути ее совершенствования.

**Методы и материалы:** в качестве материала использованы акты Союзного государства Беларуси и России и материалы российских и белорусских СМИ, методологическую основу заложили общенаучные методы познания (метод системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному, восхождения от единичного к общему, синтеза, сравнительный метод),

специальные правовые и политологические частнонаучные методы (формально-юридический метод, метод правовой герменевтики, институционально-функциональный и системно-структурный подходы, метод контент-анализа).

**Результаты и выводы:** становление Союзного государства Беларуси и России вписано в сложный многоуровневый контекст международных и внутривнутриполитических процессов, которые во взаимосвязи определяют возможности и закладывают ограничения для реализации объединительных стратегий. Авторы исследуют причины замедленного характера интеграционного процесса в условиях международной среды, которая предрасполагает к становлению интеграционных объединений, а также в рамках внутривнутриполитических закономерностей. Предложен один из возможных интеграционных векторов, нуждающихся в комплексном развитии, а также правовом и институциональном обеспечении. Данный вектор предполагает осуществление многоуровневой идентитарной политики, которая имеет целью формирование согласованной политической общности в основе союзного государства. Авторы показывают, что осуществление данной политики возможно только в рамках развития согражданственности. Сформулированы некоторые направления данной политики, которые в настоящее время не в полной мере раскрыли свой объединяющий потенциал и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

*Ключевые слова:*

Союзное государство,  
политика идентичности,  
согражданственность,  
консолидация общества,  
интеграционные объединения

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00427, <https://rscf.ru/project/23-18-00427/>

## Введение

Сегодня в геополитических условиях, когда Россия находится в поисках партнеров на международной арене, интенсификация интеграционных процессов Беларуси и России приобретает стратегическое значение для противостояния вызовам современности. Одним из институциональных механизмов такой интеграции является Союзное государство Беларуси и России. Несмотря на глубинные связи российского и белорусского народов, основанные на общности культуры и истории, интеграционные процессы в рамках Союзного государства затруднены. Целью настоящей статьи является анализ идентитарной политики, реализуемой в рамках Союзного государства Беларуси и России, и определении путей ее совершенствования. Для достижения данной цели ставятся следующие задачи: 1) исследование особенностей интеграции Беларуси и России, обуславливающих специфику идентитарной политики, реализуемой в рамках Союзного государства, 2) характеристика института единого гражданства на уровне Союзного государства и выявление его роли в идентитарной политике, 3) выявление и анализ основных инструментов реализации идентитарной политики, 4) определение направлений дальнейшего совершенствования идентитарной политики.

### **Интеграция Беларуси и России: поликонтекстуальность ограничений и неизбежность общей идентитарной политики**

Становление Союзного государства Беларуси и России вписано в сложный многоуровневый контекст международных и внутривосточных процессов, которые во взаимосвязи определяют возможности и закладывают ограничения для реализации объединительных стратегий. Интеграционный процесс является ответом двух стран на вызовы международной среды и потребности

внутреннего развития. Безопасность, стабильность и устойчивое социально-политическое и экономическое положение на постсоветском пространстве является одним из естественных приоритетов российской внешней политики<sup>1</sup>, которая встречает поддержку в белорусском обществе.

Возможность и необходимость объединительного вектора определены глубинными трансформациями международной системы, в рамках которой организационная форма национального государства перестает быть единственно достаточной для успешной реализации долгосрочных стратегий по защите интересов и ценностей конкретного социума. Интеграционные объединения, характеризующиеся высоким экономическим и демографическим потенциалом, согласованной стратегией и достаточным институциональным развитием, рассматриваются в качестве перспективной формы структурирования становящегося многополярного мира [12]. При этом наиболее развитые формы интеграции позволяют осуществить консолидацию государственного суверенитета стран-участниц [5, с. 101]. Последнее является предпосылкой для более эффективных стратегий не только в международной конкуренции, но и создает благоприятные условия для комплексного развития объединения в целом.

В этом случае формирование Союзного государства Беларуси и России имеет очевидные преимущества, которые делают его одним из наиболее перспективных направлений в создании устойчивых интеграционных объединений в пространстве евразийского континента. Несмотря на то, что Россия участвует в значительном числе интеграционных процессов в постсоветском, евразийском и глобальном масштабах, вектор на построение интегративной структуры с Республикой Беларусь имеет особое значение. Ценность объединения в составе двух участников,

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229.

принципиально открытого для присоединения других стран<sup>1</sup>, формулируется в терминах глубинного культурно-исторического и цивилизационного единства российского и белорусского народов, их совместного исторического опыта и общности судьбы, тесного взаимодействия в политической, геостратегической, экономической, гуманитарной, оборонной областях<sup>2</sup>. В этом смысле российско-белорусское единство имеет непреходящее значение для идентичности обоих государств на фоне крупных политических и исторических процессов.

Тем не менее, несмотря на наличие столь фундаментальной основы для создания общего надгосударственного объединения, интеграционный процесс разворачивается достаточно медленно, проходя путь от межгосударственного взаимодействия в режиме дружбы и добрососедства<sup>3</sup> в период после распада СССР и многостороннего сотрудничества в рамках СНГ до первых шагов по созданию действующих структур органов союзного государства на основании Договора о создании Союзного государства 1999 г. В течение относительно краткого периода наблюдались как периоды интенсификации, так и принципиального затухания интереса к поиску оптимальных организационных и политических форм единения [14, с. 59—60].

Попытки объяснить преимущественно «спящий» формат интеграционного проекта осуществлялись в рамках различных подходов, каждый из которых вносит определенный вклад в объективное понимание ситуации. Так, логика политэкономического анализа

объясняет трудности сближения малой совместимостью хозяйственных и социальных моделей России и Беларуси [9, с. 25]. Если первая из указанных моделей ориентирована на создание стандартной модели конкурентного рынка на основе частной собственности и корректирующего государственного регулирования, то вторая — на сохранение народно-хозяйственного комплекса с широким государственным контролем над хозяйственной деятельностью. Данное различие в целом сводит возможности рыночной интеграции, которая, как правило, предшествует объединению на политическом уровне, к достаточно простым начальным формам в виде создания пространства свободной торговли и единого таможенного режима, а также кооперации в крупных инфраструктурных секторах экономики, в которых традиционно значимо государственное участие. Прежде всего речь идет об энергетическом секторе, в рамках которого Беларусь как транспортер и потребитель в течение длительного периода является получателем существенных преимуществ нерыночного характера. Последнее провоцировало широкую дискуссию о неадекватно высокой для РФ экономической цене за достижение политических преимуществ интеграции. Поэтому потенциально донорско-дотационный формат взаимодействия государств-участников вносил существенный вклад в делегитимацию проекта в целом.

Существенные ограничения возможностей для интеграции формулируют также исследования институциональных основ объединения. Избранная модель, закрепленная ст. 3 Договора о создании Союзного государства, представляет собой достаточно своеобразное сочетание принципов международного-правового образования, где участники в полной мере сохраняют автономию, отражающую их суверенный характер, и федеративной системы, основанной на разграничении предметов ведения и полномочий между ними.

В данной оптике объединительный процесс является стрессовым для

<sup>1</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // Российская газета. 2000. 29 янв.

<sup>2</sup> Декларация о дальнейшем единении Республики Беларусь и Российской Федерации (принята в г. Москве 25.12.1998 г.) // Российская газета. 1998. 26 дек.

<sup>3</sup> Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (ратифицирован Федеральным законом от 29 мая 1995 г. № 84-ФЗ) // Бюллетень международных договоров. 1996. № 7.

российской системы государственного устройства и территориального управления, которые длительно страдали от экономических эффектов асимметрии модели федеративных отношений [15]. Но, что еще более важно, указанная асимметрия имеет глубокие социальные истоки и, по мнению ряда специалистов, принципиально не устранима, поскольку связана с укорененностью этнической модели российского федерализма [3, с. 203—204]. Наиболее манифестные проявления данной асимметрии были преодолены лишь в последний период новейшей российской государственности, в том числе за счет внедрения новаций в Конституцию Российской Федерации. Однако, получив существенное развитие в годы после распада СССР и «парада суверенитетов», данный фактор и сегодня является определяющим для целого ряда «титულных» стратегий этнонациональных элит, эксплуатирующих идентитарные ресурсы соответствующих групп [19, с. 510; 3].

Поэтому интериоризация системой государственного устройства новых элементов статусной асимметрии, вносимых проектом союзного государства, вновь обостряет и дискуссию об этничности как ключевом факторе идентичности для целого ряда российских регионов и Российской Федерации в целом. Учитывая тот факт, что становление союзного государства достаточно часто обсуждается как политический проект славянских народов [см. напр., 8; 18], данное развитие может стать существенным триггером для стабильности общественного консенсуса относительно базовых характеристик политического сообщества в основе российской государственности и его идентичности многонационального русского народа.

В понимании, закреплённом на конституционном уровне, ценностные основы российской нации охватывают различные цивилизационные, национальные, культурные, религиозные общности в рамках широкого политического единства на основе равного признания, равенства прав и обязан-

ностей, распределения ответственности между всеми гражданами страны безотносительно их принадлежности к конкретным этнонациональным общностям. На первый взгляд, в этих условиях построение союзного государства с присоединением нового сегмента, обладающего очевидной этнонациональной спецификой, не является проблематичной. Однако присоединение данного сегмента на особых условиях провоцирует появление новых линий напряжения. Объединение двух государств и их государствообразующих народов в рамках новой политико-организационной формы, представляющей в противовес стандартным моделям взаимодействия центра и регионов «неразрушимый союз, составленный из неразрушаемых единиц» [6, с. 14], самым непосредственным образом поднимает вопрос об иерархиях идентичности в рамках объединения в целом и в каждом из его субъектов: народов, относящихся к титульным на уровне республик в составе Российской Федерации, и не относящихся к таковым, народов, относящихся к государствообразующим народам России и Беларуси, и не относящихся к таковым, национальных меньшинств и др. Кроме того, следует учитывать, что Россия является одним из важнейших центров интеграции на пространстве Евразии [1]. Это предполагает формирование широкого сообщества, куда более культурно и религиозно разнообразного, нежели объединенное лишь славянским кодом, что требует дополнительных механизмов учета этнического, культурно-языкового и религиозного многообразия. Поэтому даже минимальная приоритизация маркированного этнически единства славянских народов, таким образом, является фактором, закрывающим развитие на многих направлениях внешней политики.

Нетрудно заметить, что в рамках рассмотренных направлений дискуссия о факторах, осложняющих интеграционный процесс, имеет две слабоотрефлектированные предпосылки, которые во многом задают основания

оценки интеграционного процесса в союзном государстве и его перспектив. Во-первых, очевидно, что в их основе лежит определенное предположение о социальных силах, реализующих интеграционный процесс. В их качестве предстают прежде всего российские и белорусские национальные и секторальные экономические элиты, чьи интересы затронуты объединительными процессами. Причем скорее негативно, поскольку они должны в определенной мере отказаться от эксклюзивного контроля над некоторой частью экономически, политически и властно значимых ресурсов в интересах создания более крупного политического объединения. Необходимость следовать балансу интересов национальных и субнациональных элит в противовес приоритету собственно общих интересов единства является причиной того, что по сей день правовой абрис проекта задан Договором о создании Союзного государства, который по сути фиксирует намерение сторон следовать по пути интеграции, но не создает обязывающие нормы единства и не определяет режимы их реализации. Такой подход фактически исключает конституционализацию объединения и фиксирует несовершенный характер интеграционной структуры [6].

А во-вторых, объяснительные подходы, анализирующие слабости интеграции, основаны на нормативном представлении о должных итогах интеграционного процесса. Которым должно стать формальное объединение, обладающее выраженным административным центром, регламентированным объемом полномочий и компетенций, бюджетом, организационным аппаратом, дифференцированной структурой органов. В данном случае судить об успехе интеграции возможно в том случае, если она ведет к созданию плотной государственоподобной структуры, обладающей признаками (консолидированного) суверенитета. Что, в свою очередь означает, перенос интеграционный повесток в область действия исключительно властных центров государств-участников.

Между тем, несовершенство формальных структур и органов наднационального уровня вовсе не является предпосылкой и не означает невозможности политической интеграции, предполагающей тесное взаимодействие элит и сообществ на субконституционном уровне [7]. Кроме того, не стоит забывать, что именно несовершенство институциональной структуры союзного государства, дифференциация правового пространства объединения в динамичных условиях современного мира не раз способствовали оперативному решению вновь возникающих вызовов — от противостояния международному санкционному давлению до реагирования на антиконституционные акции во время специальной военной операции.

При этом ключевой проблемой традиционного понимания специфики интеграционного процесса является полное исчезновение из поля зрения его основного участника и движущей силы интеграции, в интересах которого осуществляется проект союзного государства. Два по своей сути многонациональных народа, выступающих носителями народного, а соответственно и государственного суверенитета на уровне России и Беларуси соответственно, фактически устраняются из политического процесса и становятся лишь фигурой легитимации, а не действительным актором объединения. Их интерес редуцируется до интересов конкретных групп, а общая воля к единению до создания конкретных структур, органов и ведомств. Ценностное, культурное, цивилизационное единство народов становится презумпцией, но не организационным приоритетом интеграционного процесса.

Между тем данное упущение критично для успеха всего проекта союзного государства. Предполагаемое единство народов существенно пострадало на протяжении постсоветского периода как от собственных правительственных идентитарных программ, ориентированных на завершение процесса построения национального государства

в бывшей союзной республике Белоруссии, экспериментов с исторической политикой и политикой памяти [11], так и от внешних политических программ, направленных на взаимодействие с определенными сегментами белорусского общества. Не секрет, что программы публичной дипломатии Европейского союза, направленные на прямое взаимодействие с институтами гражданского общества в сопредельных странах, являются одним из приоритетов внешней политики, достаточно фондируются и, как показали события вокруг «белорусского протеста» 2020 г., способны принести весьма объемные результаты.

Учитывая тот факт, что многие организационные направления интеграции сегодня не проявили в достаточной мере свой объединительный потенциал, для Российской Федерации и Республики Беларусь открывается чрезвычайно важное поле действия, имеющее целью незамедлительное восполнение ресурса единения двух народов. Последнее делает неизбежной актуализацию объединяющей многоуровневой идентитарной политики на уровне союзного государства, выработку общего видения основных характеристик политического сообщества в его основе, ценностных оснований данного союза.

При этом необходимо в полной мере осознавать закрывающий возможности к реальному объединению характер этномаркированной идеи союзного государства. Поэтому данная политика может развиваться только в русле согражданственности, предполагающей построение сообщества на основе равноправия граждан государств-участников, единства правового статуса граждан Российской Федерации и Республики Беларусь во внутреннем и международном измерении.

### **Согражданство: институциональная основа**

Анализ правовых документов, составляющих правовую основу Союзного государства, позволяет говорить

о наличии определенных элементов концепта согражданственности (согражданства) в плане гарантирования всем гражданам объединения прав и свобод независимо от социального положения, этнокультурной принадлежности и других характеристик.

Если в изначально заключенном в 1996 г. Договоре об образовании Сообщества России и Беларуси речь шла больше об образовании единого экономического пространства, то Договор о Союзе России и Беларуси 1997 г.<sup>1</sup> предполагает сближение в политической, экономической, социальной, военной, научной, культурной и других сферах общественной жизни [20, с. 120]. В Декларации о дальнейшем единении Республики Беларусь и Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. подчеркивается фундаментальное значение общности двух народов.

На основе и в продолжение положений вышеназванных документов Договор о создании Союзного государства обозначает Союзное государства как новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство (ст. 1).

Анализ материалов СМИ показывает, что на уровне комитетов Парламентского Собрания Союза Беларуси и России периодически поднимаются вопросы: о необходимости выработки ценностных основ Союзного государства; духовно-нравственном воспитании молодежи двух стран, вопросы защиты исторической памяти в целях обеспечения национальной безопасности; ежегодно проводятся мероприятия, посвященные Дню единства народов России и Беларуси (2 апреля — день подписания Договора об образовании Сообщества России и Беларуси). Однако концептуального оформления и документального выражения данные вопросы пока не получили.

На уровне Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. (утратил силу

<sup>1</sup> Ратифицирован Федеральным законом от 10 июня 1997 г. № 89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза Беларуси и России» // Российская газета. 1997. 16 июня.

в 2000 г.) был впервые закреплен институт единого (союзного) гражданства, но при этом гражданство России и Беларуси как суверенных государств сохранялось. Положения о едином гражданстве сохранились в Договоре о создании Союзного государства, вступившем в силу в 2000 г., и более того в нем вопросам гражданства посвящена отдельная глава. Приобретение единого (союзного) гражданства недопустимо без приобретения гражданства участников Союза (ч. 4 ст. 14 Договора). Граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства — участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств — участников, договорами между ними (ч. 5 ст. 15). Договором предусмотрено принятие акта Союзного государства по вопросам гражданства, но такой акт не принят. Статус гражданина Союзного государства предполагает наличие следующих дополнительных прав: избирать и быть избранными в Парламент Союзного государства, а также назначаться на должности в органы Союзного государства, создавать союзные общественные объединения. Механизм реализации и защиты данных прав создан не был. Ст. 14 Договора содержит положение о введении документов, удостоверяющих личность гражданина Союзного государства, но это положение также не реализовано. Договором предусмотрено учреждение Комиссии по правам человека, но она не создана.

Прогнозы специалистов по положительному эффекту установления единого гражданства Союзного государства в виде единого статуса граждан Беларуси и России, упрощенного приобретения гражданства другой стороны оправдались лишь частично [13, с. 195]. В 2000 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией было заключено соглашение об упрощенном порядке приобретения гражданства, согласно которого такой порядок применим в следующих случа-

ях: если заявитель состоял в гражданстве Белорусской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР или РСФСР и одновременно в гражданстве бывшего СССР, родился или проживал на территории Стороны приобретаемого гражданства до 21 декабря 1991 г.; при наличии у заявителя одного из постоянно проживающих на территории Стороны приобретаемого гражданства и являющихся ее гражданами близких родственников: супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки.

В 2020 г. для граждан Беларуси была предусмотрена возможность приобрести российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения требований о непрерывном проживании на территории России в течение пяти лет и наличия законного источника средств к существованию. Однако согласно Федеральному закону от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup> факт наличия гражданства Республики Беларусь сам по себе не дает каких-либо преимуществ при приобретении российского гражданства. Аналогичным образом согласно Закону Республики Беларусь № 136-З от 1 августа 2002 г. «О гражданстве Республики Беларусь» наличие российского гражданства не упрощает процедуру приобретения гражданства Республики Беларусь<sup>2</sup>.

Развитие института единого гражданства на уровне Союзного государства значимо не только с точки зрения обеспечения связи граждан с данным политико-правовым образованием, сколько с точки зрения гарантирования гражданам стран-участниц особого правового статуса, дающего возможность адаптироваться на территории другого государства, и более того, для обеспечения связи граждан Беларуси и граждан России.

Деятельность по гарантированию равных прав граждан на территориях

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru (дата обращения: 28.04.2023).

<sup>2</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 88. 2/885.

стран-участниц Союзного государства ведется достаточно активно, значительные успехи достигнуты в области социально-экономических прав: права на образование, свободы экономической деятельности, права на труд, права на социальное обеспечение, права на получение медицинской помощи.

Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан 1999 г.<sup>1</sup> провозгласил, в частности, что граждане Беларуси и России обладают равными правами избирать и быть избранными в выборные органы Союза, имеют равные права на участие в хозяйственной деятельности на территориях Сторон, пользуются равными гражданскими правами и свободами, имеют равные права граждан в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования, равные права на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений. Заключен ряд соглашений, направленных на обеспечение равных прав граждан России и Беларуси: Соглашение 1995 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь об избежание двойного налогообложения и предотвращения уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество; Соглашение 1996 г. между Правительством РФ и Правительством РБ о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях; Соглашение 2004 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца; Соглашение 2006 г. между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства; Соглашение 2006 г. между

<sup>1</sup> Российская газета. 1996. 22 нояб.

Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о порядке оказания медицинской помощи гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации и гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь от 24 января 2006 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств — участников Договора о создании Союзного государства (заключено в г. Минске 19.06.2020 г.) (не вступило в силу); Соглашение 2022 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о единых правилах конкуренции и др.

В 2015 г. была образована совместная межведомственная рабочая группа по рассмотрению вопросов обеспечения равных прав граждан Беларуси и России на основании Приказа Постоянного комитета Союзного государства от 6 мая 2015 г. № 34. Группа формируется из представителей министерств и ведомств Беларуси и России, Парламентского собрания Союза Беларуси и России, Постоянного комитета Союзного государства. Заседания проводятся не реже одного раза в год [подробнее о деятельности групп см.: 16, с. 44—45]. В 2021 г. одобрены «Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021-2023 годы» и 28 программ, направленных на реализацию российско-белорусской интеграции, среди которых предусмотрены положения, направленные на обеспечение единых правил в области защиты прав потребителей, единые правила доступа к государственными заказам и государственным закупкам, на проведение согласованной политики в социально-трудовой сфере, туристической сфере и др. Таким образом, на всех этапах интенсификации интеграционного процесса в рамках Союзного го-

сударства уделяется внимание вопросу гарантирования гражданам Союзного государства равных прав.

### **Интеграция в сфере образования и культуры**

Культура и образование имеет ключевое значение в социокультурном процессе интеграции [17, с. 132]. Основу интеграции в названных отраслях составляет Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь 1996 г. о сотрудничестве в области культуры, образования и науки<sup>1</sup>, целями которого являются налаживание и развитие связей между образовательными и научными учреждениями, обмен студентами и преподавателями, организация совместных мероприятий и др.

В целом в области образования заключено порядка 300 соглашений о сотрудничестве, включая региональный, ведомственный, вузовский уровни [16, с. 194]. Законодательство обеих стран также закрывает потребности участников образовательного процесса. С момента образования Союзного государства реализовано две концепции социального развития — Концепция социального развития Союзного государства до 2005 г. и Концепция социального развития Союзного государства на 2011-2015 гг. Частью первого акта была Концепция единого образовательного пространства Союзного государства как систем взглядов и принципов, определяющих цели, содержание и направления деятельности РФ и РБ в области образования. Согласно второму документу ставится цель достижения нового, отвечающего самым современным требованиям качества всех уровней образования, обеспечивающего развитие общего культурного, научно-исследовательского и технологического пространства, более полное удовлетворение социально-экономических потребностей РБ и РФ в высококвали-

фицированных специалистов. В соответствии с Приоритетными направлениями и первоочередными задачами дальнейшего развития Союзного государства на среднесрочную перспективу (2014-2017 гг.), утв. Постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 3 марта 2015 г. № 3, страны будут продвигаться к дальнейшему сближению систем образования, поставлена цель создания открытой системы мониторинга изменений в системах образования стран для обеспечения сопоставимости образовательных программ, унификации специальностей и квалификаций в образовании. В 2019 г. создана Ассоциация вузов Российской Федерации и Республики Беларусь<sup>2</sup>. Сотрудничество в области образования продолжает активно развиваться и в настоящее время. Например, реализуется проект Союзного государства «Развитие образовательной и научной деятельности Белорусско-Российского университета на базе инновационных технологий».

Задача единения российского и белорусского народов активно реализуется в сфере молодежной политики. Согласно Соглашению между Правительством РФ и Правительством РБ о сотрудничестве в области молодежной политики от 30 июня 1995 г.<sup>3</sup>, стороны договорились об обмене информацией в данной области, о проведении тематических семинаров, конференций, консультаций, о поощрении сотрудничества между молодежными организациями с целью ознакомления с культурным наследием, современным состоянием культуры через организацию фестивалей, выставок, гастролей, проведение дней литературы и искусства и др. Ежегодно проводится фестиваль «Молодежь за Союзное государство», заказником которого является Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, организуются молодежные лагеря («Вита» (г. Анапа), Международный лагерь студенческого

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров. 1997. № 11.

<sup>2</sup> URL: <https://rus-bel.rsr-online.ru/#rec291770447> (дата обращения: 01.11.2023 г.).

<sup>3</sup> Бюллетень международных договоров. 1997. №4.

актива «Славянское сотрудничество», Международный лагерь «Дружба» и др.), проводятся гражданско-патриотические мероприятия (гражданско-патриотическая кадетская смена учащихся Союзного государства «За честь Отчизны» и др.), олимпиады (олимпиада школьников Союзного государства «Россия и Беларусь: историческая и духовная общность» и др.), развивается проектная деятельность на базе некоммерческих организаций [2].

### Заключение

Как показывает проведенный анализ, интеграционный процесс в определенной степени опирается на практики согражданственности, которая имеет целью формирование политического сообщества в основе союзного государства. Вместе с тем, существует значительный потенциал для существенного развития объединяющего начала данного направления идентитарной политики. Целенаправленная консолидация российского и белорусского народов может способствовать интенсификации интеграционных процессов в рамках Союзного государства. Ключевыми правовыми инструментами дальнейшего совершенствования идентитарной политики в рамках Союзного государства могут стать: 1) документы стратегического планирования (по аналогии с социально-экономической сферой [подробнее см.: 10]), 2) Акт Союзного государства о едином гражданстве, 3) соглашения о сотрудничестве между Беларусью и Россией.

Также следует отметить, что идентитарная политика союзного государства имеет прежде всего внутривнутриполитическое измерение. Представляется, что практики согражданственности могут в значительной мере способствовать процессу объединения, если также будут применены во внешнеполитических контекстах. К этому предрасполагает консолидация политики западных стран в отношении Беларуси и России, которые все больше рассматриваются не как отдельные участники междуна-

родных отношений, но полноценный политический союз. Эта позиция предопределяет равную уязвимость граждан обоих государств, к которым сегодня в стереотипно применяются различные дискриминационные практики (в трудовых отношениях, владении собственностью, ведении профессиональной деятельности, в том числе в искусстве и спорте, реализации родительских прав). Представляется, что участники союзного государства могли бы рассмотреть возможности совместной защиты граждан за рубежом, а также распространения на них национальных режимов поддержки граждан и соотечественников, проживающих за рубежом.

В совокупности реализация подобных мер может служить надежной основой сближения граждан двух государств, создавая необходимые предпосылки для будущего сближения в политической сфере и создания полномасштабных институциональных структур интеграции.

**Благодарности:** Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00427, <https://rscf.ru/project/23-18-00427/>

1. Алексеев, Д. С. Российская стратегия евразийской интеграции: ключевые элементы, детерминанты и перспективы развития / Д. С. Алексеев // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. — 2020. — Т. 12. — № 4. — С. 3—39.

2. Артемчик, В. В. Гуманитарные проекты некоммерческих организаций как средство консолидации молодежи Союзного государства Беларуси и России / В. В. Артемчик, М. С. Новиков // Интеграция науки, образования и бизнеса — пути развития высшего образования XXI века: Материалы Международной научно-практической конференции. Выпуск 1. — Унеча, 2018. — С. 211—217.

3. Ачкасов, В. А. Этнический фактор в региональной политике России / В. А. Ачкасов // Политическая эксперти-

за : Политэкс. — 2022. — Т. 18, № 3. — С. 331—336.

4. Ачкасов, В. А. Российский этнофедерализм: становление и перспективы развития / В. А. Ачкасов, А. И. Абалян // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. — 2021. — Т. 26, № 3. — С. 203—216.

5. Бабурин, С. Н. Консолидация современного российского общества и евразийская интеграция в условиях политических, социально-экономических, правовых и цивилизационных рисков / С. Н. Бабурин // Право и образование. — 2018. — № 12. — С. 92—102.

6. Бабурин, С. Н. Конституционный акт Союзного государства: несостоятельность официального проекта и необходимость альтернативы / С. Н. Бабурин // Государство и право. — 2019. — № 10. — С. 7—25.

7. Болгова, И. Евразийский экономический союз: между интеграцией и суверенитетом / И. Болгова, Ю. Никитина // Современная Европа. — 2019. — № 5. — С. 13—22.

8. Веревкина, Ю. И. Союзное Государство России и Белоруссии как форма реализации славянской идеи в современном мире / Ю. И. Веревкина // Наука и практика регионов. — 2019. — № 3. — С. 43—47.

9. Годин, Ю. Россия и Белоруссия: 10 лет интеграционной несовместимости / Ю. Годин // Мировая экономика и международные отношения. — 2006. — № 10. — С. 24—26.

10. Гончарик, Н. В. Стратегическое планирование как основа социально-экономического развития Союзного государства Беларуси и России / Н. В. Гончарик, В. А. Румянцев // Большая Евразия: Развитие, безопасность, сотрудничество: ежегодник : материалы XVIII Междунар. науч. конф. / отв. ред. В. И. Герасимов. Вып. 2, ч. 2. — М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. — С. 497-501.

11. Грибовод, Е. Г. Политика национальной памяти на постсоветском пространстве: подходы и практика /

Е. Г. Грибовод, Д. М. Ковба, Я. Ю. Моисеенко // Дискурс-Пи. — 2019. — № 2 (35). — С. 28—41.

12. Дегтерев, Д. А. Оценка современной расстановки сил на международной арене и формирование многополярного мира / Д. А. Дегтерев. — М. : Русайнс, 2020. — 214 с.

13. Кожанова, М. А. Еще раз к вопросу о двойном гражданстве / М. А. Кожанова // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2000. — С. 194-207.

14. Колосов, В. А. Постсоветское пограничье России между Востоком и Западом (анализ политического дискурса). Часть II. Глядя на Восток / В. А. Колосов, М. В. Зотова, Ф. А. Попов, А. А. Гриценко, А. Б. Себенцов // Полис. Политические исследования. — 2018. — № 5. — С. 57—69.

15. Панкевич, Н. В. Диспропорции регионального развития РФ: проблема без решения? / Н. В. Панкевич // Россия и современный мир. — 2010. — № 1 (66). — С. 97-109.

16. Право Союзного государства Беларуси и России : учебник : в 2 т. Т. 2 / отв. ред. Р. А. Курбанов. — М. : Проспект, 2021. — 522 с.

17. Савченко, И. А. Многоэтничное сообщество в поисках маршрута интеграции / И. А. Савченко. — М. : ИЦ РИОР : ИНФРА-М, 2019. — 189 с.

18. Серегин, А. В. Идеология славянского единства и философские проблемы юридической славистики в современном мире / А. В. Серегин // Российский журнал правовых исследований. — 2019. — Т. 6, № 2 (19). — С. 35—41.

19. Шабаев, Ю. П. Регионализм и этничность в России: историческая эволюция и современные политические практики / Ю. П. Шабаев, М. А. Омаров. — М. : Изд-во РГГУ, 2021. — 513 с.

20. Шаруева, М. В. Правовые основы Союзного государства России и Беларуси: развитие и перспективы / М. В. Шаруева // Вестник РГГУ. Серия: Евразийские исследования. История. Политология. Международные отношения. — 2020. — № 4. — С. 118—125.

## References

1. Alekseev D.S. (2020) Rossijskaya strategiya evrazijskoj integracii: klyuchevye elementy, determinanty i perspektivy razvitiya [Russian Strategy for Eurasian Integration: Key Elements, Determinants and Development Prospects] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, vol. 12, no. 3, pp. 3-39 [in Rus].
2. Artemchik V.V., Novikov M.S. (2018) Gumanitarnye proekty nekommercheskih organizacij kak sredstvo konsolidacii molodyozhi Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii [Humanitarian Projects of Non-profit Organizations as a Means of Consolidating the Youth of the Union State of Belarus and Russia]. *Integraciya nauki, obrazovaniya i biznesa — puti razvitiya vysshego obrazovaniya XXI veka: Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii*. Vypusk 1. Unecha, pp. 211-217 [in Rus].
3. Achkasov V.A. (2022) Jethniceskij faktor v regional'noj politike Rossii [Ethnic Factor in the Regional Policy of Russia]. *Politicheskaja jekspertiza: Politjeks*, vol. 18, no. 3, pp. 331-336 [in Rus].
4. Achkasov V.A., Abalian A.I. (2021) Rossijskij jetnofederalizm: stanovlenie i perspektivy razvitiya [Russian Ethnofederalism: Evolution and Development Prospects]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istorija. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 26, no. 3, pp. 203-216 [in Rus].
5. Baburin S.N. (2018) Konsolidacija sovremennogo rossijskogo obshhestva i evrazijskaja integracija v uslovijah politicheskikh, social'no-jekonomicheskikh, pravovykh i civilizacionnykh riskov [The Consolidation of Modern Russian Society and Eurasian Integration in Political, Socio-Economic, Legal and Cultural Risks]. *Pravo i obrazovanie*, no. 12, pp. 92-102 [in Rus].
6. Baburin, S.N. (2019) Konstitucionnyj akt Sojuznogo gosudarstva: nesostojatel'nost' oficial'nogo proekta i neobhodimost' al'ternativy [Constitutional Act of the Union State: official draft insolvency and the need for alternatives]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 10, pp. 7—25. DOI: 10.31857/S013207690007181-1 [in Rus].
7. Bolgova I., Nikitina Yu. (2019) Evraziiskii ekonomicheskii soyuz: mezhdunarodnaja integratsiya i suverenitetom [Eurasian Economic Union at a Crossroads Between Integration and Sovereignty]. *Sovremennaya Evropa*, no. 5, pp. 13-22 [in Rus].
8. Verevkina Yu.I. (2019) Sojuznoe Gosudarstvo Rossii i Belorussii kak forma realizacii slavjanskoj idei v sovremennom mire [The Union State of Russia and Belarus as a Form of Implementation of the Slavic Idea in the Modern World]. *Nauka i praktika regionov*, no. 3, pp. 43-47 [in Rus].
9. Godin Yu. (2006) Rossija i Belorussija: 10 let integracionnoj nesovmestimosti [Russia-Belarus: 10 Years of Integration Non-Compatibility]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 10, pp. 24-26 [in Rus].
10. Goncharik N.V., Rumyancev V.A. (2019) Strategicheskoe planirovanie kak osnova social'no-ekonomicheskogo razvitiya Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii [Strategic Planning as the Basis for the Socio-Economic Development of the Union State of Belarus and Russia] // *Bol'shaya Evraziya: Razvitie, bezopasnost', sotrudnichestvo: Ezhegodnik. Materialy XVIII Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii / Otv. red. V.I. Gerasimov*, vol. 2, part 2, Moscow, Institut nauchnoj informacii po obshchestvennym naukam RAN, pp. 497-501 [in Rus].
11. Gribovod E.G., Kovba D.M., Moiseenko Y.Y. (2019) Politika nacional'noj pamjati na postsovetskom prostranstve: podhody i praktika [The Policy of National Memory in the Post-Soviet Space: Approaches and Practice]. *Discourse-P*, no. 2, pp. 28-41 [in Rus].
12. Degtarev, D.A. (2020) Ocenka sovremennoj rasstanovki sil na mezhdunarodnoj arene i formirovanie mnogopoljarnogo mira. [Assessment of the current balance of power in the international arena and the formation of a multipolar world]. Moscow, Rusajns, 214 p. [in Rus].
13. Kozhanova M.A. (2000) Eshcheraz k voprosu o dvojnom grazhdanstve [Once Again on the Issue of Dual Citizenship]

Teoreticheskie problem rossijskogo konstitucionalizma / pod obshch. red. T.YA. Habrievoj. Moscow, pp. 194-207 [in Rus].

14. Kolosov V.A., Zotova M.V., Popov F.A., Gritsenko A.A., Sebentsov A.B. (2018) Postsovetskoe pogranich'e Rossii mezhdru Vostokom i Zapadom (analiz politicheskogo diskursa). Chast' II. GljadjanaVostok [Russia's Post-Soviet Borderzone in Between East and West (Analysis of Political Discourse). Part II: Looking East]. *Polis*, no. 5, pp. 57-69 [in Rus].

15. Pankevich N.V. (2010) Disproporcii regional'nogo razvitija RF: problema bez reshenija? [Disproportions of Regional Development in the Russian Federation: a Problem with no Solution?]. *Rossija i sovremennyj mir*, no. 1(66), pp. 97-109 [in Rus].

16. Pravo Soyuznogo gosudarstva Belarusii Rossii (2021) [Law of the Union State of Belarus and Russia]: uchebnik v 2 t. T. 2. / Otv. red. R.A. Kurbanov. Moscow, Prospekt, 522 p. [in Rus].

17. Savchenko I.A. (2019) Mnogo-etnichnoe soobshchestvo v poiskah marshruta integracii [Multi-ethnic Com-

munity in Search of a Route to Integration]. Moscow, IC RIOR: INFRA-M, 189 p. [in Rus].

18. Seregin A. (2019) Ideologija slavjanskogo edinstva i filosofskie problem juridicheskoi slavistiki v sovremennom mire [Ideology of Slavic Unity and Philosophical Problems of Legal Slavistics in the Modern World]. *Rossiiskij zhurnal pravovyh issledovanij*, vol. 6, no. 2 (19) [in Rus].

19. Shabaev Ju. P., Omarov M. A. (2021) Regionalism and Ethnicity in Russia: Historical Evolution and Modern Political Practices [Regionalizm i etnichnost' v Rossii: istoricheskaja jevoljucija i sovremennye politicheskie praktiki]. Moscow, Izdatel'stvo RGGU, 513 p. [in Rus].

20. Sharueva M.V. (2020) Pravovye osnovy Soyuznogo gosudarstva Rossii i Belarusi: razvitie i perspektivy [Legal Foundations of the Union State of Russia and Belarus: Development and Prospects]. *Vestnik RGGU. Seriya: Evrazijskie issledovaniya. Istoriya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 4, pp. 118-125 [in Rus].

Статья поступила в редакцию  
09.11.2023

**For citing:** Pankevich, N. V. The Union State of Belarus and Russia: an identity policy as a key factor of integration / N. V. Pankevich, V.V. Rudenko // Sotsium i vlast/Society and Power. — 2023. — № 4 (98). — P. 7—20. — DOI 10.22394/1996-0522-2023-4-07-20. — EDN POYDKY.

UDC 323.21 + 342.24 + 342.722

EDN POYDKY

DOI 10.22394/1996-0522-2023-4-07-20

## THE UNION STATE OF BELARUS AND RUSSIA: AN IDENTITY POLICY AS A KEY FACTOR OF INTEGRATION

**Natalia V. Pankevich,**

Institute of Philosophy and Law, Ural Branch  
of the Russian Academy of Sciences,  
Senior Researcher,  
Cand. Sc. (Political Sciences), Associate Professor.  
Yekaterinburg, Russia.  
ORCID: 0000-0001-7661-1754  
E-mail: n.pankevich@yandex.ru

**Valentina V. Rudenko,**

Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the  
Russian Academy of Sciences,  
Senior Researcher,  
Cand. Sc. (Law), Associate Professor.  
Yekaterinburg, Russia.  
ORCID: 0000-0002-6641-691X  
E-mail: emikh.valentina@gmail.com

*Abstract*

The purpose of the article is to analyze the identity policy implemented within the Union State of Belarus and Russia and determine the ways of its improving.

**Methods and materials:** materials include acts of the Union State of Belarus and Russia and materials from Russian and Belarusian media; the methodological basis was laid by general scientific methods (system analysis, ascent from the abstract to the concrete, ascent from the individual to the general, synthesis, comparative method) and special legal and political science scientific methods (formal legal method, method of legal hermeneutics, institutional-functional and system-structural approaches, content analysis method).

**Results and conclusions:** the formation of the Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation is inscribed in a complex multi-level context of international and domestic political processes, which co-determine opportunities and settle limitations for the unification strategies. The authors analyze the international and domestic factors that determine the slow character of the integration process. The authors propose one of the possible integration vectors. This vector assumes implementing a multi-level identity policy, which aims at forming a coherent political community at the heart of the Union State and needs today comprehensive development and legal and institutional support. The authors show that implementing this policy is possible only within the framework of the citizenship development. The article formulates some directions of this policy, which currently have not fully revealed their unifying potential and need further improvement.

*Keywords:*

Union State,  
identity policy,  
citizenship,  
consolidation of society,  
integration associations