Союзные разногласия: будущее белорусско-российских отношений

Евгений Прейгерман

Резюме

Минск сегодня имеет достаточно сил, чтобы отклонить любое предложение России, которое он считает неприемлемым, даже если это приведет к дальнейшему росту экономической напряженности.

Опубликовано ECFR

Уже более года белорусско-российские отношения не сходят с медийных заголовков. В конце 2018 года Россия предложила Беларуси углубленную двустороннюю интеграцию в обмен на большее экономическое сотрудничество. Стороны вступили в интенсивные переговоры, которые проходили весь 2019 год и должны были привести к заключению договоренностей в декабре. Однако в итоге они не только не смогли подписать новые соглашения, но и вступили в 2020-й год без контрактов на поставки нефти и газа. В результате Россия остановила регулярные поставки сырой нефти и газа, чем еще больше усилила напряжение между союзниками.

В центре разногласий оказался Договор о создании Союзного государства Беларуси и России, подписанный в 1999 году. Им Минск и Москва создали уникальный интеграционный формат, в котором они сохраняли суверенитет, территориальную целостность, собственные конституции и другие атрибуты государственности. В то же время договор предусматривал унификацию или координацию большинства экономических и социальных сфер, а также тесную кооперацию во внешней и оборонной политике. В более долгосрочной перспективе он также предусматривал создание единых парламента, валюты и даже конституционного акта.

Самое важное, при этом, что договор базируется на принципе паритетности. Он закрепляет механизмы, которые фактически гарантируют, что никакое решение Союзного государства не может быть принято, если Беларусь выступает против. Именно по этой причине стороны так и не смогли полностью реализовать положения документа.

> Сложно представить, что Москва когда-либо согласится дать Минску равновесное слово по широкому кругу вопросов. Беларусь же, в свою очередь, не может принять что-то меньшее за паритетность, так как это будет означать утрату суверенитета.

В итоге к середине 2000-х годов интеграционная энергия Союзного государства иссякла. Россия начала инициировать многосторонние проекты на постсоветском пространстве. Беларусь присоединялась ко всем из них, ожидая, что, среди прочего, экономическая интеграция приведет к равнодоходному ценообразованию на нефть и газ для всех субъектов хозяйствования стран-участниц. И Москва брала на себя соответствующие обязательства. Однако так и не выполнила их.

Российские чиновники считают, что преференциальные цены на газ и нефть в сравнении с третьими странами, которые предоставляются Беларуси, уже являются большой наградой за интеграцию. Но Минск волнует ценовая разница для белорусских и российских производителей. Так как большинство компаний Беларуси работают на рынке России, эта разница автоматически ставит их в невыгодное положение в сравнении с российскими конкурентами.

С 2014 года эти противоречия по поводу паритетности и экономических условий интеграции усилились из-за растущей геополитической напряженности. На фоне конфронтации с Западом в Москве усилились голоса тех, кто призывает к более жесткой линии в отношении Беларуси, утверждая, что Минск не выполняет своих союзных обязательств.

> К тому же, западные санкции подталкивают Россию к поиску способов удешевить созданные ею альянсы.

Непосредственной причиной текущего роста напряженности между Беларусью и Россией стал российский налоговый маневр в нефтяной сфере. Минск настаивает, что Москва должна либо прекратить предоставлять субсидии российским нефтеперерабатывающим заводам (компенсируя их потери в результате

реформы), либо предложить такие же субсидии белорусским НПЗ. В ответ в качестве условия развития всего комплекса экономических отношений Россия потребовала вернуться к углубленной интеграции в рамках Союзного государства. Минск согласился начать переговоры, но заявил, что не пойдет на создание каких-то наднациональных органов, которые ограничат его суверенитет или подорвут паритетный принцип принятия решений.

Переговоры привлекли такое большое внимание по одной причине: как часто происходит на постсоветском пространстве, они проходят в секретной атмосфере и с участием лишь небольшой группы высокопоставленных официальных лиц. Из-за такой секретности стали появляться опасения, что Беларусь может поступиться суверенитетом.

Сразу же стали размножаться разного рода конспирологические теории. Согласно одной из них, Владимир Путин хотел бы объединить два государства, чтобы получить юридическую возможность остаться у власти после 2024 года, когда истечет его нынешний президентский срок. Такой сценарий изначально не выглядел реалистичным, даже до того, как Путин подтвердил, что собирается менять конституцию другим способом. Тем не менее отсутствие полноценной информационной стратегии с белорусской стороны и периодические «утечки» с переговоров только обостряли подозрения.

Фактически же переговоры застопорились из-за фундаментальных противоречий по трем вопросам: нефть, газ и координация налоговых систем. Ни одна из сторон не хочет идти на серьезные уступки.

В целом состояние отношений Минска и Москвы сегодня вызывает множественные вопросы о будущем Беларуси. Эти отношения, безусловно, являются уникальными. Однако изменения международного контекста неизбежно продолжат оказывать переформатирующее влияние и на белорусско-российские отношения.

При этом важно, что это не улица с односторонним движением. Да, Россия большая, а Беларусь маленькая. И Москва действительно обладает инструментами, чтобы нанести Минску значительный урон, если будет принято такое решение.

> Однако, несмотря на распространенное мнение, у России едва ли есть генеральный план по изменению отношений с союзником.

Разумеется, более широкие интересы и геополитические инстинкты Кремля во многом предопределяют его поведение и «красные линии». Но в условиях чрезвычайной внутренней и внешней неопределенности, в которой находится Россия, ее действия по многим направлениям могут быть лишь ситуативными.

И именно на таком фоне Москва в последние месяцы усилила давление на Беларусь. При этом Минск сегодня имеет достаточно сил, чтобы отклонить любое предложение России, которое он считает неприемлемым, даже если это приведет к дальнейшему росту экономической напряженности.

Однако действительно ключевой вопрос, висящий над белорусско-российскими отношениями, является более долгосрочным.

> Если Беларусь не сможет диверсифицировать свои экономику и международные отношения, она в итоге окажется в значительно более опасной ситуации.

Беларусь не только станет более уязвимой перед российским давлением, но и будет выглядеть – в глазах зарубежных партнеров – все больше как страна с неопределенным будущим. А такой имидж имеет разрушительные политические и экономические последствия.

Таким образом, Минску предстоит провести большую работу. А Европейский союз только выиграл бы, если бы смог оказать Беларуси помощь. Последние годы (и особенно позиция Беларуси по событиям в Крыму и на Донбассе) ярко показали значение белорусского суверенитета для европейской безопасности. Более того, ЕС вряд ли сможет наладить свои отношения с Россией, если Беларусь окажется в состоянии хаоса. В этом смысле как раз стабильная Беларусь могла бы стать ключом к снижению напряженности между Россией и Западом в Восточной Европе.

Евгений Прейгерман
директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»