Комментарий № 24
2 апреля 2019

Беларусь-Россия: возможна ли новая модель союзничества?

Евгений Прейгерман, Денис Мельянцов

Резюме

К очередному Дню единения народов Беларуси и России страны подошли в напряженной атмосфере и с многочисленными вопросами по поводу настоящего и будущего своих отношений.

Содержание

1 Изменившийся международный контекст
2 Разное понимание смысла и содержания союзничества
3 Новая модель союзничества?

Сокращенный вариант комментария опубликован на Tut.by

При этом нельзя сказать, что между Минском и Москвой произошел какой-то коренной разлом, способный изменить их отношения до неузнаваемости. Споры, конфликты и даже кризисы всегда были неотъемлемой частью интеграции Беларуси и России, являясь оборотной стороной амбициозности и масштабности этого проекта. К тому же, два государства имеют очень разные политические и экономические системы. Их всестороннее соприкосновение просто не может не генерировать регулярные противоречия и расхождение интересов.

Но при всей объективности противоречий так же объективно и стремление стран сохранить особые отношения: в силу геополитических, экономических и культурных факторов. Именно поэтому они всегда «находили и находят решения даже самых трудных вопросов», как сказано в недавнем заявлении МИД России.

Однако беспристрастный анализ происходящего между Беларусью и Россией не позволяет утверждать, что конфликты последнего времени – это всего лишь обычная союзническая рутина, которая также неизбежно сменится

взаимовыгодными соглашениями. Не случайно в этот раз на повестке дня стоит вопрос о формате Союзного государства: в каком виде быть образованию, которое в этом году отмечает свое 20-летие.

> По сути, сегодня Минск и Москва спорят об основах своих отношений. И будущее этих отношений зависит от того, смогут ли они найти новую модель союзничества, которая удовлетворит оба государства.

Изменившийся международный контекст

С середины 1990-х годов, когда Беларусь и Россия начали союзное строительство, утекло очень много воды. Можно даже сказать, что сменилась целая эпоха. И Беларусь, и Россия прошли постсоветскую стадию развития государственности. Выросло новое поколение, которое не помнит СССР и не знает никакой другой жизни, кроме как в суверенных государствах в сегодняшних их границах. Представители этого поколения все более массово становятся частью политических и экономических элит своих стран.

Самое важное – произошли коренные изменения в системе международных отношений. Союзное строительство стартовало в то время, когда начиналось обустройство однополярного мира. После распада Советского Союза и всего социалистического блока политическое, экономическое и культурное доминирование Запада стало глобализировать ранее разделенную планету. Россия стремилась вписаться в этот трансформационный процесс в качестве органичной части с признанным глобальным статусом. Это не привело к результатам, которые бы удовлетворили и Запад, и саму Россию. В итоге Москва начала все громче заявлять о непринятии существующих реалий и о желании изменить баланс сил. И, как минимум, добиться признания ее «зоны привилегированных интересов» на постсоветском пространстве.

Первым событием, продемонстрировавшим серьезность российских намерений, стала пятидневная война с Грузией в августе 2008 года. А присоединение Крыма и военный конфликт на Донбассе сделали эти намерения частью мировой повестки дня. Правда, не в плане признания легитимности устремлений Москвы, а в смысле объявления России главной угрозой существующему мировому порядку. Это неизбежно означало дальнейшую геополитическую эскалацию.

Описанная динамика критически важна для понимания происходящего между Беларусью и Россией.

> Нарастание геополитического противостояния после 2014 года самым прямым образом затронуло интересы Беларуси: любое серьезное обострение между Россией и Западом означает для Беларуси неконтролируемый рост рисков и угроз собственной безопасности.

С одной стороны, такое противостояние вызывает соблазн у стран Запада перетянуть Беларусь на свою сторону, с другой – желание России сузить коридор маневра для союзника. Минск при этом вынужден осуществлять еще более опасное и филигранное лавирование для сохранения суверенитета.

Еще одним важным фактором, влияющим на союзнические отношения и их восприятие, стало перевооружение российской армии, а также модернизация оборонной стратегии России. В 1990-х и начале 2000-х годов к западу от Москвы не существовало боеспособных войск кроме белорусской армии, а в «дырявом» радиолокационном поле на западном направлении исправно работал только радар в Ганцевичах. Сейчас же Россия значительно нарастила группировку войск на своей западной границе, на боевое дежурство заступили новые системы раннего предупреждения о ракетном нападении, Калининград и Крым наводнены новейшим вооружением. Все это привело к снижению значения Беларуси в обороне России.

Разное понимание смысла и содержания союзничества

Даже если геополитические факторы не являются главным источником напряженности между Москвой и Минском, они усиливают уже имеющиеся противоречия. В частности, они дают аргумент сторонникам изменения российской политики в отношении Беларуси. И именно геополитические факторы делают все более очевидным, что Беларусь и Россия по-разному понимают смысл и содержание союзничества.

Во внешней политике

События в Крыму и на Донбассе показали, что в Москве склонны принимать односторонние решения без консультаций и даже без информирования союзников. А затем ожидают, что эти решения будут безоговорочно поддержаны союзниками. Когда же становится очевидно, что Беларусь и другие члены ОДКБ не могут в силу тех или иных причин поддержать Россию (например, по независимости Абхазии и Южной Осетии или по присоединению Крыма), многие в России затаивают обиду.

При этом в Москве исходят из того, что вся координация внешнеполитической деятельности со странами-членами ОДКБ должна базироваться на интересах России в противостоянии с Западом.

> Фразы о том, что Россия хочет видеть большую предсказуемость в поведении союзников, фактически означают, что Москва ожидает от них движения в ее внешнеполитическом фарватере.

Одновременно Россия продолжает практику принятия односторонних решений, которые в любой момент могут еще больше ухудшить международную ситуацию для ее партнеров.

Беларусь, в свою очередь, не может совершать внешнеполитические действия, которые противоречат ее собственным интересам. Поэтому если односторонние решения Москвы не соответствуют белорусским интересам, то Минск вынужден искать способы либо не присоединяться к ним, либо минимизировать их негативное влияние. При этом Беларусь не отказывается от совместных союзнических решений. Однако совместные решения подразумевают их совместное принятие. А это далеко не всегда приемлемо для Москвы.

В экономике

Чем-то похожие разночтения в понимании союзничества просматриваются и в экономической интеграции. Беларусь, как и любое небольшое государство, вступает в интеграционные проекты с целью преодолеть ограниченность собственного рынка и повысить предсказуемость в отношениях с большими государствами. Поэтому для Минска принципиально создание полноценного единого рынка с зафиксированными равноправными правилами игры.

По понятным причинам ключевой интерес здесь представляют энергоносители. Именно поэтому таким болезненным для Беларуси стал вопрос российского налогового маневра в нефтегазовой сфере: с его помощью Россия фактически не нарушает букву существующих соглашений, но нарушает дух интеграционных договоренностей и тем самым подрывает смысл белорусского участия в этих договоренностях.

> Москва не готова создавать действительно равные условия доступа к своим стратегическим ресурсам. И, судя по всему, хотела бы обменивать эти ресурсы на интересующие ее ресурсы союзников на четкой транзакционной основе: с пониманием большей значимости собственных ресурсов и с возможностью постоянно улучшать для себя условия обмена.

А с модернизацией российской армии и военной инфраструктуры Кремль больше не хочет в прежнем объеме оплачивать участие Беларуси в обороне России.

Западные санкции против России еще больше усиливают эту логику в Москве. По мере того, как в России развивается курс на импортозамещение, российский бизнес все больше требует особых условий, а власти все менее склонны к рутинному переговорному процессу в рамках интеграционных объединений.

Новая модель союзничества?

> И Беларусь, и Россия объективно заинтересованы сохранить особые отношения и близкое многоуровневое сотрудничество. Но при этом должна быть политически и юридически гарантирована «святость и неприкасаемость» суверенитетов и равноправие в принятии решений на уровне союза.

В том числе совместных решений в военно-политической сфере, которая в ближайшие годы будет наиболее вероятным источником повышенных рисков на фоне распадающейся системы контроля над вооружениями и устаревающей модели стратегической стабильности. Это послужит не только мерой доверия между элитами двух государств, но и сократит возможности третьих сторон играть на российско-белорусских противоречиях.

Во внешней политике и политике безопасности едва ли можно добиться каждодневного эффективного согласования действий союзников. Поэтому необходимо четко определиться с 1) «красными линиями» и базовыми интересами обоих государств, а также 2) с приемлемым форматом координации действий на международной арене.

> Ломать союзника «через колено» с целью принудить взять на себя большие обязательства, чем вытекающие из его национальных интересов, малоперспективно. Это приведет лишь к еще большим проблемам в отношениях между Минском и Москвой.

Потому что внешнеполитическое поведение обоих государств обусловлено в первую очередь структурными потребностями, а не личностными особенностями их правителей. Другими словами, внешнеполитическая логика и Беларуси, и России объективна. И любой перекос будет обязательно выровнен в будущем.

Экономическая интеграция между Беларусью и Россией может развиваться по трем сценариям:

1) ***Оптимистичный.*** Совместная двусторонняя комиссия по интеграции проводит аудит подписанных соглашений и определяет дорожную карту выполнения договоренностей, учитывая интересы обеих сторон. Гарантируется общий энергетический рынок и свободное движение товаров в рамках союза. Такой сценарий позволит разморозить интеграционные процессы и снимет ставший уже привычным конфликтный фон двусторонних отношений.

2) ***Пессимистичный.*** Россия отказывается компенсировать Беларуси последствия от налогового маневра и продолжает политику импортозамещения, все более выдавливая белорусских производителей со своего рынка. Это вынуждает Минск искать рынки сбыта, источники заимствований и инвестиций в других частях мира, что, в свою очередь, приводит и к постепенному политическому дрейфу от России.

3) ***Реалистичный.*** Страны продолжают процесс «кризисной интеграции», когда ликвидация барьеров для единого рынка протекает рывками и сопровождается многочисленными конфликтами.

Евгений Прейгерман
руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»

Денис Мельянцов
координатор программы «Внешняя политика Беларуси» экспертной инициативы «Минский диалог»