Комментарий
25 октября 2021

Белорусско-российские отношения: случилась ли двусторонняя интеграция?

Евгений Прейгерман

Резюме

После примерно трех лет напряженных переговоров между Беларусью и Россией, сага об углублении двусторонней интеграции формально подходит к концу. Правительства двух стран утвердили 28 программ секторальной интеграции в рамках Союзного государства, подписание которых ожидается в ноябре. Тем не менее, с самого начала переговоры проходили за закрытыми дверями, и общественность оставалась в неведении относительно их содержания. Даже сейчас, когда Москва и Минск объявили об успешном завершении переговоров, общедоступная информация ограничена, а о фактических результатах больше вопросов, чем ответов.

Содержание

1 От ультиматума к дорожным картам и союзным программам
2 Что было согласовано?
3 Заключение

Опубликовано в GET Belarus

От ультиматума к дорожным картам и союзным программам

Сага об углублении двусторонней интеграции началась в декабре 2018 года, когда премьер-министр России Дмитрий Медведев предложил либо привести отношения в соответствие с Договором о Союзном государстве 1999 года (который предусматривал гораздо более тесную интеграцию), либо преобразовать их в стандартные двусторонние отношения без особого статуса. Предложение стало известно как «ультиматум Медведева». Поскольку Минск был явно заинтересован в сохранении особых отношений, между сторонами начались интенсивные переговоры об углублении интеграции в рамках Союзного государства. На

переговорах была принята концепция «дорожных карт», в которой излагаются конкретные шаги интеграции в большинстве экономических, а также в некоторых социальных и политических сферах. Однако с самого начала возникло несколько принципиальных разногласий, которые осложнили дальнейший прогресс.

Минск категорически возражал против углубления политической интеграции и создания наднациональных органов. В результате в конце 2019 года «политическая дорожная карта» была снята с повестки, и стороны сосредоточились только на экономических вопросах. Но и там некоторых разногласий было сложно избежать. Главным приоритетом Минска было достижение рыночных условий для белорусских хозяйствующих субъектов, которые были бы в полной мере аналогичны условиям для российских компаний. В первую очередь это касалось цен в энергетическом секторе, где российские компании имеют доступ к газу и нефти по значительно более низким ценам, чем белорусские, что явно искажает конкуренцию в пользу российских субъектов. Минск настаивал на том, что введение равных цен или, по крайней мере, поэтапное движение в этом направлении, необходимы для дальнейшей институциональной интеграции. Москва, со своей стороны, не отказывалась от этой идеи, но настаивала, что вначале должен произойти институциональный прогресс в интеграции. При этом Россия обозначила налогообложение и таможенное регулирование в качестве приоритетных областей институциональной интеграции. Однако для Беларуси эти области были особенно проблематичными. Еще одним приоритетом Минска было обеспечение бесперебойного доступа на российский рынок, что Москва также обусловливала дальнейшей интеграцией.

В конце 2019 – начале 2020 года переговоры зашли в тупик, и у обеих сторон не хватало политической воли для его разрешения. Беларусь вступала в период президентской кампании, и правительство не видело в интеграционных переговорах большой электоральной пользы. Россия, очевидно, надеялась, что выборы ослабят позиции Лукашенко внутри Беларуси и нанесут ущерб его отношениям с Западом и, таким образом, сделают его более сговорчивым в конфликтных вопросах интеграции. Политический кризис в Беларуси, разразившийся в августе 2020 года, подтвердил эти ожидания. Спустя несколько месяцев Минск и Москва начали вторую волну интеграционных переговоров уже в качественно новой политической и экономической среде. Интересно, что концепция «дорожных карт» была заменена концепцией союзных программ. Это изменение не следует преувеличивать, но на символическом уровне оно

действительно подразумевает более спокойный и долгосрочный подход к интеграции, который в целом отражает реальность после 2020 года в Беларуси, где Россия снова стала единственным геополитическим игроком.

В этом году уже состоялось пять двусторонних встреч Путина и Лукашенко, а также были проведены многочисленные межправительственные переговоры, в которых основное внимание уделялось интеграционной повестке. 9 сентября на встрече в Москве главы двух государств заявили, что принято принципиальное решение об углублении интеграции в рамках Союзного государства. Уже 10 сентября Совет Министров Союзного государства утвердил 28 союзных программ и Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы.

Что было согласовано?

Правительство России опубликовало список 28 согласованных союзных программ с краткими аннотациями к каждой из них. Однако остается неясным, насколько детально проработаны полные тексты программ и были ли подготовлены подробные планы их реализации. За довольно расплывчатыми формулировками в названиях и аннотациях программ трудно определить реальную «глубину» соглашений: 7 из них предусматривают гармонизацию политики; 6 – создание общей отраслевой политики, правил и принципов; 5 – унификацию политики; еще 5 – интеграцию политики; 3 – создание общих рынков; 1 –конвергенцию политики; и еще 1 – согласование политики. Иногда кажется, что эти разные термины использовались взаимозаменяемо. Поэтому конкретные выводы будут возможны только после официального принятия и публикации программ, что ожидается после заседания Высшего Государственного Совета Союзного государства в ноябре.

Однако на первый взгляд программы больше похожи на компромиссное соглашение, чем на односторонние уступки Минска. Это звучит несколько нелогично, учитывая беспрецедентно ослабленную позицию белорусского правительства. Однако, как и переименование дорожных карт в союзные программы, это, похоже, отражает осознание Москвой, что в новых политических условиях время на ее стороне. У Беларуси сузилось пространство для международного маневра, что автоматически повлечет за собой двустороннюю интеграцию, поскольку Минску «больше некуда идти» и, следовательно, он как никогда зависит от России. Таким образом, российское правительство сейчас,

вероятно, придерживается другого, более спокойного и стратегического подхода к Беларуси, чем до 2020 года. Тем более, что страны активизируют сотрудничество в новой области – противодействии последствиям западных санкций.

Официальные лица в Минске и Москве подчеркивают следующие основные ожидания от союзных программ: Беларусь получит выгоду от облегчения доступа на российский рынок, к инвестициям, государственным тендерам и субсидиям, а также от создания общих энергетических рынков; Россия выиграет в первую очередь от долгожданного прогресса в налоговой и таможенной сферах, а также в целом от большей предсказуемости в отношениях с Беларусью. Оба правительства также утверждают, что 28 программ соответствуют траектории развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС), и служат для него примером. Минск, похоже, особенно заинтересован в проведении этой параллели с ЕАЭС, поскольку она позиционирует интеграцию Беларуси и России как наиболее продвинутые двусторонние отношения в рамках ЕАЭС и в то же время показывает, что Беларусь не единственная страна, которая выражает готовность к углублению интеграции.

Примечательно, что в союзных программах ничего не говорится о наднациональных органах Союзного государства, единой валюте, политике безопасности и обороны (хотя последняя явно была в центре внимания последних двусторонних переговоров и учений, выходящих за рамки союзных программ). Что касается единой валюты и перспектив политической интеграции, на совместной пресс-конференции 9 сентября Путин и Лукашенко повторили то же самое, что неоднократно подчеркивали ранее: странам еще предстоит пройти долгий путь, прежде чем эти вопросы станут актуальными.

Заключение

По ряду программ, в том числе в сфере энергетики, реализация ожидается в течение более двух лет, и цели выглядят не очень амбициозно (например, в газовой сфере предусматривается согласование принципов функционирования и регулирования общего газового рынка только к декабрю 2023 года). Перенос сроков по сути означает желание «вынести за скобки самые сложные вопросы», о чем переговорные группы рассуждали летом. Таким образом, не развязаны самые сложные узлы, а значит, новые разногласия и сложные переговоры – лишь вопрос времени.

Однако было бы неверно думать, как это делают некоторые комментаторы, что 28 союзных программ просто повторяют то, что уже многократно происходило в отношениях Беларуси и России: торжественно заключенные соглашения, которые

впоследствии не выполняются. Хотя сами по себе программы вряд ли станут крупным интеграционным прорывом, они все равно предполагают качественное продвижение интеграции. Учитывая текущие политические обстоятельства в Беларуси и вокруг нее, которые беспрецедентно ограничили международные возможности Минска, представляется крайне маловероятным, что Беларусь сможет уклониться от выполнения большинства согласованных обязательств, даже если она предпочтет это сделать. Таким образом, само углубление двусторонней интеграции становится свершившимся фактом, хотя его масштабы и интенсивность еще предстоит увидеть. Нет сомнений, что Минск будет стараться следовать интеграции строго в рамках формулы «два государства – один рынок», предложенной бывшим премьер-министром Беларуси Сергеем Румасом в 2019 году. Тем не менее, теории функционализма говорят нам, что углубление экономической интеграции неизбежно будет иметь серьезные последствия для большинства других сфер политики Беларуси.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»