

Возможности и угрозы для интеграционного взаимодействия в рамках Союзного государства Беларуси и России: стратегический ситуационный анализ

Часть 1*

Бахлова О. В.^{*}, Бахлов И. В.

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Саранск, Российская Федерация, *olga.bahlova@mail.ru

РЕФЕРАТ

Цель: выявление ключевых факторов интеграционного взаимодействия в рамках внутрениго измерения Союзного государства Беларуси и России.

Методы: неформализованный содержательный анализ документов, формально-юридический метод, SWOT-анализ.

Результаты и обсуждение: исследована совокупность внутренних факторов общесистемного характера, непосредственно локализованных на территории Союзного государства. Данные факторы интерпретированы как имеющие принципиальное значение для обеспечения положительной динамики российско-белорусской интеграции. Показаны сильные и слабые стороны двустороннего взаимодействия с учетом их влияния, достигнутые результаты и вероятные направления эволюции в контексте «перезапуска» интеграции, относимого к осени 2021 г. Акцентированы детерминанты разных уровней дискуссионного плана, включая побуждения властных элит.

Выводы: важными преимуществами Союзного государства, отличающими его от других интеграционных объединений региона Содружества Независимых Государств, выступают многомерность, сопряжение разных сфер интеграции, сочетание аксиологических и утилитарных рычагов интегрирования. Оно располагает существенными возможностями для поступательного развития на перспективу. Однако в Союзном государстве присутствуют и весьма ощутимые угрозы и риски внутреннего происхождения. Рекомендовано обратить пристальное внимание на устранение внутренних уязвимостей и совершенствование технологий брендингового и информационного сопровождения союзного строительства.

Ключевые слова: внутренние факторы, гуманитарное измерение, межрегиональное сотрудничество, общественно-политическая поддержка, политические элиты, Союзное государство Беларуси и России, союзное строительство, сферы интеграции

Для цитирования: Бахлова О. В., Бахлов И. В. Возможности и угрозы для интеграционного взаимодействия в рамках Союзного государства Беларуси и России: стратегический ситуационный анализ. Часть 1 // Управленческое консультирование. 2022. № 6. С. 22–35.

Opportunities and Threats for Integration Cooperation within the Framework of the Union State of Belarus and Russia: Strategic Situational Analysis. Part 1

Olga V. Bakhlova^{*}, Igor V. Bakhlov

National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russian Federation, *olga.bahlova@mail.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31086 «Вызовы и возможности для Союзного государства Беларуси и России: внутреннее и внешнее измерения».

ABSTRACT

Aims: identification of key factors of integration interaction within the internal dimension of the Union State of Belarus and Russia.

Methods: informal substantive analysis of documents, formal legal method, SWOT analysis.

Results and discussion: A set of internal factors of a system-wide nature, directly localized on the territory of the Union State, is investigated. These factors are interpreted as being of fundamental importance for ensuring the positive dynamics of Russian-Belarusian integration. The strengths and weaknesses of bilateral interaction are shown, taking into account their influence, the results achieved and the likely directions of evolution in the context of the “restart” of integration, attributed to the autumn of 2021. The determinants of different levels of the discussion plan, including the motives of the power elites, are emphasized.

Conclusion: The important advantages of the Union State, which distinguish it from other integration associations of the Commonwealth of Independent States region, are the multidimensionality, the coupling of different spheres of integration, the combination of axiological and utilitarian levers of integration. It has significant opportunities for progressive development in the future. However, there are also very tangible threats and risks of internal origin in the Union State. It is recommended to pay close attention to the elimination of internal vulnerabilities and the improvement of branding technologies and information support of the Union construction.

Keywords: internal factors, humanitarian dimension, interregional cooperation, socio-political support, political elites, Union state of Belarus and Russia, union construction, integration spheres.

For citing: Bakhlova O. V., Bakhlov I. V. Opportunities and threats for integration cooperation within the framework of the Union State of Belarus and Russia: strategic situational analysis. Part 1 // Administrative consulting. 2022. N 6. P. 22–35.

Введение

События последних лет испытывают на прочность системы разного уровня, включая наднациональные (интеграционные) и национальные (внутригосударственные). Неспособность глобальных институтов адекватно ответить на вызовы времени (распространение новой коронавирусной инфекции, кризисные явления в экономике, деградацию режимов ограничения вооружений, непрекращающиеся волны миграции из стран, охваченных внутренними конфликтами, и пр.) объективно смещает активность международных акторов и лояльность населения в сторону региональных объединений. Не исключение — и постсоветское пространство. Неслучайно в 2020–2021 гг. произошла фактическая реанимация, казалось, уже списанного со счетов Содружества Независимых Государств (СНГ, Содружество). В Содружестве значительно возросли частота контактов, мероприятий, интенсивность обсуждения разнообразных вопросов международной и интеграционной повестки.

Однако как таковые интеграционные ожидания на пространстве СНГ в большей степени связаны с реализацией субрегиональных проектов. В этом ряду особо выделяется Союзное государство Беларуси и России (СГБР, Союзное государство), в рамках которого осуществляется взаимодействие во многих сферах и областях, сложились разнообразные институции и механизмы достижения интеграционных целей и задач. Союзное государство представляет своего рода идеальную модель (со всеми своими недостатками) для пространства СНГ, и его поступательное развитие способно придать положительные импульсы интеграционным процессам в других форматах в масштабах Содружества, евразийской интеграции в целом. Вместе с тем далеко не все ориентиры, закрепленные Договором о его создании от 8 декабря 1999 г., были претворены в жизнь. Нередко СГБР подвергалось испытаниям, вызванным внутренними разногласиями стран-участниц. На функционировании Союзного государства сказываются специфические параметры их политико-террито-

риального устройства, построения политической, экономической и иных систем, исторического пути и пр.

В данной плоскости появляются обобщающие работы, в которых предпринимаются попытки подвести достигнутые итоги, оценить текущее состояние союзного строительства, наметить его приоритетные векторы и перспективы [1; 3; 8; 15]. В центре исследовательского внимания — социально-экономические и гуманитарные аспекты российско-белорусской интеграции [7; 9; 12; 14]. Выделим аналитический доклад, подготовленный коллективом авторов из Института Европы Российской академии наук, Белорусского государственного экономического университета, Московского государственного института международных отношений (университета), Государственного академического университета гуманитарных наук [11], содержащий в том числе рекомендации по углублению интеграции. Присутствует интерес к политико-правовым компонентам союзного строительства, специфике его институционализации и управления интеграцией на определенных этапах [4–5; 10; 13]. Но пока обоснование антикризисных интеграционных механизмов представляется недостаточным. В научной литературе отсутствует комплексный анализ вызовов, угроз и рисков, а также возможностей для Союзного государства в разных сферах. Цель данной части нашего исследования — выявление ключевых факторов во внутреннем измерении Союзного государства, действие которых стимулирует выраженные положительные либо негативные эффекты для Союзного государства Беларуси и России как интеграционного формата. Внимание фокусировалось на факторах, имеющих общесистемный характер, значимых для всего хода и поступательной динамики процесса двусторонней интеграции.

Материалы и методы

Теоретико-методологические основы исследования составили:

- системный подход к анализу интеграционных объединений (К. Дойч, П. Солдатос и др.), акцентирующий процесс управления, закономерности и специфику координации взаимодействий по достижению интеграционных целей;
- ситуационный подход (П. Лоуренс, Дж. Лорш), ориентированный на изучение проблемы состояния Союзного государства в современных условиях, поиск вариантов сбалансированных взаимоприемлемых политических решений для обеспечения его поступательного развития;
- институциональный подход, предполагающий анализ результатов интеграционного взаимодействия в рамках Союзного государства с позиций «нового институционализма» (Дж. Марч, Э. Остром и др.);
- неофедералистский подход к региональной интеграции (К. Фридрих, А. Этциони и др.), сфокусированный на исследовании роли политических элит в процессе интеграции, а также «институциональной интеграции»;
- «модернизированный неофункционализм» (Л. Линдберг, Ф. Шмиттер и др.), артикулирующий логику и динамику интеграционного процесса.

Важнейшие источники исследования — нормативные и концептуально-стратегические документы Российской Федерации и Республики Беларусь в области интеграционной политики; договоры и соглашения, иные документы, заключенные и принятые в рамках Союзного государства; материалы, размещенные на Информационно-аналитическом портале Союзного государства (<https://soyuz.by>), официальных сайтах Постоянного Комитета Союзного государства (<https://www.postkomsg.com>), Парламентского Собрания Союза Беларуси и России (<https://belrus.ru>), Евразийского банка развития (ЕАБР) (<https://eabr.org>); органов государственной власти Российской Федерации и Республики Беларусь. Привлекались статистические данные,

иллюстрирующие динамику взаимоотношений в рамках Союзного государства и внутреннее состояние стран-участниц.

Главный прикладной метод — SWOT-анализ, предполагавший на данном этапе оценку областей «Strengths» (сильные стороны) (+) и «Weaknesses» (слабые стороны) (–) союзного строительства применительно к внутреннему измерению СГБР. Для анализа нормативных и концептуально-стратегических документов на уровне Союзного государства и его участников использованы формально-юридический метод и метод неформализованного изучения документов.

Результаты

Внутренние факторы понимались как имеющие привязку к территории Союзного государства (локализованные на территориях обеих стран-участниц и СГБР в целом).

1. Сходство социокультурных параметров (прежде всего языка и религии) и общественно-политическая поддержка идеи и процесса союзного строительства:

(+) сформировано довольно мощное гуманитарное измерение российско-белорусской интеграции, характеризующееся разветвленными связями с участием граждан и общественных объединений; позитивно оценим его сопряжение с социально-экономической и научно-образовательной сферами, в том числе с привлечением молодежи (поддержка молодежных стартапов, ориентированность на создание единых образовательного¹ и научно-технологического пространств и пр.), решением задач сохранения общего духовного наследия, традиционных ценностей, патриотического воспитания, противодействия фальсификации истории, сохранения исторической памяти о Великой Отечественной войне; в данной плоскости разработаны и внедрены в практику СГБР множество инициатив, проектов и программ (Белорусско-Российский университет, «Летний университет», Российско-белорусская школа интеграционного права, совместные магистерские программы (РУДН и БГУ и др.), гражданско-патриотическая кадетская смена учащихся Союзного государства «За честь Отчизны», Международный историко-культурологический проект «Цифровая звезда» и пр.); общественные объединения (общегосударственные, региональные, союзные) проявляют заметную активность в интеграционном поле, причем заявляя о себе не как об «исполнителях», но и инициаторах важных проектов союзного уровня (например, Российско-Белорусского молодежного бизнес-инкубатора);

(–) политическая поддержка концепта «единого народа» вызывает негативную реакцию в оппозиционной среде РБ; предлагаются противоречивые и расходящиеся трактовки в плоскости политики идентичности и исторической памяти (соотношение наследия ВКЛ и Российской империи, попытки продвижения «беларусизации» и пр.) — в большей степени данные константы проявляются в Белоруссии, хотя и в России деформации исторической политики (в частности, негативизация советского прошлого) также сказываются на ситуации в рамках СГБР в плане перспектив усиления конструкта «двойной» или «коммунитарной» идентичности); в культурно-гуманитарном взаимодействии РФ и РБ не применяется такой важный интеграционный инструмент, как союзные программы (некоторое исключение — концепция программы «Этнокультурный ландшафт белорусско-российского пограничья в начале XXI века»). Общественные объединения пока не осуществляют в полной мере агентские функции вследствие слабости собственной политической субъектности.

¹ Акцентируем вовлечение в единое образовательное пространство не только высших и средних специальных, но и общеобразовательных учреждений. См., например: Директора школ России и Беларуси объединились в ассоциацию [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/11/30/direktora-shkol-rossii-i-belarusi-obedinilis-v-associaciiu.html> (дата обращения: 30.11.2021).

2. Тесно корреспондирует с предыдущим следующий фактор — информационное сопровождение процессов союзного строительства:

(+) функционируют СМИ разного уровня, освещающие интеграционную тематику¹, их площадки, а также разнообразные группы / паблики соответствующей направленности в соцсетях²; к задачам СМИ отнесено, помимо прочего, формирование в общественном сознании понимания перспектив белорусско-российской интеграции³; ориентир на ближайшую перспективу — создание медиахолдинга Союзного государства и общего интернет-портала в рамках общего информационного пространства⁴;

(–) несмотря на декларирование важности информационной поддержки, реализация намеченных целей осуществляется недостаточно оперативно и эффективно: интернет-версии союзных СМИ, группы/паблики в ВК в поддержку Союзного государства имеют относительно небольшое количество подписчиков/участников: в частности, у «БелРос» — их на конец ноября 2021 г. — 3000, открытой группы «Союз. Беларусь—Россия» — 906; существуют фейковые группы, например, «Граница Беларусь—Россия» (<https://vk.com/granicabelarusrussia>), фактически оказывающая «услуги» по нелегальному пересечению границы⁵, причем с солидным количеством подписчиков — 9223; применяются «ограничительные» технологии и «черный пиар», направленные на продвижение «антисоюзного» контента, дискредитацию идеи интеграции: показательна в этом смысле деятельность «проевропейской» и «пронатовской» открытой группы «DNO ў Беларусі / DNO in Belarus», 581 участник (https://vk.com/by_in_europe2), на «стене» которой «беларусы» провозглашаются «литвинами», «европейским народом» и формулируется однозначно антиинтеграционная по отношению к РФ позиция («Мы супраць выкарыстання нашых земляў як буфернае дзяржавы Расеі. Мы супраць уступу Беларусі ў склад РФ. Супраць Адзінае дзяржавы з РФ»), примечательны не только написание названия группы, но и ее подзаголовки на польском языке — «Nie iđci napierad znaćuś iđci nazad» («Не идти наперерез — значит идти назад»); неслучайно союзные парламентарии настаивают на необходимости единой политики противостояния информационным угрозам, внесении соответствующих изменений в План мероприятий по созданию общего информационного про-

¹ Наиболее значимые из них — «Союз. Беларусь — Россия» (периодическое издание Совета Министров Союзного государства, еженедельное приложение к «Советской Белоруссии» и «Российской газете»), «Союзное вече» (газета Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, в РБ распространяется в качестве бесплатного приложения к «Народной газете», в РФ — выходит в составе ежедневной газеты «Комсомольская правда», также функционирует как сетевое СМИ), ежемесячный иллюстрированный общественно-политический журнал «Союзное государство», имеющие печатные и интернет-версии. Дополнительные сведения о СМИ Союзного государства, см.: Издания Союзного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://soyuz.by/projects/izdaniya-soyuznogo-gosudarstva> (дата обращения: 25.11.2021). Осуществляет вещание телеканал «БелРос», учредитель которого — Телерадиовещательная организация Союзного государства. Продвигается его мультимедийная платформа.

² Однако картина здесь противоречивая: например, расширенный поиск по сообществам в социальной сети «ВКонтакте» с запросом «Союзное государство» выдает 470 результатов. Исключение из этой подборки «лишних» сообществ, не отвечающих интеграционным целям и задачам, оставляет менее внушительную цифру — порядка 30, располагающих позитивным контентом.

³ Газета «Союз. Беларусь—Россия» [Электронный ресурс]. URL: https://belrus.ru/info/soyuz_belarus_rossiya/ (дата обращения: 25.11.2021).

⁴ Россия и Беларусь приступят к созданию совместного медиахолдинга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.souzveche.ru/news/60406/> (дата обращения: 25.11.2021).

⁵ Некоторые такие группы уже заблокированы на территории РФ, например, Форум Граница Беларусь (<https://vk.com/blank.php?rkn=199326496>) — на основании решения суда / уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Ленинский районный суд г. Ставрополя — Ставропольский край) от 25.05.2021.

странства Союзного государства на 2021–2025 годы¹. Союзные СМИ в целом не доминируют в информационном пространстве как Белоруссии, так и России; ощущаются недостаток публичности, открытости, транспарентности, рекламы преимуществ интеграции, неинформированность населения и широкой общественности о намеченных и реализуемых мероприятиях в формате СГБР. Как следствие, ослабляется востребованность интеграционного взаимодействия на уровне массового сознания.

3. Утверждение стратегических ориентиров развития интеграции в формате Союзного государства и концептуально-нормативных основ главных направлений интеграционного взаимодействия:

(+) приняты важные документы в данной области, детализирующие положения Договора о создании Союзного государства Беларуси и России 1999 г., в первую очередь следует вспомнить «Приоритетные направления и первоочередные задачи дальнейшего развития Союзного государства на среднесрочную перспективу (2014–2017 годы)» и «Приоритетные направления и первоочередные задачи дальнейшего развития Союзного государства на 2018–2022 годы», на смену которым пришли «Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы», утвержденные 4 ноября 2021 г.; в качестве магистральных направлений союзного строительства (всего — 28) закрепляются сближение макроэкономической политики, формирование объединенного рынка газа, объединенных рынков нефти и нефтепродуктов, объединенного рынка электрической энергии, единой аграрной политики, единой промышленной политики, проведение согласованной политики в социально-трудовой сфере и др.²; проводится адаптация к изменяющимся обстоятельствам: новая редакция Военной доктрины Союзного государства, Концепция миграционной политики Союзного государства, Программа согласованных действий во внешней политике на 2022–2023 гг. и пр.; на текущем этапе на базе Концепции сближения законодательства государств-участников Союзного государства акцентированы необходимость гармонизации и унификации законодательства в рамках СГБР, возможность и целесообразность принятия Парламентским Собранием Союза Беларуси и России модельных законодательных актов³;

(–) несмотря в целом на многомерное понимание двусторонней интеграции, воплотившееся, например, в «Приоритетных направлениях... на 2018–2022 годы», в ходе дискуссии вокруг «перезапуска» российско-белорусской интеграции, пересмотра положений Договора 1999 г., в повестке и деятельности межправительственной рабочей группы по развитию интеграции, а также в пакете интеграционных решений от 4 ноября 2021 г. проявился заметный крен к «экономизации» стратегии интеграционного взаимодействия; не отрицая значимости экономической сферы, заметим, что вопросы внешней политики, обороны и безопасности по-прежнему мало имплементированы именно в интеграционное поле, особенно это

¹ Для Союзного государства главное — противостояние информационным угрозам [Электронный ресурс]. URL: <https://belrus.ru/info/dlya-soyuznogo-gosudarstva-glavnoe-protivostoyanie-informacionnym-ugrozam/> (дата обращения: 25.11.2021).

² Совместное заявление Председателя Правительства Российской Федерации и Премьер-министра Республики Беларусь о текущем развитии и дальнейших шагах по углублению интеграционных процессов в рамках Союзного государства [Электронный ресурс]. URL: https://belarus.mid.ru/ru/press-centre/news/sovместное_zayavlenie_predsedatelya_pravitelstva_rossiyskoy_federatsii_i_premier_ministra_respubliki/ (дата обращения: 25.11.2021).

³ Об исполнении протокольного поручения, принятого на пятьдесят девятой сессии Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, о проработке вопроса о новых формах развития Союзного государства в части использования потенциала модельного законодательства и о повышении эффективности работы в парламентском измерении: Постановление Парламентского Собрания от 16.06.2021 № LX-7 [Электронный ресурс]. URL: <https://belrus.ru/act/4587/> (дата обращения: 25.11.2021).

касается внешнеполитической сферы, где, по сути, применяются исключительно координационные механизмы, что уменьшает шансы на обретение Союзным государством действенной международной правосубъектности; СГБР серьезно опаздывает с достижением цели, поставленной Договором 1999 г., — созданием единой правовой системы; артикулируемые сейчас модельные законы — это далеко не те же самые законы и Основы законодательства Союзного государства, что предусматривались ст. 40 Договора¹. Отсутствие широкого публичного обсуждения и освещения тех решений, которые заявлены как прорывные для поступательного развития Союзного государства, может негативно сказаться на их общественной поддержке.

4. Во многом названные выше черты обусловлены политико-институциональным фактором:

(+) централизация внешнеполитического процесса и интеграционной политики в обеих странах-участницах может способствовать оперативному решению сложных вопросов, особенно в чрезвычайных ситуациях либо близких к таковым, «разблокированию» всего интеграционного процесса, что показали, например, события второй половины 2020 г. и 2021 г. в контексте белорусского кризиса и их итог — пакет решений от 4 ноября 2021 г.²;

(-) в то же время ряд проблем внутриполитического и интеграционного плана, тормозящих прогресс союзного строительства, порожден как раз влиянием особенностей политических систем и режимов РФ и РБ, что влечет за собой и активизацию протестной активности, и дискурса «суверенности», внося конъюнктурность в интеграционное взаимодействие; страдает существенными изъянами институциональная система СГБР, в которой сохраняются элементы Союза Беларуси и России и доминирование Высшего Государственного Совета; актуальными площадками по поиску приемлемых путей решения актуальных вопросов двустороннего взаимодействия становятся заседания Группы высокого уровня Совета Министров Союзного государства, а также самого Совета Министров, что, впрочем, подтверждает генерализованный тренд на преобладание глав государств и исполнительных органов в процессе формирования интеграционных решений; двойное значение имеет личностный фактор — взгляды на интеграцию политических лидеров РФ и РБ, их вклад в ее реальную поддержку, отношение к ним населения.

5. Общность/сходство экономических интересов, близость и взаимодополняемость национальных экономик России и Белоруссии:

(+) достигнута значительная степень унификации социально-экономических систем РБ и РФ, намечено дальнейшее движение на этом направлении: интеграционный пакет 2021 г. охватывает макроэкономическую, промышленную, аграрную политику и др.; речь идет о создании благоприятных условий для деловой активности, о выравнивании условий деятельности хозяйствующих субъектов двух стран; обращает на себя внимание употребление интеграционных категорий (единая политика, объединенный рынок и т. п.); РФ и РБ выступают друг для друга важными торгово-экономическими партнерами: РФ занимает 1-е место в общем объеме товарооборота РБ, РБ — 4-е в мире (в 1-м полугодии 2020 г. — 5-е место) и 1-е — среди стран СНГ для РФ³; констатируется возвращение торгово-экономического сотрудничества

¹ Договор о создании Союзного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://soyuz.by/dogovor-o-sozdanii-soyuznogo-gosudarstva> (дата обращения: 25.11.2021).

² Собственно, именно политический фактор — потребности политических элит к сохранению и укреплению властных позиций — во многом стимулировали сам проект Союзного государства в 1999 г.

³ Внешняя торговля России с Беларусью в 1 полугодии 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2021-08/vneshnyaya-torgovlya-rossii-s-belarusyu-v-1-polugodii-2021-g/> (дата обращения: 25.11.2021).

РФ и РБ на траекторию роста и превышение допандемийного уровня¹; среди организаций с долей иностранного капитала, действующих на территории РБ, лидируют организации с инвестициями из РФ — 2315, взаимозависимость интересов отмечается в области инвестиционной политики, кредитования и пр.²; повышается роль бизнес-структур, организаций, ориентированных на формирование и сопровождение бизнес-инициатив в союзном пространстве (РСПП, Российско-Белорусский деловой совет и др.); укрепляется промышленная кооперация (реализация петербургским предприятием «Биокад» и белорусской компанией «Нативита» инвестиционного проекта по строительству современного фармацевтического производства в Витебской области для организации выпуска биотехнологических продуктов и первых генерических лекарственных средств по «полному циклу» и др.)³, экономическая интеграция России и Белоруссии осуществляется не только в традиционных отраслях и секторах (нефтегазовой и металлургической промышленности, сельскохозяйственном производстве и пр.), но и в новых (IT-отрасли, фармацевтической промышленности и др.), что свидетельствует о качественных позитивных сдвигах; действующие союзные программы, их проекты и концепции во многом нацелены на создание высокотехнологической продукции, причем актуальной в разных сферах (социальной, безопасности и др.);

(–) очевидны диспропорции в развитии национальных экономик — внутренние и в разрезе межстранового соотношения в мировой экономике: РФ входит в десятку государств-лидеров по ВВП (ППС), РБ занимает в этом рейтинге 69-е место⁴, хотя другие данные показывают меньшие различия; с учетом обширных размеров России межрегиональное неравенство для нее более ощутимо, нежели для Белоруссии; доля РБ в общем объеме товарооборота РФ сравнительно невелика — чуть более 5%; не внушают большого оптимизма и иные количественные показатели: несмотря на рост товарооборота РФ и РБ в текущих цифрах 2021 г., прогнозируется замедление динамики по итогам года⁵, наблюдаемый рост в определенной степени обусловлен последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, когда многие границы за пределами СГБР оказались закрытыми в том числе для товарных потоков и пр. Некоторые особенности российско-белорусского взаимодействия в кредитной, топливно-энергетической, инвестиционной сферах нередко интерпретируются как доказательства асимметричной зависимости РБ от РФ, что используется антиинтеграционными силами в обеих странах и побуждает белорусскую сторону к диверсификации связей. Кроме того, нахождение в общем интеграционном поле не отменяет острых споров по ряду принципиальных вопросов, включая поставки энергоносителей по льготным ценам, последствия «налогового маневра» РФ, «торговые войны» («сахарную», «молочную» и пр.).

6. Межрегиональное и трансграничное сотрудничество, разветвленные взаимосвязи российских и белорусских регионов:

¹ Пресс-конференция по итогам российско-белорусских переговоров [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66648> (дата обращения: 25.11.2021).

² Беларусь — Россия: торгово-экономическое сотрудничество [Электронный ресурс]. URL: <https://www.belta.by/infographica/view/belarus-rossija-torgovo-ekonomicheskoe-sotrudnichestvo-24380/> (дата обращения: 25.11.2021); Как связаны экономики Беларуси и России. Что важно знать [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/19/08/2020/5f3bcfd09a7947dbc3afb76b> (дата обращения: 25.11.2021).

³ Доклад ЕАБР (август 2020 г.). Основные тенденции интеграционного развития России в 2019 году // Центр интеграционных исследований [Электронный ресурс]. URL: https://eabr.org/upload/iblock/ad8/EABR_RF_07_2020_RU.pdf (дата обращения: 25.11.2021).

⁴ Report for Selected Countries and Subjects: October 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/> (дата обращения: 25.11.2021).

⁵ Рост товарооборота Беларуси и России в 2021 году составит не менее 10% [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/news/568/94447/> (дата обращения: 25.11.2021).

(+) межрегиональные связи могут трактоваться в рамках концепта «интегрирующей силы» с утилитарной (материальной) и с символической (идентификационной) позиций: взаимодействие российских и белорусских регионов имеет прагматичную основу, а также отсылает к историческим и духовным узам и скрепам, подпитывающим и поддерживающим интеграцию, что прослеживается в заключаемых регионами соглашениях, иных документах и в ходе различных форумов с участием регионов РФ и РБ — такими соглашениями охватываются не только торгово-экономическая и научно-техническая сферы, но и гуманитарная, и культурная¹; в целом в разнообразные связи широко вовлечены более 50 субъектов РФ — как приграничные, так и отдаленные географически²; обширное российско-белорусское приграничье рассматривается на современном этапе как пространство совместных проектов в разных сферах (экономической, экологической, молодежной и пр.): следует подчеркнуть, что достижение интеграционных успехов на данном (западном для России) векторе объективно служит и залогом геополитической стабилизации региона СНГ, и эффективного брендинга Союзного государства, а также решения внутренних задач регионального развития; в формате СГБР осуществляется процесс институционализации межрегионального и в меньшей степени — приграничного сотрудничества (ежегодный Форум регионов Беларуси и России, постоянно действующий семинар при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства, совместные / двусторонние рабочие группы и др.);

(-) ощущается асимметричность межрегионального сотрудничества: всего 10 субъектов РФ дают 70% экспорта российских товаров и услуг в РБ (Санкт-Петербург, Москва, Московская область, Самарская область, Ленинградская область, республики Татарстан, Башкортостан и др.), притом приграничные регионы России им уступают (Брянская и Смоленская области в то же время входят в 10 крупнейших потребителей белорусских товаров³); отмечается несогласованность стратегий пространственной организации РФ и РБ (Концепция программы Союзного государства «Межгосударственной Схемы комплексной территориальной организации России и Беларуси»). Отсутствуют союзные программы, непосредственно предназначенные для приграничных территорий РФ и РБ, их комплексного развития, хотя отдельные программы, действующие на уровне СГБР, для них чрезвычайно актуальны (например, Программа совместной деятельности России и Беларуси в рамках Союзного государства по защите населения и реабилитации территорий, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС (2019–2022)⁴).

7. Социально-психологический фактор, обретающий новое значение на фоне трансформирующейся социальной и политической ситуации в странах — участницах СГБР, межпоколенческой динамики, перспектив переосмысления взаимного восприятия и пр.:

¹ *Баклова О. В.* Ценностные ориентиры и цели развития регионов Российской Федерации и Республики Беларусь как фактор интеграции в рамках Союзного государства // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник: материалы XX Национальной научной конференции с международным участием. М., 2021. С. 918–921.

² Межрегиональное сотрудничество Российской Федерации и Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://belarus.mid.ru/ru/countries/bilateral-relations/interregional-cooperation-of-russia-and-belarus/> (дата обращения: 25.11.2021); Региональное сотрудничество [Электронный ресурс]. URL: <http://www.embassybel.ru/belarus-russia-relations/regions/> (дата обращения: 25.11.2021).

³ *Кузьмина Е.* Региональное сотрудничество России и Белоруссии в рамках ЕАЭС [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/regionalnoe-sotrudnichestvo-rossii-i-belorussii-v-ramkakh-eaes/> (дата обращения: 25.11.2021).

⁴ Союзные программы и проекты [Электронный ресурс]. URL: <https://www.postkomsg.com/programs/> (дата обращения: 25.11.2021).

(+) учрежден институт союзного гражданства, артикулируется социальный аспект двусторонней интеграции, накапливается эффект извлекаемых благодаря ей населением обеих стран преимуществ, создаваемых инструментарием совокупности договоров, соглашений, концептуально-стратегических документов (Соглашение об обеспечении равных прав граждан РФ и РБ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства и Договор о сотрудничестве в области социального обеспечения и межправительственного Соглашения о порядке оказания медицинской помощи гражданам РФ в учреждениях РБ и белорусским гражданам — в российских учреждениях здравоохранения от 24 января 2006 г., Концепция миграционной политики Союзного государства от 4 ноября 2021 г. и др.); на современном этапе одним из акцентов 28 союзных программ является проведение согласованной политики в социально-трудовой сфере¹; осязаемый позитивный социальный эффект достигается и в гуманитарном измерении (что касается научно-образовательного пространства и пр.), а также других взаимосвязанных сферах, включая совершенствование законодательной базы Союзного государства;

(-) вместе с тем позитивный эффект ослабляется издержками «возвращения границ» в эпоху пандемии (что в том числе образует питательную среду для роста фейковых сообществ в соцсетях, подрывает убежденность в складывании общего пространства и т. п.), а также отдельными решениями и действиями стран — участниц СГБР еще до пандемии (в отношении приграничной зоны); достаточно артикулированы в СМИ и общественном сознании проблема «издержек» и «бремени» российско-белорусской интеграции, стереотип «иждивенчества» Белоруссии; откладывается принятие новой Концепции социального развития Союзного государства; соглашения по социальным вопросам не всегда воплощаются в национальные нормативные правовые акты, национальные нормативные правовые акты часто не корреспондируются с белорусско-российскими договоренностями. Граждане РБ на территории РФ и граждане России на территории РБ по отдельным вопросам социальных прав и гарантий имеют статус иностранных граждан. Сохраняется проблема слабой информированности граждан².

Результаты ряда социологических исследований неоднозначны. Так, оценки специалистами индикаторов опросных данных Интеграционного барометра ЕАБР с 2012 г. по 2017 г. фиксируют трендовые различия между гражданами стран СНГ. В данной системе интеграционных координат жители РФ и РБ располагаются в пограничном положении между гражданами Армении и Молдовы (предпочтение западного, евроатлантического вектора) и стран Центральной Азии (положительное восприятие интеграции со странами СНГ) [7, с. 175].

Соцопрос, проведенный ВЦИОМ в сентябре 2020 г., дает основания для более оптимистичных представлений в ракурсе российско-белорусских отношений: преобладает позитивная либо нейтральная оценка. Дружественными их признали 23% респондентов, хорошими и добрососедскими — 20%, такая же доля считает их нормальными, спокойными. Одновременно тенденцию к ухудшению отметили 32% опрошенных (+10 п.п. с января 2019 г.), к улучшению — 8% (-6 п.п.). 43% респондентов считают, что Союзное государство как объединение двух стран не нужно, они выступают за добрососедские отношения с Белоруссией как с другим государством; каждый пятый высказался за объединение двух государств на равноправной основе

¹ Совместное заявление...

² Бахлова О.В., Бахлов И.В. Сотрудничество в области социальной политики в рамках Союзного государства Беларуси и России: политико-правовые основы и инструменты реализации // Конституционно-правовые основы развития Республики Беларусь как социального государства в современных условиях: материалы международной научно-практической конференции. Минск, 2019. С. 155.

(22%) или вхождение Белоруссии в состав России на правах одного или нескольких субъектов РФ (17%)¹. Примечательно, что и данные опроса либерального «Левада-центра» (август 2020 г.) показывают улучшение отношения к Белоруссии: 51% респондентов выразили его вариантом «В основном хорошо», 34% — «Очень хорошо». Варианты «В основном плохо» и «Очень плохо» выбрали лишь 6% и 2% опрошенных соответственно. Идеи об общем государстве россиян и белорусов находят отклик почти у четверти россиян: отвечая на вопрос о том, как должны строиться отношения с Белоруссией, 13% высказались за вхождение страны в состав РФ (+3 п.п. по сравнению с маем 2019 г.), а 11% — за углубление Союзного государства с единым лидером. За развитие экономических отношений выступили 41% опрошенных, 32% — за сохранение нынешних отношений. Белоруссия большинству респондентов видится наиболее близкой, дружественной страной из предложенного им списка стран (58%, что является наиболее высоким показателем с 2006 г., кроме 2019 г., — тогда было 62%)². Отчасти коррелируют с этими данными результаты социологического исследования «Беларусь: мнение о будущем» Института социологии Национальной академии наук РБ. Так, 41% опрошенных оценили нынешние отношения двух стран как дружественные, братские, 35,5% — как нормальные, спокойные; напряженными их сочли лишь 3,7%. Дальнейшая интеграция с Россией в рамках Союзного государства — в числе 5 социальных приоритетов населения республики (24,8%), значительно уступаая таким темам, как инициативы главы государства об оказании помощи многодетным семьям, жилищная политика, укрепление обороноспособности страны и обходя реформу пенсионной системы³.

В то же время социологи в обеих странах отмечают определенные уязвимости в данной области, утрату эмоциональной близости граждан России и Беларуси, особенно среди молодежи, у которой находит больший отклик дискурс «суверенности»⁴. Акцент на категории «суверенитет» прослеживается и в результатах названного опроса НАН РБ. На уровне самого СГБР также признаются сложности в понимании молодежью актуальности Союзного государства⁵. С другой стороны, молодежные общественные объединения РФ и РБ нередко проявляют даже большую активность в союзном поле, нежели их старшие «коллеги» [2, с. 460–461].

Обсуждение

Исследованные факторы позволяют определенным образом охарактеризовать состояние внутреннего измерения Союзного государства с точки зрения перспектив дальнейшего интеграционного взаимодействия РФ и РБ, его укрепления и углубления. Оно может быть истолковано лишь как относительно благоприятное и содержащее существенные рискованные элементы, причем обнаруживаемые как на верхнем уровне (властном, правительственном, элитном), так и условно низовом — уровне

¹ Белоруссия, Россия, Союзное государство [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/belorussiya-rossiya-coyuznoe-gosudarstvo> (дата обращения: 25.11.2021).

² Почти четверть граждан поддерживают идею объединения с Белоруссией [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2020/09/17/pochti-chetvert-grazhdan-podderzhivayut-ideyu-obedineniya-s-belorussiej/> (дата обращения: 25.11.2021).

³ Жители Беларуси оценили отношения с Россией [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/12/16/zhiteli-belarusi-ocenili-otnosheniia-s-rossiej.html> (дата обращения: 17.12.2021).

⁴ Владимир Е. Игорь Задорин: У России и Беларуси должен быть единый внешнеполитический и информационный периметр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.postkomsg.com/culture/223386/> (дата обращения: 25.11.2021).

⁵ Владимир Е. Три вектора Марии Воропаевой [Электронный ресурс]. URL: https://www.postkomsg.com/expert_opinion/223845/ (дата обращения: 25.11.2021).

населения стран — участниц СГБР. В частности, применительно к первому уровню в оценочной области со знаком «+» можно выделить заинтересованность правящих элит в поддержании достаточно тесных взаимоотношений интеграционного типа ввиду продолжающегося роста нестабильности, хотя его источники коренятся во многом и во внешнем измерении. Однако этот же «плюс» нередко превращается в «минус», когда побуждения властных элит тормозят интеграционный процесс. Обращаясь к другому уровню, заметим, что и здесь не наблюдается безоговорочной приверженности идее интеграции, осознания ее безальтернативности. Степень общественно-политической поддержки российско-белорусской интеграции довольно высока, но недостаточна для достижения действительно прорывных результатов, способных продвинуть Союзное государство хотя бы до обретения того статуса, что подразумевался положениями Договора 1999 г. Тем более, она недостаточна для обеспечения дееспособности и легитимности СГБР в представлении его граждан. Дискуссионные моменты коренятся и в области информационного и инструментального сопровождения союзного строительства, и в его институциональной матрице.

Заключение

Преодоление/минимизация негативных эффектов во внутреннем измерении Союзного государства в идеале коррелирует с обретением равновесности сфер и уровней интеграции, интересов элитных групп и населения — в масштабах отдельных стран-участниц и всего СГБР, рычагов и механизмов интегрирования, устранением внутренних диспропорций, совершенствованием государственного управления и политических систем. Более очевидными на практике видятся отдельные улучшения, которые следовало бы внедрить или артикулировать в процессе союзного строительства. Среди них — подлинная имплементация института союзного гражданства, особенно в условиях covid-ограничений, создание системы мер поощрения лояльности граждан идее интеграции через образовательные, культурные, экономические и прочие проекты, к разработке и реализации которых должны быть привлечены регионы и общественные объединения и которые должны быть легализованы не только на уровне приграничного или межрегионального сотрудничества, но и интеграционного взаимодействия. Кроме того, насущны массовые проинтеграционные общественные объединения, их активное позиционирование на различных площадках и платформах, продвижение союзных СМИ, популяризация идеи интеграции посредством национальных информационных ресурсов, расширенное привлечение российской и белорусской молодежи к совместным инициативам.

В целом Союзному государству Беларуси и России как интеграционному формату присущи сильные и слабые стороны, соотношение которых можно рассматривать как диалектически противоречивое. И те, и другие являются следствием совокупности разноплановых детерминант. На текущий момент в его рамках проявляется в большей степени центроостремительный вектор. Допустимо рассуждать об открывшихся новых горизонтах интеграции благодаря, например, решениям, принятым осенью 2021 г. Их достоинствами выступают прежде всего нацеленность на социальную сферу, адаптированность к главным тенденциям развития ситуации, взаимоувязка направлений. Но этот вектор одновременно нельзя интерпретировать как линейный. В весомой степени тот же Декрет от 4 ноября и более поздние договоренности РФ и РБ в общем русле союзного строительства стали своего рода очередным компромиссом, ставшим достижимым и по большому счету необходимым после белорусского кризиса 2020 г. и на фоне чрезвычайно сложной международной обстановки.

Продолжение в следующем номере.

Литература

1. Астахова С. В. Белоруссия и Россия: 20 лет интеграции // Россия и новые государства Евразии. 2020. № 1 (46). С. 53–69.
2. Бахлова О. В., Бахлов И. В. Общественные объединения в процессе российско-белорусской интеграции // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13. № 3. С. 444–469.
3. Виттенберг Е. Я. Двадцать пять лет Сообществу России и Беларуси: итоги и перспективы // Вестник РГГУ. Серия «Евразийские исследования. История. Политология. Международные отношения». 2021. № 3. С. 63–90.
4. Егоров А. В. К вопросу о формировании правовой системы Союзного государства Беларуси и России // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6. С. 14–26.
5. Жавнерчик В. Конституционно-правовое развитие Союзного государства Беларуси и России // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 4 (10). С. 111–116.
6. Карабчук Т. С., Поплавская А. А. Анализ динамики отношения молодежи стран постсоветского блока к интеграционным процессам между странами // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2019. № 1 (149). С. 153–178.
7. Коктыш Г. И., Коктыш М. Г. Республика Беларусь в интеграционных процессах: социально-политические и экономические аспекты // Научные труды Республиканского института высшей школы. 2020. № 19. С. 95–100.
8. Куракина С. И., Баршова О. А. К 20-летию создания Союзного государства России и Беларуси: итоги, проблемы и перспективы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. № 47. С. 137–159.
9. Можейко А. В. Новые пути экономической интеграции Союзного государства // Проблемы управления (Минск). 2019. № 1 (71). С. 51–54.
10. Слугина А. Н. Межрегиональное и трансграничное сотрудничество на пространстве Союзного государства Беларуси и России: проблемы и возможности // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13. № 3. С. 423–443.
11. Союзное государство Беларуси и России: результаты для граждан и перспективы: аналитический доклад / отв. ред. В. В. Сутырин. М.; Минск, 2021.
12. Шурубович А. В. Союзное государство и актуальные проблемы российско-белорусской интеграции // Проблемы постсоветского пространства. 2019. Т. 6. № 3. С. 244–258.
13. Martynau A. Political Bargaining in the Union State of Russia and Belarus // *Contemporary European Studies*. 2013. Vol. 1. № 2. P. 27–44.
14. Newnham R. Russia and Belarus: Economic Linkage in a Patron-Client Relationship // *Journal of Belarusian Studies*. 2020. Vol. 9. № 1. P. 3–26.
15. Polglase-Korostelev G. The Union State: a changing relationship between Belarus and Russia // Журнал Белорусского государственного университета. Международные отношения. 2020. № 2. С. 38–46.

Об авторах:

Бахлова Ольга Владимировна, профессор кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (Саранск, Российская Федерация), доктор политических наук, доцент; olga.bahlova@mail.ru

Бахлов Игорь Владимирович, заведующий кафедрой всеобщей истории, политологии и регионоведения Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (Саранск, Российская Федерация), доктор политических наук, доцент; bahlov@mail.ru

References

1. Astakhova S.V. Belarus and Russia: 20 years of integration // *Russia and the New States of Eurasia* [Rossiya i novye gosudarstva Evrazii]. 2020. N 1. P. 53–69. (In rus)
2. Bakhlova O.V., Bakhlov I.V. Public associations in the process of Russian-Belarusian integration // *Ars Administrandi* [Ars Administrandi (Iskusstvo upravlenija)]. 2021. Vol. 13. N 3. P. 444–469. (In rus)
3. Vittenberg E.Ya. The Twenty-Fifth anniversary of the Community of Belarus and Russia. Achievements and outlooks // *RSUH/RGGU Bulletin. Eurasian Studies. History. Political Science*.

- International Relations Series [Vestnik RGGU. Serija: Evrazijskie issledovanija. Istorija. Politologija. Mezhdunarodnye otnoshenija]. 2021. N 3. P. 63–90. (In rus)
4. Egorov A. V. On the formation of the legal system of the Union State of Belarus and Russia // Journal of Russian Law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2021. Vol. 25. N 6. P. 14–26. (In rus)
 5. Javnerchick V. Constitutional-legal Development of the Union State of Belarus and Russia // Scientific and Analytical Herald of IE RAS [Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN]. 2019. N 4 (10). P. 111–116. (In rus)
 6. Karabchuk T. S., Poplavskaya A. A. Analyzing the dynamics in the attitudes of youth in the post-Soviet countries towards CIS intergration processes // Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mnenija: jekonomicheskie i social'nye peremenny]. 2019. N 1. P. 153–178. (In rus)
 7. Koktysh G. I., Koktysh M. G. The Republic of Belarus in integration processes: socio-political and economic aspects // Scientific works of the Republican Institute of Higher Education [Nauchnye trudy Respublikanskogo instituta vysshej shkoly]. 2020. N 19. P. 95–100. (In rus)
 8. Kurakina S. I., Barshova O. A. On the occasion of the 20th anniversary of the Union State of Russia and Belarus: results, problems and prospects // Perm University Herald. Juridical sciences [Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki]. 2020. N 47. P. 137–159. (In rus)
 9. Mozheyko A. V. New ways of economic integration of the Union State // Management Problems (Minsk) [Problemy upravlenija (Minsk)]. 2019. N 1 (71). P. 51–54. (In rus)
 10. Slugina A. N. Interregional and cross-border cooperation within the Union State of Belarus and Russia: problems and opportunities // Ars Administrandi [Ars Administrandi (Iskusstvo upravlenija)]. 2021. Vol. 13. N 3. P. 423–443. (In rus)
 11. The Union State of Belarus and Russia: results for citizens and prospects: analytical report [Sojuznoe gosudarstvo Belarusi i Rossii: rezul'taty dlja grazhdan i perspektivy: analiticheskij doklad] / ed. by V. V. Sutyryn. M.; Minsk, 2021. 56 p. (In rus)
 12. Shurubovich A. V. The Union State and actual problems of Russian-Belarusian integration // Problems of the post-Soviet space [Problemy postsovetskogo prostranstva]. 2019. Vol. 6. N 3. P. 244–258. (In rus)
 13. Martynau A. Political Bargaining in the Union State of Russia and Belarus // Contemporary European Studies. 2013. Vol. 1. N 2. P. 27–44.
 14. Newnham R. Russia and Belarus: Economic Linkage in a Patron-Client Relationship // Journal of Belarusian Studies. 2020. Vol. 9. N 1. P. 3–26.
 15. Polglase-Korostelev G. The Union State: a changing relationship between Belarus and Russia // Journal of the Belarusian State University. International relations [Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Mezhdunarodnye otnoshenija]. 2020. N 2. P. 38–46.

About the authors:

Olga V. Bakhlova, Professor of the Department of General history, political science and area studies of National Research Ogarev Mordovia State University (Saransk, Russian Federation), Doctor of Science (Political Science), Associate Professor; olga.bahlova@mail.ru

Igor V. Bakhlov, Head of the Department of General history, political science and area studies of National Research Ogarev Mordovia State University (Saransk, Russian Federation), Doctor of Science (Political Science), Associate Professor; bahlov@mail.ru