Комментарий № 37
11 декабря 2019

Ситуационный нейтралитет: попытка концептуализации

Денис Мельянцов

Резюме

Понятие «ситуационный нейтралитет» применительно к Беларуси постепенно получает распространение в экспертной и медийной среде. И не только в Беларуси. Однако авторы часто понимают под этим термином совершенно разные явления и по-разному интерпретируют мотивацию, лежащую в его основе. В этом комментарии попытаемся разобраться, что такое ситуационный нейтралитет и как его трактовать применительно к белорусским условиям.

Понятие нейтралитета и его разновидностей достаточно детально исследовано в теории международных отношений. Нейтралитет может быть постоянным или временным. Он может быть следствием соглашения между великими или региональными державами и закрепляться международными соглашениями. Но может быть и продекларирован во внутренних нормативных актах, либо быть результатом конвенции политических элит.

В классическом виде нейтральное государство в случае войны не принимает никакую сторону конфликта, при этом имея возможность поддерживать контакты со всеми воюющими сторонами. В мирное же время нейтралитет означает неучастие в военных блоках. При этом государство может иметь мощные вооруженные силы и участвовать в миротворческих операциях за границей. В таком случае говорят о вооруженном нейтралитете. Это, например, вариант Швеции.

Важно при этом подчеркнуть, что нейтралитет каждого отдельно взятого нейтрального государства - это уникальное явление, результат суммы множества факторов: исторических, культурных, геополитических, внутриполитических и т.д. Каждое государство шло к нейтралитету своим путем, и в каждом отдельном случае выражение политики нейтральности может существенным образом различаться.

Насколько эти концепции применимы к Беларуси?

В случае Беларуси мы, конечно, не можем говорить о нейтралитете в классическом понимании этого термина. Беларусь не является неприсоединившимся государством. Она входит в ОДКБ и в силу взятых на себя обязательств должна будет принять сторону своих союзников в случае внешней агрессии против кого-либо из них. Нейтральный статус также не закреплен формально в законодательных актах. Статья 18 Конституции лишь декларирует стремление Беларуси к нейтралитету. При этом не существует сколь-нибудь разработанной стратегии или национальной программы достижения нейтрального статуса в практическом измерении. Белорусские официальные лица стараются не использовать этот термин применительно к внешней политике и политике безопасности Беларуси и не инициируют дискуссий относительно возможности и желательности реализации положения Конституции о нейтралитете.

Тем не менее в реальной белорусской внешней политике и политике безопасности нельзя не заметить элементы, которые все больше формируют очертания уникальной модели нейтралитета. Его мы и будем именовать ситуационным нейтралитетом.

Ситуационный нейтралитет в действии

Так, во внешнеполитической сфере нейтралитет проявлялся в принципиальной приверженности международному праву и в конкретных шагах Беларуси. В частности, в непризнании независимости Абхазии и Северной Осетии, непризнании законности аннексии Россией Крыма и осуждении выхода США и России из ДРСМД. Минск также предложил свои услуги в разрешении конфликта на Востоке Украины и стал местом проведения многочисленных конференций и переговоров, направленных на деэскалацию международной напряженности.

В военной сфере, несмотря на давление со стороны Москвы, Беларусь категорически отказалась от размещения на своей территории российской авиабазы, не поддержала операцию России в Сирии и продолжала выстраивать собственную армию и оборонную политику, исходя из возможности возникновения угроз по всему периметру границ. В деталях эти шаги проанализированы в недавнем исследовании Сергея Богдана и Гумера Исаева, поэтому не будем подробно на них останавливаться.

Очевидна связь ситуационного нейтралитета с официально продекларированной политикой многовекторности, которая имеет схожую рациональность – минимизация рисков для страны в условиях все большей неопределенности в международной политике и игнорирования международного права со стороны крупнейших игроков. При этом для Беларуси жизненно необходимо сохранить тесное экономическое взаимодействие с противоборствующими сторонами: Россией, Евросоюзом, Украиной.

В этой связи на уровне политической риторики (особенно в средствах массовой информации) белорусскую позицию часто называют попыткой одновременно усидеть на двух стульях и даже игнорированием союзнического долга по отношению к России. Забывая при этом, что обязательства в рамках ОДКБ и Союзного государства касаются солидарного действия в случае внешней военной агрессии, но никак не требуют от Беларуси присоединения ко всем внешнеполитическим и военным акциям Кремля в мирное время. Особенно в ущерб собственным национальным интересам и при отсутствии желания у российского руководства согласовывать свои действия с союзниками.

> Таким образом, фиксируем, что *ситуационный нейтралитет – это стратегия мирного времени и порождена она, во многом, уже существующими проблемами в союзнических отношениях с Россией, а не стремлением такие проблемы породить.*

При этом белорусское руководство в своей внешней и оборонной политике учитывает интересы России и возможные риски для себя в случае неучета этих интересов. Поэтому официальный Минск никогда не ставил под вопрос свое членство в ОДКБ и вообще сотрудничество с Россией в сфере безопасности и обороны. Этот аспект следует признать еще одним важным компонентом понятия «ситуационный нейтралитет» в белорусском варианте.

Отсюда и стремление избегать как формулирования документально зафиксированной стратегии и программы достижения даже такого ограниченного нейтралитета, так и широкой общественной дискуссии с использованием самого термина «нейтралитет». Белорусский «ситуационный нейтралитет», таким образом, является *de facto* нейтралитетом и не может считаться юридическим понятием.

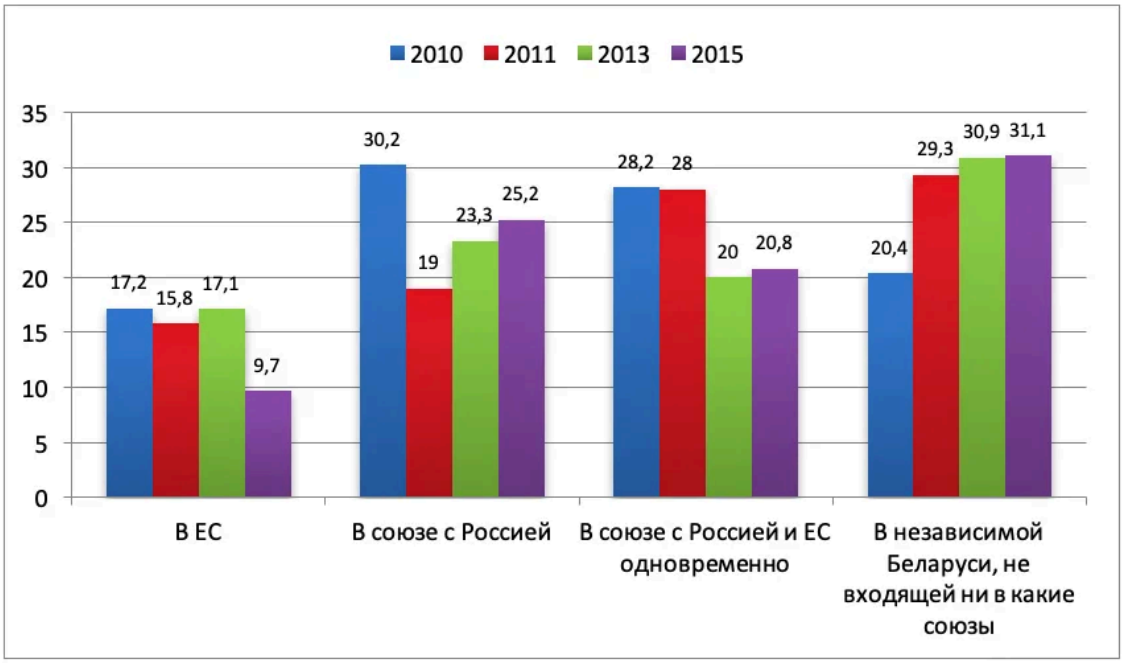
Драйверы и легитимность ситуационного нейтралитета

Важно также отметить, что драйвером ситуационного нейтралитета в белорусском исполнении стали не только внешние к Беларуси конфигурация международных отношений и баланс сил в регионе, но и состояние белорусского общества. Согласно серии социологических исследований Белорусского института стратегических исследований (BISS) за период 2010-2015 годов фиксируется устойчивый рост поддержки населением внеблокового статуса Беларуси.

Так, выбирая из четырех различных опций внешнеполитической ориентации страны, в опросе 2015 года большинство респондентов (31,1%) предпочло полностью независимую Беларусь вне любых международных союзов. По сравнению с опросом 2010 года популярность этой опции выросла на 10,7 п.п. За тот же период привлекательность членства в ЕС снизилась на 7,5 п.п., союза с Россией – на 5 п.п., а союза с ЕС и Россией одновременно – на 7,4 п.п.

На основании этих данных, которые созвучны с результатами многих других социологических исследований, можно утверждать, что ситуационный нейтралитет – это не случайный набор тактических шагов официального Минска по реагированию на внешние вызовы. Это, в том числе, отражение глубинных изменений в белорусском общественном мнении, которые стали заметно проявляться по мере нарастания геополитической напряженности вокруг Беларуси. Поэтому вполне можно утверждать, что модель ситуационного нейтралитета имеет важные источники в общественном сознании и, соответственно, обладает внутренней легитимностью.

График 1. Динамика результатов ответа на вопрос «Вы предпочли бы жить...». *Источник:* Белорусский институт стратегических исследований, 2010-2015 года



Что касается внешней легитимности ситуационного нейтралитета Беларуси, то она зиждется главным образом на «добрых услугах» Минска по урегулированию украинского конфликта. И шире – на миротворческих инициативах, которые Беларусь генерирует в последние годы. Здесь и идея масштабного международного диалога на высшем уровне по выработке новых правил игры в сфере безопасности («Хельсинки-2»), и предложение декларации о неразмещении РСМД, и региональные меры по укреплению доверия, и Минск как площадка для экспертных дискуссий по вопросам безопасности.

> Однако для придания белорусскому ситуационному нейтралитету большей устойчивости необходимо еще одно критически важное условие. Он должен базироваться на переплетении интересов важнейших международных игроков внутри Беларуси.

Активы и проекты России, Китая, Германии, Франции, Великобритании и США должны быть сбалансированы таким образом, чтобы сделать для них неприемлемой любую дестабилизацию Беларуси. Пока этот процесс находится лишь на начальном этапе, но он представляется особенно важным не только для стабилизации ситуационного нейтралитета, но и для сохранения суверенитета страны в целом.

Итак, подведем итог.

Ситуационный нейтралитет – это политика в сфере международных отношений и безопасности, выражающаяся в неприсоединении к какой-либо из конфликтующих сторон в мирное время и стремлении содействовать урегулированию международных конфликтов с целью создания более безопасной международной среды. В белорусском случае ситуационный нейтралитет является необъявленным и осуществляется де-факто. При этом для него имеется юридическое основание в виде конституционной декларации стремления к нейтралитету, а также значительная общественная поддержка внутри страны.

Публикация подготовлена при поддержке белорусского офиса Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия). Ее содержание отражает исключительно мнение автора.



Денис Мельянцов
координатор программы «Внешняя политика Беларуси» Совета по международным отношениям «Минский диалог»