28 союзных программ. Почему они не стали прорывом в интеграции Москвы и Минска

Денис Мельянцов

Резюме

Изоляция Минска со стороны Запада и начавшийся в Беларуси транзит власти создает для Кремля соблазн качественно нарастить свое политическое влияние в соседней стране. Однако чрезмерное давление на белорусскую сторону в этот период может привести к противоположному эффекту с непредсказуемыми последствиями. Видимо, понимая это, интеграцию ведут по долгому пути, который кажется более надежным.

Опубликовано Московским Центром Карнеги

Очередная встреча Владимира Путина и Александра Лукашенко хоть и была уже пятой в этом году, привлекла куда больше внимания, чем обычно. Два президента согласовали 28 союзных программ, трудные переговоры по которым шли с переменным успехом последние три года, что дало повод вновь заговорить о подрыве белорусского суверенитета и ползучем поглощении страны Россией. Градус таких тревожных слухов повысило то, что руководство обеих стран из репутационных соображений постаралось представить достигнутые соглашения как прорывные. Но можно ли действительно говорить, что новые программы изменят ход интеграции двух государств?

Доступная информация не позволяет сделать четких выводов о том, какие именно решения были приняты и как они будут воплощаться на практике. Перечень союзных программ опубликован, но он представляет собой просто список направлений для гармонизации с краткой расшифровкой. Из него сложно понять, насколько глубоко проработаны программы и каков план и график их реализации.

Что-то более-менее конкретное мы, вероятно, узнаем после их окончательного одобрения президентами обеих стран в ноябре на Высшем госсовете Союзного государства.

Тем не менее даже по этому списку можно сделать некоторые заключения о том, куда сейчас движется российско-белорусская интеграция.

Во-первых, программы представляют собой определенный компромисс. Глядя на перечень, не скажешь, что Кремль, пользуясь слабостью союзника, продавил нужные ему решения.

Главные противоречия в интересах двух страх стали понятны еще несколько лет назад, в самом начале переговоров. Для Москвы особенно важны были вопросы налогового и таможенного регулирования – то есть возможности проследить движение товаров по своей территории. Для Минска – условия сотрудничества в энергетике и доступ на российский рынок. И как Минск сопротивлялся введению единого налогового кодекса, так и Москва постоянно откладывала переход к единому рынку нефти и газа.

Сейчас в перечне согласованных программ значится и то и другое (даже с примерными датами), а значит, на уступки согласились обе стороны. Хотя понятно, что графики воплощения в жизнь этих уступок весьма условны и их вполне может ждать судьба многих других российско-белорусских договоренностей, так и оставшихся нереализованными.

Во-вторых, многие программы выглядят как общие, рамочные документы, которые еще надо будет конкретизировать и уточнять дополнительными законами и соглашениями. Например, программа по гармонизации денежно-кредитной политики предполагает, что до декабря 2022 года российский Центробанк белорусский Нацбанк заключат соглашение о принципах и механизмах гармонизации денежно-кредитной политики. Какими они в итоге окажутся, мы не знаем.

Похожая ситуация с единым рынком газа. До 1 декабря 2023 года Москва и Минск должны подписать дополнения к Союзной программе и определить там, по каким принципам он будет функционировать и регулироваться. Из пояснения к программе мы узнаем, что эти принципы пока не определены. Учитывая трудную историю газовых конфликтов между двумя странами, поводов для оптимизма тут немного.

В-третьих, стоит вспомнить вопросы, которых не оказалось в опубликованном перечне. А нет там единой валюты, оборонной политики, госбезопасности, наднациональных органов. Политическая интеграция исключена полностью. То есть все направления, затрагивающие основы государственного суверенитета, пока вынесены за скобки. И хотя Лукашенко заявил, что политическую интеграцию не стали обсуждать по инициативе Путина, очевидно, что именно белорусская сторона больше всего на этом настаивала.

Все это плохо вписывается в популярное представление, что ослабленный протестами и изоляцией Лукашенко должен расплачиваться за помощь Кремля кусками суверенитета. Союзные программы в их нынешнем виде слабо похожи на резкое углубление интеграции. А значит, мы или недооцениваем переговорные позиции Минска, или имеем дело с качественным изменением стратегии Москвы. Или и то, и другое сразу.

Вероятно, неудачный опыт с Украиной подталкивает российское руководство к тому, чтобы переосмыслить свои подходы и запастись «стратегическим терпением», а не пытаться переломить несговорчивого партнера через колено. В конце концов, Минск сейчас находится в таком непростом положении, что углубленная интеграция (в том числе политическая) становится просто вопросом времени, которого у Москвы гораздо больше.

С другой стороны, тянуть время – проверенная тактика Лукашенко, которая не раз доказывала свою эффективность, когда резкие перемены в международной конъюнктуре помогали белорусскому лидеру найти новые способы для удержания власти и укрепления суверенитета страны. Как знать, не произойдет ли то же самое и сейчас. Например, поток беженцев из Афганистана заставит Европу пересмотреть свои отношения с Минском так же, как в свое время это сделал украинский кризис 2014 года. Поэтому, даже находясь, казалось бы, в безвыходном положении, Лукашенко будет максимально затягивать передачу реального суверенитета в Москву.

К тому же системные факторы (географическое положение, структура экономики, характер политической системы) все равно подталкивают Минск к тому, чтобы максимально диверсифицировать свои торговые потоки и внешнеполитические отношения. Резкие попытки навязать белорусской стороне российские стандарты и образ действий гарантированно приведут к неприятию и сопротивлению даже в нынешней, сложной для Минска ситуации.

Наконец, некоторые чисто формальные и символические аспекты нашумевшей встречи двух президентов подтверждают, что достигнутые договоренности – это не столько прорыв, сколько рутина, пускай и приукрашенная. Бывшие дорожные карты интеграции теперь называются скромнее – «союзные программы». То есть фокус смещается от углубления интеграции в сторону рутинного функционирования Союзного государства. Чтобы никого не нервировать и не создавать завышенных ожиданий.

То, что программы согласовали накануне российских думских выборов, тоже оставляет ощущение погони за внутриполитическим эффектом, даже если это было случайным совпадением.

Тем не менее сам факт, что стороны на высшем уровне согласовали интеграционные документы, тоже говорит о многом. Например, о том, что Москва в дополнение к Евразийскому союзу стремится вести отдельную, углубленную интеграцию с Минском. А значит, считает это направление особенно важным для российской безопасности и даже в некоторой степени для государственной и национальной идентичности.

При этом большое количество согласованных союзных программ не отменяет того, что нерешенным остается еще один фундаментальный вопрос белорусско-российских отношений. Учитывая, какое большое значение Кремль придает соседней стране (а точнее, ее территории) в вопросах безопасности, Москве объективно нужны не просто союзнические отношения с Минском в военно-политической сфере, а долгосрочные гарантии геополитической лояльности.

Наилучшим образом эти гарантии обеспечило бы наличие российской военной и политической инфраструктуры внутри Беларуси. При нынешней белорусской системе власти добиться этого трудно, но и от усилий в этом направлении Россия вряд ли откажется. А значит, вопрос будет и дальше генерировать напряжение и конфликты в двусторонних отношениях.

Изоляция Минска со стороны Запада и начавшийся там транзит власти создает для Кремля окно возможностей и соблазн качественно нарастить свое политическое влияние в соседней стране. Однако чрезмерное давление на белорусскую сторону в этот период может привести к противоположному эффекту с непредсказуемыми последствиями. Видимо, понимая это, интеграцию ведут по долгому пути, который кажется более надежным.

Денис Мельянцов
координатор программы «Внешняя политика Беларуси» Совета по международным отношениям «Минский диалог»