Комментарий
16 декабря 2024

Между сдерживанием и диалогом: Двойная стратегия Беларуси на фоне напряженности на границе с Украиной

Евгений Прейгерман

Опубликовано Open Nuclear Network

Резюме

Летом 2024 года события на белорусско-украинской границе получили широкое освещение в СМИ из-за тревожных признаков возможной военной эскалации. В то время как журналисты фокусировались на наращивании войск и увеличении числа вооружений, усилении разведывательной деятельности и других признаках снижения безопасности, усилия по деэскалации, предпринимавшиеся как Минском, так и Киевом, оставались вне их внимания. Это было особенно актуально в случае Беларуси, политика которой часто остается непонятой в международном экспертном сообществе.

Содержание

1 Ситуационный нейтралитет Беларуси до 2022 года
2 Переломный момент 2022 года
3 Бурное развитие событий и белорусские уроки из доклада Армеля
4 Стратегические последствия для европейской безопасности

Недавние решения Минска относительно размещения, отвода и затем нового размещения войск вблизи границы с Украиной указывают на некоторые важные нюансы белорусской политики безопасности. Они раскрывают намерения Беларуси сочетать военное сдерживание с элементами диалога и дипломатии. Потенциально эти намерения могут иметь стратегическое значение для всей общеевропейской безопасности.

Ситуационный нейтралитет Беларуси до 2022 года

Ситуация на границе между Беларусью и Украиной протяженностью 1084 км является одним из ключевых факторов европейской безопасности, по крайней мере с 2014 года. Хотя до недавнего времени Запад не обращал на нее особого внимания. После того, как в марте 2014 года Москва предприняла шаги по присоединению Крыма и начались первые боевые действия на Донбассе, любая дестабилизация на белорусско-украинской границе могла быстро вывести конфликт на совершенно иной уровень с серьезными последствиями для всего европейского континента.

В то время как двусторонних причин для такого негативного развития событий не существовало, тот факт, что Беларусь и Россия имеют взаимные оборонные обязательства, автоматически делал Минск переменной в «уравнении конфликта». В рамках Союзного государства Беларуси и России две страны развивали тесное военное сотрудничество с середины 1990-х годов. Это включало, среди прочего, создание совместной региональной группировки войск. Поэтому Москва ожидала, что Минск полностью займет ее сторону в конфликте с Киевом и, при необходимости, окажет дополнительное военное давление на северную границу Украины.

> Однако до 24 февраля 2022 года, когда российские войска вошли на территорию Украину, в том числе и с белорусской территории, Минску удавалось оставаться в стороне от конфликта двух своих соседей и ключевых торговых партнеров.

Фактически в 2014-2022 годах Беларусь придерживалась политики «ситуационного нейтралитета» в российско-украинском конфликте. Это стало возможным благодаря роли Беларуси как места проведения мирных переговоров, где были согласованы два Минских соглашения и раз в две недели заседала Трехсторонняя контактная группа ОБСЕ.

Более того, в течение трех десятилетий после распада Советского Союза Минск избегал серьезного военного присутствия на границе с Украиной. Показательно, что Вооруженные силы Беларуси уже в 2001 году создали две основные оперативные структуры: Западное и Северо-Западное оперативные командования. Южная же часть страны оставалась в значительной степени демилитаризованной. Дискуссии о необходимости создать Южное оперативное командование на

границе с Украиной возникали время от времени, однако до середины 2022 года белорусские власти категорически воздерживались от формализации таких планов.

По-видимому, за этим стояли два соображения. *Во-первых*, Минск не видел серьезных военных угроз, исходящих от Украины до 2022 года. *Во-вторых*, он хотел дополнительно заверить Киев, особенно после 2014 года, что такие угрозы не будут исходить от Беларуси.

Переломный момент 2022 года

Уже в начале 2020 года основы белорусского «ситуационного нейтралитета» начали разрушаться. Из-за пандемии коронавируса Трехсторонняя контактная группа ОБСЕ перевела свои регулярные заседания в онлайн-формат. Позже стало ясно, что переговорный процесс в рамках «нормандского» и «минского» форматов себя исчерпывает, что негативно отразилось на способности Беларуси сохранять свой нейтральный статус. Кроме того, Украина, а также Евросоюз и США не признали результаты президентских выборов в Беларуси в августе 2020 года и фактически прекратили дипломатическое общение с Минском. Кроме того, Запад ввел против Беларуси масштабные экономические санкции, которые уже в конце 2021 года выглядели беспрецедентными и в некоторых аспектах представляли собой полублокаду западных границ страны.

Если оставить в стороне нормативные оценки тех событий, то можно констатировать, что они уничтожили источники белорусского нейтралитета в российско-украинском противостоянии.

> Помимо потери статуса нейтральной площадки для мирных переговоров, Минск также лишился хоть какого-то пространства для геополитического маневра, на котором основывалось его прежнее балансирование.

Именно на этом фоне 24 февраля 2022 года Россия начала военную кампанию против Украины. Как и ожидалось, на этот раз Беларуси не удалось остаться в стороне от конфликта.

Минск все еще пытался разыграть карту «нейтральной площадки» даже после начала полномасштабных боевых действий с очевидной целью остановить свое дальнейшее втягивание в конфликт. Три раунда переговоров между Москвой и

Киевом прошли в Беларуси в феврале-марте 2022 года, но затем украинская делегация настояла на их переносе в Стамбул, прежде чем процесс окончательно застопорился.

В Стамбуле российская делегация заявила, что Москва выведет войска из Киевской области. В результате российские сухопутные подразделения прекратили пересекать границу Украины с территории Беларуси. Однако еще несколько месяцев ВКС России продолжали наносить ракетные удары по украинским целям из воздушного пространства Беларуси, но и эти удары прекратились осенью 2022 года.

Это стало возможным, так как Минск нашел аргументы, чтобы убедить Кремль, что сохранение белорусской стабильности, которая требует прекращения всех атак с территории страны, отвечало интересам самой России. Вдобавок к этому Минск и Киев начали конфиденциальные двусторонние переговоры по закрытым каналам о снижении военных рисков на границе. Страны также сохранили дипломатические отношения: до середины апреля 2023 года украинское правительство даже не отзывало своего посла из Минска. Последний фактор, то есть поддержание официальных дипломатических связей и переговоры по закулисным каналам, представляется особенно примечательным для объяснения недавних событий на границах Беларуси и Украины.

Бурное развитие событий и белорусские уроки из доклада Армеля

Очевидно, что в последние годы восприятие военных угроз резко изменилось по обе стороны границы между Украиной и Беларусью. Киев находится в состоянии войны с Россией, и в первые дни боевых действий российские войска наступали с территории Беларуси. Таким образом, сценарии эскалации на северной границе больше не кажутся просто гипотетическими для украинских политиков.

Минск, в свою очередь, также оценивает военные угрозы со стороны Украины как значительно более высокие, чем в 2014-2022 годах. Помимо различных возможных вариантов эскалации с Вооруженными силами Украины, белорусские власти должны учитывать, что несколько сотен или даже тысяч граждан Беларуси воюют в качестве добровольцев на стороне Киева и открыто заявляют о долгосрочных амбициях свергнуть правительство Лукашенко военным путем.

На этом фоне в июне 2024 года возникли признаки роста напряженности на границе Беларуси и Украины. Минск заявил, что Украина «сосредотачивает войска, вооружение и военную технику вблизи границы» и ведет усиленную разведывательную деятельность. В ответ Беларусь разместила ближе к южной границе дальнобойные ракетные комплексы «Полонез» и «Искандер», а также дополнительные подразделения спецназа и ПВО.

Затем, 13 июля, президент Беларуси Александр Лукашенко посетил зенитно-ракетный полк, дислоцированный недалеко от границы, и сделал неожиданное заявление о том, что после конфиденциальных переговоров с Киевом была достигнута обоюдная договоренность о совместной деэскалации напряженности. В частности, он сказал, что Украина вывела свои вооруженные силы и дополнительные войска из приграничной зоны и поручил Министерству обороны Беларуси ответить взаимностью с целью стабилизировать ситуацию.

Однако уже менее чем через месяц, 10 августа, Лукашенко заявил, что, поскольку украинские ударные беспилотники не раз нарушили воздушное пространство Беларуси, Минск снова развернет дополнительные наземные и противовоздушные подразделения для лучшей защиты своей территории и усиления сдерживания. Точные масштабы передислокации остались неизвестными, и с августа не поступало никаких сообщений о дальнейшем развитии событий вблизи границы. В то же время белорусский президент продолжал положительно отзываться о закулисной дипломатии, которую, по-видимому, и дальше поддерживают Минск и Киев.

Вышеупомянутые события на границе демонстрируют, как Минск пытается действовать в чрезвычайно сложной стратегической обстановке. В то время как главная цель Беларуси — избежать дальнейшего участия в российско-украинской войне, оставаясь при этом в оборонном союзе с Москвой, Минску также необходимо найти способы нейтрализации многочисленных рисков безопасности и противодействия военным угрозам, исходящим с территории Украины. \

> Белорусский метод достижения этих целей в целом напоминает классический двухуровневый подход, который сочетает усиленное военное сдерживание с диалогом и дипломатией.

С одной стороны, Минск демонстрирует решимость развернуть и использовать все имеющиеся в его распоряжении военные возможности для противодействия любому гипотетическому нападению, в том числе путем обращения к России с просьбой о совместных оборонных действиях. В этой связи Беларусь проявляет

тактическую гибкость в развертывании дополнительных сил и возможностей в непосредственной близости от украинской границы и продолжает, медленно и осторожно, реализацию планов по созданию Южного оперативного командования. Однако, с другой стороны, Минск постоянно ищет возможности снизить военные риски и повысить транспарентность дипломатическим путем. Сейчас такие средства ограничиваются закулисной коммуникацией с Киевом, но как только появятся другие дипломатические каналы, белорусское правительство, безусловно, попытается ими воспользоваться.

В самых общих чертах этот подход напоминает двухуровневую философию, которую НАТО начало реализовывать после принятия «Доклада Совета о будущих задачах Альянса» в 1967 году. Более известный как доклад Армеля, документ рекомендовал НАТО поддерживать «достаточную военную мощь» и в то же время заниматься содержательной дипломатической коммуникацией с Советским Союзом и странами Варшавского договора. Другими словами, доклад предлагал объединить сдерживание с политикой разрядки.

Стратегические последствия для европейской безопасности

Сравнение доклада Армеля с современным обоснованием и проведением политики Беларуси в отношении Украины может показаться надуманным. Однако эта историческая параллель подчеркивает некоторое сходство между двумя в остальном непохожими ситуациями, что может помочь оценить недавние события на границе Беларуси и Украины через нестандартную призму. Такая оценка указывает, как минимум, на три стратегических последствия, выходящих за рамки двусторонних отношений между Минском и Киевом.

> *Во-первых, явные попытки Беларуси объединить элементы военного сдерживания и дипломатического диалога в отношении Украины указывают на то, что, несмотря на оборонный союз с Москвой, существует значительная разница в подходах Беларуси и России.*

Москва, особенно в последние месяцы, однозначно сделала ставку на военные средства разрешения своих разногласий с Киевом.

Во-вторых, как я писал ранее, недавний белорусско-украинский опыт деэскалации военной напряженности демонстрирует, что при некоторых условиях два соседа могут эффективно находить общий язык и управлять рисками безопасности на двусторонней основе. Это подчеркивает важность и потенциал Беларуси как страны, вносящей вклад в региональную безопасность. Это кажется

особенно примечательным в связи со значимостью украинско-белорусской границы для общеевропейской безопасности: в имеющихся условиях любая серьезная эскалация на границе почти неизбежно приведет к дальнейшей горизонтальной эскалации конфликта и напрямую вовлечет членов НАТО.

В-третьих, если вдохновленная Армелем модель сочетания сдерживания и диалога окажется осуществимой на белорусско-украинской границе, впоследствии другие акторы могли бы рассмотреть возможность масштабировать ее до общеевропейского уровня. Интересно, что Минск уже применяет такой же комбинированный подход в отношении НАТО.

В контексте отношений с НАТО, в дополнение к регулярным маневрам Вооруженных сил Беларуси и многочисленным совместным учениям с Россией, направленным на сдерживание альянса, Минск обратился к Москве с просьбой разместить тактическое ядерное оружие в Беларуси в рамках, напоминающих соглашение НАТО о совместных ядерных миссиях.

Однако одновременно Минск продолжает подчеркивать свою заинтересованность в диалоге с НАТО и отдельными западными государствами. Он выдвинул ряд конкретных предложений на этот счет. Например, в июне 2022 года Беларусь предложила возобновить верификационные мероприятия в рамках существующих договоров о контроле над вооружениями. Хотя большинство инструментов контроля над вооружениями и военной транспарентности времен Холодной войны и периода после 1991 года, скорее всего, не переживут расширяющуюся сейчас турбулентность, в какой-то момент понадобится новое поколение таких инструментов. Обсуждение этих соглашений может стать естественным путем к будущей разрядке, если и когда европейские акторы безопасности будут к этому готовы.

Евгений Прейгерман
Директор, Совет по международным отношениям «Минский диалог»