Комментарий
18 марта 2021

Белорусско-российские отношения: новая стратегическая сделка?

Евгений Прейгерман

Резюме

Более двух десятилетий отношения Беларуси и России регулировались заключенной в начале 1990-х годов стратегической сделкой. Однако события после 2014 года затруднили ее реализацию, и страны начали тяжелый поиск новой модели отношений.

Содержание

1 Стратегическая сделка 1990-х и 2000-х годов
2 Изменение структурных условий в 2014 году
3 Новая сделка?

Опубликовано в OST-WEST. Europäische Perspektiven

Стратегическая сделка 1990-х и 2000-х годов

Практически сразу после распада СССР Беларусь и Россия взяли курс на построение тесных двусторонних отношений. У обеих стран на это были свои очевидные причины. В Минске осознавали, что потеря российского рынка привела бы к полному краху белорусской экономики, которая и так находилась в глубоком кризисе. Некоторые политические силы при этом выступали за отказ от тесного сотрудничества с Москвой в пользу евроинтеграции. Однако показательно, что оба наиболее популярные кандидата на первых в истории независимой Беларуси президентских выборах в 1994 году – Александр Лукашенко и Вячеслав Кебич – являлись сторонниками глубокой интеграции с Россией.

В Москве же важность отношений с Беларусью определялась, главным образом, геополитическим значением последней. Как отмечает Джордж Фридман, восточноевропейский регион исторически был главной уязвимостью для российского государства, и распад Советского Союза в очередной раз

актуализировал эту проблему. В военно-стратегическом смысле на западном направлении у Москвы образовалось большое плохо защищенное пространство. Союзные отношения с Беларусью позволяли минимизировать эту проблему и обеспечить безопасность на «белорусском стратегическом балконе». Этот подход однозначно поддерживался и российским общественным мнением.

> Таким образом, с самого начала белорусско-российские отношения базировались на двух факторах: стратегической зависимости Москвы от Беларуси и экономической зависимости Минска от России.

Эти факторы стали основой быстрого сближения двух стран, которое началось с подписанного в июле 1992 года Договора о координации деятельности в военной сфере. За ним последовало подписание целого пакета из 19 экономических и 5 военных соглашений. В них, кроме прочего, были урегулированы вопросы о бесперебойной прокачке по территории Беларуси российских нефти и газа и о преференциальных ценах на нефть и газ для белорусских потребителей. Этот пакет соглашений фактически сформировал стратегическую сделку между Россией и Беларусью, в рамках которой Москва обменивала свои экономические ресурсы на геостратегический ресурс Минска. Другими словами, Беларусь брала на себя обязательство следовать в фарватере России в вопросах внешней политики и безопасности, за что получала крайне выгодный доступ к российскому рынку, нефти, газу и кредитам.

Эти договоренности были расширены серией последующих двусторонних соглашений в 1995-1999 годах, которые привели к возникновению Союзного государства Беларуси и России (СГ). Договор о его создании был подписан 8 декабря 1999 года. Закрепленная им интеграционная модель не имеет прямых аналогов в истории и с самого начала вызвала множество противоречивых интерпретаций. Так, статья 6 Договора наделила СГ некоторыми наднациональными полномочиями, однако при этом Беларусь и Россия сохранили суверенитет, территориальную целостность, независимость, собственные конституции, государственные структуры, флаги и другие атрибуты государственности. Более того, красной нитью через весь Договор проходит принцип паритетности. Благодаря нему ни одно решение не может быть принято, если против него выступает Беларусь.

Пожалуй, именно принцип паритетности и стал главной причиной, по которой Минск и Москва до сих пор полностью не реализовали Договор о СГ. Действительно, с учетом традиций и политической культуры на постсоветском

пространстве сложно себе представить, чтобы огромная Россия согласилась на полное равенство в принятии решений со страной, территория которой меньше российской в 80 раз, население – в 15 раз, а ВВП – примерно в 29. Беларусь же, со своей стороны, не могла согласиться на отход от принципа паритетности, так как это стало бы прямой дорогой к потере суверенитета.

Во многом именно по этим причинам между союзниками постоянно возникали противоречия, споры и даже конфликты. С 1999 года состоялись десятки так называемых нефтяных, газовых, молочных, мясных, сахарных и других «войн», в ходе которых Минск и Москва требовали друг от друга разного рода уступок и прибегали к экономическим и политическим мерам давления. Однако все конфликты в итоге удавалось разрешать в результате, как правило, компромиссных решений. И в основе компромиссов оставалась все та же стратегическая сделка начала 1990-х годов, которая дополнялась активным участием Беларуси во всех интеграционных объединениях на постсоветском пространстве, драйвером которых выступала Москва (СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС, Таможенный союз, ЕАЭС и др.).

Изменение структурных условий в 2014 году

С серьезным вызовом стратегическая сделка Беларуси и России столкнулась в 2014 году, то есть в контексте конфликта между Россией и Украиной и вызванного им резкого роста напряженности между Москвой и Западом.

> Для Беларуси произошло, говоря языком теории международных отношений, внезапное изменение структурных условий. Международные реалии изменились таким образом, что риски от безоговорочного следования стратегической сделке с Россией – то есть сохранения полной лояльности во внешней политике и политике безопасности – стали слишком высокими.

Это произошло из-за того, что впервые с момента прихода к власти в Беларуси Александра Лукашенко отношения с западными столицами у Минска стали лучше, чем у Москвы. Фактически Беларусь впервые в своей суверенной истории по-настоящему оказалась на геополитическом разломе и зажатой между нарастающими противоречиями России и Запада. На практике это несло для белорусского государства две серьезные опасности.

Во-первых, военно-политическую. Географическое положение Беларуси таково, что страна практически неизбежно станет зоной столкновения при военной эскалации между Россией и НАТО. Когда после 2014 года между Москвой и западными столицами почти перестали работать меры доверия и стала распадаться система контроля над вооружениями, такой сценарий перестал быть сугубо гипотетическим. Соответственно, и в Минске к этой ситуации были вынуждены отнестись со всей серьезностью.

Во-вторых, экономическую. Беларусь моментально почувствовала на себе последствия экономического кризиса в России, который частично был вызван западными санкциями. Это произошло из-за чрезмерной зависимости экономики Беларуси от российского рынка. В результате белорусский ВВП в 2014 году сократился больше российского. Более того, противостояние между Россией и Украиной могло осложнить Минску торговлю и экономическое сотрудничество с последней. А Украина – второй торговый партнер Беларуси. Притом, в отличие от российского, украинское направление генерирует существенное положительное сальдо, что критично для Минска для поддержания общего внешнеторгового баланса.

Обе эти опасности выглядели еще более серьезно из-за того, что Кремль не демонстрировал готовности даже информировать Минск о своих решениях в рамках противостояния с Западом и Украиной, не говоря уже о том, чтобы координировать такие решения. Именно так произошло, например, с решением о присоединении Крыма, о котором в Минске узнали из новостей.

> То есть Беларусь оказывалась в ситуации, когда ее руководство фактически не имело гарантированной возможности влиять на решения союзника, которые в условиях резко возросшей геополитической напряженности могли быстро привести к трагедии на белорусской территории.

Поэтому Минск начал занимать позицию, которая существенно отличалась от ожиданий Кремля и выбивалась из логики ранее регулировавшей белорусско-российские отношения стратегической сделки.

В частности, белорусское руководство отказалось от размещения на территории страны российской военно-воздушной базы, идея которой активно обсуждалась до того. Также Минск не только не сократил сотрудничество с Киевом, но даже увеличил его и предоставил гарантии, что с территории Беларуси не будет исходить никаких военных угроз Украине.

Кроме того, Минск стал местом проведения многочисленных переговоров по урегулированию украинского кризиса. В том числе и саммита в Нормандском формате, по итогам которого были подписаны Минские соглашения. Это позволило Беларуси занять нейтральную позицию по поводу конфликта, а также получить дополнительный аргумент, почему она не могла признать Крым частью России и поддержать действия Москвы в контексте донбасского кризиса.

Наконец, руководство Беларуси объявило политику диверсификации внешней торговли с целью уйти от чрезмерной зависимости от российского рынка и минимизировать связанные с этим риски. В частности, в качестве одного из ключевых критериев оценки работы правительства была утверждена формула диверсификации экспортных потоков «30-30-30». Она подразумевает, что около трети экспорта страны должно идти в Россию, вторая треть – в Европейский союз, и третья – в другие регионы мира. Для продвижения внешнеэкономической диверсификации Минск заметно активизировал нормализацию политических отношений с ЕС и США.

Разумеется, в России такое поведение союзника у многих вызывало непонимание и рассматривалось как потенциально угрожающее интересам Москвы. Фактически в белорусско-российских отношениях сложилась ситуация, которую ученые называют «внутриальянсной дилеммой безопасности». Беларусь начала бояться, что из-за более агрессивной внешнеполитической линии Кремля окажется втянутой в геополитическое противостояние против своей воли и интересов. Россия же начала всерьез опасаться, что Минск откажется от своих союзнических обязательств в случае возникновения военного конфликта с НАТО. В результате стало очевидно, что заключенная в 1990-х годах стратегическая сделка между странами больше не работает и требует пересмотра.

Новая сделка?

Первой свой вариант новой сделки предложила Москва. В декабре 2018 года она инициировала ревизию дел в Союзном государстве. По мнению российского руководства, так как Договор 1999 года полностью не выполнялся, то нужно либо устранить существующие для этого преграды, либо полностью переформатировать отношения из союзнических в партнерские. Последнее означало бы для Беларуси резкий экономический шок из-за потери многочисленных преференций. Поэтому Минск согласился на переговоры о 31 дорожной карте сотрудничества, которые должны были бы еще больше углубить двустороннюю интеграцию.

Однако некоторые белорусские чиновники заявляли о том, что реализация предложенных дорожных карт привела бы к потере значительной части суверенитета: до 95% национальных полномочий должны были бы передаваться на наднациональный уровень. Поэтому неудивительно, что после более года тяжелых переговоров стороны так и не достигли формальных договоренностей.

> К тому же процесс переговоров по 31 дорожной карте вновь продемонстрировал, что союзники совершенно по-разному понимают саму суть их интеграции.

Например, Москва считает, что так как цены на энергоносители для Беларуси ниже, чем для других стран, то это достаточная плата Минску за интеграцию. Белорусские же представители исходят из того, что ключевым показателем является разница в цене не с третьими странами, а с самой Россией. Потому что разные цены на нефть и газ для белорусских и российских компаний в условиях единого рынка создают очевидное конкурентное преимущество для последних, что противоречит самой логике экономической интеграции.

В начале 2020 года, на фоне неудавшихся переговоров об углублении интеграции, между странами вспыхнула очередная нефтяная война. Минск посчитал предложенные ему цены на нефть и условия ее получения неприемлемыми и на какое-то время даже остановил закупки российской нефти, подписав разовые контракты с поставщиками азербайджанской, норвежской и американской нефти. Эта ситуация зафиксировала общий тупик в двусторонних отношениях. И хотя стороны вскоре смогли договориться о возобновлении поставок российской нефти, стало очевидно, что без заключения новой стратегической сделки отношения войдут в перманентное кризисное состояние.

В этот момент на политическом горизонте уже виднелись президентские выборы в Беларуси, и союзники отложили дальнейшие переговоры до окончания избирательной кампании. По ее итогам в интересах Москвы было получить сильно ослабленного руководителя Беларуси, чтобы иметь возможность навязать ему свое видение новой стратегической сделки.

Фактически именно это и произошло. Президентские выборы завершились беспрецедентным политическим кризисом в Беларуси, который не только подорвал легитимность Александра Лукашенко, но и сильно ослабил всю страну. Россия стала своего рода главным актором (kingmaker) белорусского кризиса, так

как от ее позиции зависят возможности его разрешения. Это обстоятельство с высокой вероятностью скажется на перспективах заключения новой стратегической сделки между странами.

Евгений Прейгерман
директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»