Отношения Беларуси и России в 2021 году

Сергей Богдан

Резюме

Инцидент с самолетом компании Ryanair в мае 2021 года стал новой точкой отсчета для международных отношений Беларуси. Резкая эскалация напряженности между Минском и западными столицами и, в частности, введение последними беспрецедентных санкций начали изменять структурные основы белорусской внешней политики и безопасности в регионе Восточной Европы. В рамках специальной серии аналитических записок эксперты «Минского диалога» анализируют влияние этих процессов на отношения Беларуси с ключевыми партнерами.

Содержание

1 Главные тенденции в двусторонних отношениях после мая 2021 года
2 Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года
3 Рамочные позиции сторон в двусторонних переговорах
4 Прогноз развития отношений до конца 2021 года

Главные тенденции в двусторонних отношениях после мая 2021 года

- Вследствие ухудшения отношений с Западом и введения санкций Минск пошел на сближение с Москвой в условиях минимальных уступок со стороны Кремля.
- Белорусское правительство продолжило прилагать усилия для отстаивания своей автономности, в том числе через диверсификацию коммуникации и сотрудничества внутри самой России.
- Ускорились два процесса, имеющих фундаментальное геополитическое значение: а) изменение направления транспортных потоков белорусского экспорта и импорта и б) усиление военного взаимодействия с Россией.

Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года

- ***Политические отношения и противостояние с Западом***

На фоне многочисленных заявлений о поддержке Минска в связи с давлением со стороны ЕС/НАТО, Москва с мая оказывала Беларуси ограниченную поддержку, используя при этом ситуацию для увеличения своего влияния в стране – посредством перенаправления транспортных потоков через свою территорию, подписания союзных программ и сближения в военной области. После начала фактической воздушной блокады Беларуси со стороны стран ЕС и Украины премьер-министр Роман Головченко во время встречи с председателем правительства России выразил надежду на помощь со стороны РФ: на восстановление полномасштабного авиасообщения между странами, а также на защиту от западных санкций белорусского экспорта удобрений и транзита российского газа через Беларусь. Но до утверждения 9 сентября союзных программ авиасообщение оставалось ограниченным ввиду борьбы с пандемией. В сентябре между странами выполнялось лишь 36 рейсов в неделю (до пандемии – свыше 200). Наземная граница оставалась закрытой с российской стороны, а попытки Минска решить этот вопрос не приносили результатов.

Сразу же после инцидента с самолетом компании Ryanair, 28-29 мая, состоялся рабочий визит президента Лукашенко в Россию. Позднее визит описывали как «неформальную встречу» и сообщали, что главными его итогами стало перечисление второго транша российского кредита в $500 млн (соглашение о предоставлении Беларуси кредита на $1 млрд подписано 21 декабря) и договоренность об открытии новых рейсов «Белавиа» в Россию.

Более заметно активизировали сотрудничество силовые ведомства. 3 июня в Витебске прошло 20-е совместное заседание коллегии КГБ Беларуси и СВР РФ. Согласно официальному заявлению, «СВР России и КГБ Беларуси в духе традиционно братских отношений договорились о ведении совместной работы по противодействию деструктивной деятельности Запада, нацеленной на дестабилизацию политической и социально-экономической ситуации на пространстве Союзного государства».

Такое взаимодействие силовых структур контрастировало с развитием ситуации в нефтегазовом секторе. 15 июня «Газпром» опубликовал контракт с ОАО «Газпром трансгаз Беларусь», основанный на предположении, что в IV квартале 2021 года транзит газа в ЕС через Беларусь снизится почти на 80%. Главной причиной этого

был назван ввод в эксплуатацию «Северного потока-2». «Газпром» решил снизить транзит через территорию Беларуси, а не Украины, и газопровод «Ямал-Европа», идущий через территорию Беларуси, стал резервным в схеме поставок российского газа на Запад. В конце года уход российского газового транзита стал реальностью.

Словесная поддержка Кремля была довольно выразительной. 1 июля на заседании Форума регионов Путин назвал Беларусь «ближайшим союзником» и обещал продолжить поддерживать Беларусь в противостоянии санкционным ограничениям» со стороны ЕС. 13 июля президенты Беларуси и России встретились в Санкт-Петербурге. Повестка дня была схожа с программой и итогами визита Лукашенко в Россию 28-29 мая. На переговорах обсуждались вопросы безопасности, «совместный план по противодействию санкциям и устранению оставшихся барьеров для поставок белорусской продукции, в том числе в сфере госзакупок», бесперебойные поставки углеводородов. Хотя было условлено, что цена на природный газ в 2022 году не должна быть выше цены 2021 года, «окончательно она будет определена к концу этого года». Это уже было некоторым отступлением Минска, поскольку при установлении действующей цены Лукашенко говорил, что, учитывая отношения двух стран, она «могла бы быть более справедливой».

Минск смог до некоторой степени опереться на Москву в вопросе преодоления последствий санкций. Правда, это вело к нарастанию односторонней зависимости от России. По результатам встречи премьер-министров Беларуси и России 10 сентября было объявлено о согласовании «действий в условиях применения нелегитимных экономических санкций в отношении двух стран». В ходе совещания 7 октября о противодействии санкционным мерам, Лукашенко заявил, что санкционное давление позволило убедить Кремль в необходимости предоставить Беларуси дополнительные возможности и поддержку, сделать «гигантский шаг вперед».

- ***Интеграция***

Минск и Москва делали акцент на приоритетности экономической интеграции по отношению к политическому сближению. Выступая 26 мая в парламенте, Александр Лукашенко сформулировал цель интеграции: «существуя как два независимых, суверенных государства, выстроить такую мощную систему взаимоотношений и единства, что это будет мощнее, чем система единства в самой России». Президент России Путин также заявил, что СГ Беларуси и России – это не государство буквально, но «определенный уровень интеграции». Более того,

по его словам, интеграция в ЕС куда глубже – единая валюта, таможенный союз, единое пространство перемещения и т.п. – «при полном сохранении суверенитета».

Выступая 9 августа на «Большом разговоре», Лукашенко подчеркнул, что «для развития экономической интеграции нет необходимости присоединяться к другой стране». И что Беларусь и Россия по инициативе Путина отказались от дорожной карты политической интеграции. Впрочем, 9 сентября Путин допустил, что после создания экономической основы две страны могут начать процесс политической интеграции.

Отношения во многом определялись процессом подготовки союзных программ, который начался в 2019 году. В начале мая премьер-министр Головченко утверждал, что белорусская сторона завизировала проекты 26 из 28 программ по интеграции, а по остающимся двум «ситуация не подталкивает к тому, что надо срочно что-то делать». Минск явно не торопился, постоянно подчеркивая сложность задачи. При этом именно после обострения кризиса в отношениях с Западом Минск согласился гармонизировать и налоговое законодательство, хотя ранее отвергал такое предложение. Аналогичным образом, после обострения дипломатического кризиса Минск безо всякой огласки согласился и на «союзную программу» по налоговой политике – самую болезненную для него.

9 сентября президенты Беларуси и России в Москве одобрили 28 союзных программ интеграции. Лукашенко назвал их «прорывом», суммировав их суть как «равные права для субъектов хозяйствования наших стран». 10 сентября в Минске на заседании Совета министров СГ белорусский и российский премьеры подписали 28 союзных программ и «Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 гг.»

Первый заместитель премьер-министра Беларуси Николай Снопков подчеркнул, что реализация союзных программ подразумевает «унификацию законодательства двух стран не на основе российской [...], а на основе лучших практик, в том числе и тех, которые на данный момент еще не применяются ни в России, ни в Беларуси». Но на практике белорусскому правительству приходилось соглашаться на российские стандарты во все новых областях, что зачастую означает сокращение роли государства и изменяет основы белорусской государственной модели. Так, на встрече 20 мая вице-премьера Беларуси Анатолия Сивака с зампредседателя правительства России Маратом Хуснуллиным в Москве, посвященной привлечению белорусских строителей к сооружению объектов в РФ,

российская сторона предложила Беларуси последовать российскому примеру, снизив число «обязательных норм в строительстве». Выяснилось также, что отраслевым министерствам обеих стран даны поручения по перестройке белорусского ЖКХ, взяв «за базу систему управления сферой ЖКХ, которая есть сегодня в России».

- ***Финансы и промышленная кооперация***

2 июня Беларусь получила второй транш российского кредита в размере $500 млн. Даже после одобрения союзных программ 9 сентября было заявлено, что кредитная поддержка Беларуси со стороны России с сентября 2021 года до конца 2022 года составит более $600 млн., за счет уже выделенных кредитов. Фактически это означает, что Кремль новых денег не обещал, и Лукашенко вынужден был добавить: «Опять Владимир Владимирович не сказал, но я должен признаться, что я просил его о том, что нам не нужны новые кредиты, если мы от атомной станции, на которую нам выделен определенный кредит (это практика Российской Федерации во всем мире), чего-то сэкономим, я его попросил: ты мне отдай эту экономию как кредит. Ответ был такой: подумаем, нас это устраивает, если будут хорошие, выгодные проекты».

2 мая премьер-министр Головченко заявил, что в связи с санкционным давлением на Беларусь и Россию возросла важность кооперации в области «микроэлектроники, электронной компонентной базы». Она, по его словам, отстает от машиностроения, химии и нефтехимии, где уровень кооперации «очень высокий». Ставится задача включить белорусские предприятия микроэлектроники в российские программы развития микроэлектронной промышленности.

По словам замминистра промышленности Дмитрия Харитончика, угроза западных санкций подталкивает белорусскую промышленность к нарастающей кооперации с российскими предприятиями. Он упомянул строительство завода «Амкодор» в Петрозаводске, производств МТЗ в Татарстане, сотрудничество на «Брянсксельмаше». Более того, «и остальные предприятия точно также рассматривают возможность повышения на своих уже имеющихся сборочных производствах степени локализации, привлечения большего количества партнеров из России – поставщиков комплектующих». Речь все чаще стала идти не только о расширении поставок в Россию белорусской техники, но и об организации там ее сборки и полного производства. Примером является подписание 6 июня соглашения между Фондом развития промышленности РФ и «АМКОДОР-Онего» о предоставлении льготного займа на реализацию проекта по

созданию завода полного цикла по производству лесозаготовительной техники, с полной локализацией к 2028 году производства машин лесопромышленного комплекса в России. 2 августа «АМКОДОР» объявил о намерении выпускать сельхозтехнику в Ленинградской области. Этот завод станет третьим предприятием холдинга в РФ. Аналогично действует, например, «Гомсельмаш». Он в настоящее время развивает не только собственную производственную площадку в Гомеле, но и завод в Брянске. В прошлом году четверть из проданных на российском рынке 1200 единиц техники «Гомсельмаш» была произведена именно в Брянске.

10 сентября состоялась встреча министра экономики Беларуси Александра Червякова с министром экономразвития России Максимом Решетниковым. Обсуждались вопросы импортозамещения, сотрудничество в сфере АПК, космической сфере. Достигнута договоренность «определить 5-7 крупных проектов, которые можно будет реализовать в рамках союзных программ», при этом «основной упор будет сделан в первую очередь на кооперационные связи, на экспорт в третьи государства». Последнее позволит в том числе решить и вопрос западных санкций против Беларуси, которые уже мешают поставкам белорусских товаров в третьи страны.

Западные санкции ведут к стремительному нарастанию зависимости белорусской промышленности от российских поставщиков и на уровне отдельных изделий, а также сказываются на их конкурентоспособности. В конце сентября министр промышленности Петр Пархомчик признал, что в результате санкций «БелАЗ» пришлось перейти с американских на российские газовые двигатели, другие компоненты западного производства также заменяются деталями незападного происхождения, хотя министр не скрывал, что по качеству это – неравноценная замена. Оценить процессы роста российской доли невозможно, поскольку с этого года Белстат не публикует соответствующей официальной статистики.

- ***Торговля***

Товарооборот Беларуси и России вырос в первом полугодии на 37% и составил $17,5 млрд (в 2020 году он сократился на 17%). При этом импорт из России – $10,3 млрд. (рост 48%), белорусский экспорт – $7,2 млрд. (рост 24%).

Серьезной проблемой в экономическом взаимодействии с Россией оставались нетарифные ограничения. С ними сталкивались не только белорусские производители продовольственной и сельскохозяйственной продукции, но и другие отрасли. В июне председатель ГВПК Дмитрий Пантус заявил, что Беларусь

ежегодно поставляет в Россию военную продукцию на $250-300 млн, но «наши предприятия на не совсем равных условиях участвуют в гособоронзаказе России». Впрочем, выбора у белорусских производителей остается все меньше. Заявлено также о координации с РФ работы на рынках третьих стран.

Есть основания допускать политическую природу таких ограничений, хотя их введение обосновывалось нарушениями. Снимались ограничения в процессе переговоров по конкретным случаям – практически в «ручном режиме». Например, председатель Могилевского облисполкома Леонид Заяц воспользовался приездом российского посла Евгения Лукьянова, чтобы попросить его помочь снять ограничения на поставки продукции «Могилевлифтмаша» и «Бабушкиной крынки» в РФ, которые уже привели к резкому сокращению продаж. Лукьянов, признал, что «шероховатости» в вопросе с лифтами есть – «они имеют законодательный момент». 9 августа вопросами условий поставок белорусского лифтового оборудования, доступа радиоэлектронной продукции к государственным (муниципальным) закупкам в России и снятия ограничений на поставки белорусского щебня занималась уже Группа высокого уровня Совмина СГ, но окончательного решения проблема не получила.

- ***Транзит***

Среди процессов, которые могут иметь самые далеко идущие последствия для белорусской государственности и отношений в регионе, была переориентация потоков белорусского экспорта и импорта. 2 мая Роман Головченко заявил, что Беларусь обсуждает с Россией возможность экспорта леса и товаров машиностроения через российские порты «по аналогии с нефтепродуктами». В частности, прорабатывается вопрос строительства собственного терминала в российских портах, чему российская сторона, по его словам, не противится. Также Головченко сообщил, что Минск изучает возможности выстраиваемого Северного морского пути для развития связей с Азиатско-Тихоокеанским регионом.

13 августа Головченко сообщил, что Минск прорабатывает альтернативные варианты экспорта через порты Мурманска и Ленинградской области, и к декабрю перевалка удобрений может полностью идти через российские порты. 8 сентября премьер-министр также заявил на встрече с руководителем РЖД Романом Белозеровым о необходимости нарастить пропускную способность дороги в направлении российских портов Усть-Луга, Санкт-Петербург и Выборг. По признанию руководителя белорусского правительства, сейчас большинство грузоперевозок БелЖД связаны с российской территорией. В интервью 10

сентября Головченко признал, что, хотя работа по организации транспортировки белорусского экспорта через российские порты идет, решить эти вопросы – особенно по калийным удобрениям – сложнее, чем в случае перенаправления экспорта нефтепродуктов, из-за значительного объема. Возможно, Минск тем самым пытается повременить с дальнейшим уходом из балтийских и украинских портов, надеясь на изменение ситуации в соответствующих странах. Кроме того, на октябрьском совещании о противодействии санкциям Лукашенко многозначительно потребовал «открытия новых маршрутов, не забывая и о старых».

Рамочные позиции сторон в двусторонних переговорах

Чтобы обосновать необходимость поддержки Беларуси Москвой, белорусское руководство неустанно подчеркивало связь между давлением на Беларусь и на Россию. Например, министр иностранных дел Владимир Макей, говоря о политическом кризисе вокруг Беларуси, отмечал, что основной целью конфронтации была Россия. Белорусское руководство делало упор на чрезвычайности ситуации, проводя параллели с историческими катастрофами, с которыми сталкивались оба народа. По словам Лукашенко, «и мы, и Российская Федерация очень серьезно воспринимаем это западное направление, где мы находимся непосредственно в соприкосновении с натовскими войсками [...] нельзя расслабляться, учитывая опыт 1941 года, когда мы все утихомиривали, всех успокаивали [...] а потом получили оглушительный удар и практически Беларусь потеряли за пару-тройку месяцев. История многому учит».

Разрабатывая эту аргументацию далее, белорусское руководство делало акцент на особом положении Беларуси как своеобразного *frontline state* (зеркально отражая традиционную политику Польши и Литвы в ЕС/НАТО). Объясняя, например, 28 октября кризис на границе генпрокурору РФ Краснову, Лукашенко заявил, что польские власти используют приток беженцев как предлог и «ищут любой повод, чтобы продвинуть свои войска ближе к нашим границам. Читай – границам Союзного государства [...] Мы еще подождем некоторое время, предупредим их. А потом у нас есть, что продвинуть ближе к границам. У нас, а тем более у Российской Федерации». По меньшей мере среди части российского истеблишмента эта аргументация работает.

Беларусь в условиях санкций и блокады утратила большинство средств защиты своих интересов в экономической области и пытается противостоять аппетитам одной части российского истеблишмента (например, ТЭК) через углубление

контактов с другим сегментом этого истеблишмента (например, силовые органы и ВПК). Как сказал Лукашенко в мае, «по военно-политическим и прочим вопросам мы уже давно договорились [...] и остаются в основном экономические темы». Это ведет к соответствующему акценту на военно-политическом сотрудничестве, выработке риторики противостояния с НАТО и т.п. Другим примером является балансирование интересов нефтегазовых компаний и ядерной отрасли.

Ситуация кризиса в отношениях Беларуси с Западом, введение санкций и авиаблокады Беларуси со стороны ряда стран объективно способствовали реализации целей Кремля в подталкивании Минска к фундаментальным уступкам: по военным вопросам, включая проведение гигантских учений «Запад», дорожным картам, транзиту. Кремль стал оказывать более стабильную поддержку Минску в вопросах противостояния с Западом по мере возрастания российского влияния и присутствия. Однако даже в ситуации кризисов, связанных с авиаблокадой и беженцами, Кремль готов значительно увеличить объем поддержки в основном в тех областях, в которых это ведет к нарастанию односторонней зависимости Беларуси от России и/или извлечению выгоды конкретными бизнес-кругами или отраслями российской экономики. Ярким примером является обеспечение доступа в российские порты. В других областях, где помощь Беларуси не приносит такого рода выгоды, она практически не возросла (например, вопросы кредитования, газового транзита, доступа на российские рынки).

Прогноз развития отношений до конца 2021 года

- Если отношения с соседними странами и Западом не улучшатся, сближение Беларуси и России продолжится. Для многих сфер рост российского присутствия станет необратимым уже в ближайшие месяцы. Например, для армии после дальнейших закупок российского оружия и возможного развития созданных российских объектов ВВС и ПВО.
- Минск может замедлять процессы роста влияния Москвы, но в существующих условиях не сможет их остановить. Потому вполне следует, например, ожидать затягивания окончательного оформления и имплементации некоторых союзных программ, но их реализация практически неизбежна.
- Основную ставку белорусское руководство, вероятно, будет пока делать на диверсификацию связей внутри РФ. Это означает работу с различными политическими силами (особенно делая акцент на своей роли «защитника

России»), различными потенциально конкурирующими экономическими субъектами, отраслями и регионами России.

Научный сотрудник, Институт истории им. Фридриха Майнеке Свободного университета Берлина; член Экспертного совета «Минского диалога»

Сергей Богдан
Старший аналитик Совета по международным отношениям «Минский диалог»