Комментарий № 60
31 мая 2023

Суверенитет Беларуси: терминологическая путаница и главный вопрос

Евгений Прейгерман

Резюме

Сегодня часто звучит вопрос: сохраняет ли Минск суверенитет? Им активно задаются западные дипломаты, эксперты и СМИ.

Содержание

1 Не путать понятия
2 Теория и историческая практика
3 Методологическая проблема при анализе Беларуси
4 Действительно главный вопрос о белорусском суверенитете

Вопрос о белорусском суверенитете не новый. Уже в конце 1990-х годов, и особенно после подписания Договора о создании союзного государства Беларуси и России, в западных академическом и дипломатическом дискурсах стали закрепляться идеи о «полусуверенитете Беларуси» и о непреодолимых ограничениях ее внешней политики из-за тесного взаимодействия с Москвой. С тех пор эта дискуссия то несколько успокаивалась, то разгоралась с новой силой.

В 2018 году, во время очередного всплеска сомнений по поводу суверенности Беларуси, я уже предлагал некоторые размышления на эту тему. Но сейчас она вновь звучит будто в первый раз. Уже само это обстоятельство подталкивает к мысли, что в этой истории есть что-то странное и что действительно главный западный вопрос о Беларуси в чем-то другом.

Не путать понятия

Международная озабоченность белорусским суверенитетом понятна. Беларусь имеет центральное значение для региональной безопасности в Восточной Европе. Как несколько лет назад справедливо подчеркивал бывший командующий Армией

США в Европе Бен Ходжес, «Беларусь может сыграть ключевую критическую роль для безопасности и стабильности в Европе», поэтому «в интересах всех, чтобы Беларусь могла оставаться суверенной страной».

Однако зачастую дискуссии о белорусском суверенитете приобретают откровенно непрофессиональный, а иногда и вовсе комичный характер. Нормой стало, когда в одной и той же публикации одновременно содержатся и утверждения об утрате Беларусью суверенитета, и обширные рассуждения о мотивах тех или иных действий Минска. Хотя первое логически противоречит второму. Вероятно, это можно объяснить как повсеместной политической и эмоциональной «заряженностью» дискуссий о Беларуси (даже если они позиционируются как экспертные), так и элементарной неразберихой с понятийным аппаратом. С первым обстоятельством что-то сделать сложно. Со вторым – проще: необходимо разобраться с терминологической путаницей.

Итак, *под суверенитетом традиционно понимаются исключительные полномочия и способность государства принимать решения, которые обязательны к исполнению на его территории*. При этом различные теоретические школы могут акцентировать отдельные нюансы суверенности. Например, реалисты обращают первостепенное внимание на фактор силы в международных отношениях и потому видят суть государственного суверенитета в неоспоримой возможности применять силу во внутренней и внешней политике – вплоть до объявления войны другим государствам. Как писал Кеннет Уолтц, государство «само решает, как оно будет справляться со своими внутренними и внешними проблемами». Для либеральных теоретиков ключевое значение имеет способность государства контролировать акторов и всю деятельность в пределах своих границ. Однако каких-то принципиальных расхождений между различными теоретическими подходами нет.

Из этих определений следует, что *государство либо суверенно, либо нет*.

> Другими словами, никакого спектра суверенитета (мол, в одной сфере его больше, а в другой меньше), о котором в последнее время в отношении Беларуси говорят отдельные комментаторы, нет и быть не может.

Даже в рамках интеграционных объединений, таких как ЕС, где управление некоторыми сферами передается на наднациональный уровень, утверждение о частичной утрате суверенитете представляется несправедливым. Государства-члены принимают суверенное решение об участии в таких наднациональных

механизмах исходя из своего видения баланса выгод и издержек и, как показал Brexit, могут принять суверенное решение о выходе из них. Такая же логика применима к анализу соотношения суверенитета и международного права.

Отсутствие у суверенитета спектра является важным момент, так как именно из-за него термин «суверенитет» часто путают с другим понятием – «поле для маневра» государства, которое в основном существует в контексте международных отношений.[1]

> «Поле для маневра» отсылает нас к конкретным условиям, в которых государство реализует свой суверенитет.

В отличие от суверенитета (который либо есть, либо отсутствует), этот термин подразумевает возможность и спектра, и постоянных изменений. Особенно в случае таких небольших государств, как Беларусь, по определению не способных самостоятельно формировать свою среду безопасности и находящихся в зоне прямого столкновения конфликтных интересов крупных государств. В подобных геополитических условиях поле для маневра всегда находится в динамике. И если оно сильно сужается, что в случае Беларуси начало происходить после 2020 года, то это никак не означает, что страна автоматически лишается суверенитета. Это означает, что она вынуждена реализовывать свой суверенитет в качественно иных, значительно менее благоприятных, условиях.

Теория и историческая практика

Адаптация к ухудшающимся внешним условиям может происходить по-разному, в зависимости от характеристик внешней среды и самого государства, его возможностей и значения в международных отношениях. Нередко при ограниченности собственных ресурсов государства фактически отдают приоритетное право принимать решения об их безопасности другим более мощным государствам и/или военно-политическим блокам. Это обычно происходит либо в особо сложных геополитических условиях, либо, наоборот, при полном геополитическом штиле. Например, в форме так называемого «безбилетничества» (free riding) в рамках НАТО. Является ли это формой несуверенной государственности? Представляется, что нет, так как «безбилетничество» – это самостоятельный выбор и прагматичная, рациональная стратегия пользующихся им государств, которая оправдана их анализом собственных интересов и возможностей.

В этом смысле даже еще более откровенная и глубокая форма зависимости одного государства от другого, описанная теорией убежища (shelter theory), появляется в результате суверенного решения слабого государства компенсировать собственную слабость за счет передачи контроля над отдельными сферами собственной жизни более мощному партнеру. Самый яркий пример такой модели – Исландия, которая десятилетиями обеспечивала свои базовые интересы в области безопасности, экономики и общественного развития за счет непосредственных действий Вашингтона «от имени и по поручению» Рейкьявика. Благодаря этому Исландия смогла, например, победить во всех четырех «тресковых войнах» с Великобританией.

> При этом очевидно, что если в процессе адаптации к сужающемуся полю для маневра государство совершает серьезные ошибки или неблагоприятные внешние вызовы оказываются для него непреодолимыми, то в какой-то момент страна действительно может потерять суверенитет.

И по этой причине тем более важно не путать понятия «суверенитет» и «поле для маневра»: их разграничение позволяет не только точнее понять реальное положение дел в конкретном случае, но и определить практические способы избежать исчезновения суверенитета государства за счет расширения его поля для маневра.

Хорошей исторической зарисовкой к этим теоретическим рассуждениям служит кейс Финляндии в годы Холодной войны. Его часто называют кейсом «ограниченного суверенитета», что является примером терминологической путаницы из-за неразграничения понятий «суверенитет» и «поле для маневра». Находясь в зоне непосредственного столкновения несовместимых интересов коммунистического и капиталистического блоков и не имея возможности изменить эти условия, лидеры Финляндии пришли к выводу, что принятие самоограничений во внешней политике (в том числе самоцензуры политического дискурса) в наибольшей степени соответствовало финскому национальному интересу. Последний заключался в том, чтобы минимизировать риски безопасности в условиях жесткого биполярного противостояния, иметь возможности для экономического развития и сохранить суверенитет в долгосрочной перспективе.

Поэтому термин «ограниченный суверенитет» в отношении политики Финляндии в годы Холодной войны некорректен. Хельсинки не ограничивали собственный суверенитет.

> Наоборот, они реализовывали всю полноту суверенного права выбора внешнеполитической стратегии, исходя из понимания собственного интереса и поля для маневра.

История подтвердила правильность их выбора: из Холодной войны Финляндия вышла успешным высокоразвитым государством, которое после 1991 года имело широкие возможности адаптировать свою внешнюю политику к новым международным условиям. А в 2022 году, когда финские элиты и население посчитали, что теперь их интересам больше отвечает членство в НАТО, они приняли соответствующее суверенное решение.

К слову, финский пример указывает на еще одно критически важное условие суверенного выживания небольших стран в неблагоприятных геополитических условиях. Это внутриполитическая стабильность и единство элит вокруг национальных интересов, что существенно повышает возможности государства проводить максимально гибкую политику. Иными словами, внутреннее единство – один из факторов, позволяющих эффективно работать с имеющимся полем для маневра и потому повышающих шансы сохранить суверенитет. Это азбучная истина, которая подтверждалась в истории повсеместно. Например, к такому же выводу пришла классик исследований малых стран в международных отношениях Аннет Бейкер Фокс. Обязательным (но, разумеется, не единственным) условием, благодаря которому небольшие государства «смогли сохранить свободу» в годы Второй мировой войны, она называет «спокойствие на внутриполитической сцене».

Методологическая проблема при анализе Беларуси

В теории все сказанное звучит понятно. Однако при практическом анализе Беларуси возникает методологическая проблема. Чтобы определить суверенен Минск или нет, необходимо соотносить его действия или бездействия с его же интересами. Иными словами, если действия/бездействия Минска соответствуют его интересам, то это явный показатель суверенного поведения. И наоборот: если действия/бездействия систематически противоречат интересам Беларуси, но при этом отражают интересы какого-то другого актора, то перед нами очевидный кейс утраты суверенитета.

Вызов для аналитика – в необходимости точно определить интересы Минска в реально имеющихся, а не желаемых или предполагаемых, условиях. А точнее – определить то, как эти интересы видит руководство Беларуси. Подчеркну: с видением руководства страны можно не соглашаться или даже считать, что оно противоречит интересам страны, но это не имеет отношения к дискуссии о суверенитете Беларуси, это совершенно другая (больше нормативная, чем аналитическая) дискуссия. Именно видение интересов властями имеет значение, так как информативно для оценки суверенности.

> Если они принимают решения, отражающие их восприятие интереса в конкретных имеющихся условиях, то они действуют суверенно. Это, по сути, главный аналитический критерий суверенности.

Чтобы работать с этим критерием, необходимо такое глубокое погружение в белорусский контекст, которое дает всеобъемлющее представление о логике и мотивах официального Минска. Проблема в том, что большинство зарубежных аналитиков и белорусских комментаторов далеки от необходимого уровня погружения в реальный политический контекст Беларуси, из-за чего они элементарно некомпетентны оценивать суверенность Минска. В этом смысле большинство медийных и даже экспертных дискуссий о белорусском суверенитете являются не более чем вольными и плохо информированными интерпретациями на давнюю тему «что, как мне кажется, думает Лукашенко».

Это, кстати, не только вопрос недостаточной компетентности конкретных аналитиков, но и давняя ахиллесова пята политической системы Беларуси. В ней за три десятилетия пока не выработаны механизмы публичной коммуникации, которые бы избавляли руководство страны от дополнительных трудностей из-за недопонимания его действий.

> Таким образом, слабое понимание реального видения официальным Минском собственного интереса и неразграничение терминов «суверенитет» и «поле для маневра» приводят к широко распространенной логической ошибке.

Часто встречаются следующие рассуждения: так как Беларусь не предпринимает те или иные действия из-за боязни негативной реакции со стороны Москвы, она больше не суверенна. Такое утверждение является нонсенсом. Точно так же, как нонсенсом является определение политики Финляндии в годы Холодной войны термином «ограниченный суверенитет».

Повторюсь: государство реализует свой суверенитет в конкретно имеющихся геополитических условиях, часто крайне неблагоприятных. На практике это обычно означает необходимость действовать по принципу наименьшего из зол. Базовые вопросы безопасности в этом случае всегда и для любого государства выходят на первый план, вытесняя иные цели, в том числе экономического развития. Чем уже поле для маневра, которым располагает государство, тем больше доминирует именно эта логика. Поэтому отказ от действий, которые могут вызвать резко негативные последствия для безопасности государства в условиях узкого поля для маневра, соответствует национальному интересу этого государства. А значит – и является отражением его суверенного поведения.

Действительно главный вопрос о белорусском суверенитете

Однако имеет ли вообще смысл напоминать о теоретической и исторической матчасти в дискуссиях о белорусском суверенитете? В том ли проблема, что при работе с Беларусью многие эксперты и дипломаты на Западе как будто забывают все то, что прекрасно помнят и понимают, когда имеют дело с другими государствами?

> Многолетний опыт подсказывает, что действительно главный западный вопрос о белорусском суверенитете должен звучать иначе: *насколько в реальности суверенная Беларусь важна для Запада?*

Речь не о конспирологических злых умыслах Запада, о которых можно услышать в белорусских государственных СМИ. Речь о реальной готовности западных стран выстраивать такую политику, которая не только на словах, но и на деле помогала бы укреплять белорусский суверенитет.

Если западным политикам и дипломатам задать вопрос «вы за или против суверенитета Беларуси?», большинство, конечно же, поставили бы галочку в квадрате «за». И при этом привели бы множество аргументов в пользу такого выбора (прежде всего, упомянутый в начале этого комментария). Но политика, в том числе международная, не аналогична проставлению галочки напротив ответа в тестовом задании. Политика – это всегда определение приоритетов в условиях перманентно ограниченных ресурсов и конкретные действия в рамках этих приоритетов. Обычно она подразумевает тяжелый выбор между несовместимыми в реальности, но желаемыми в идеале опциями. И именно этот выбор (совершаемый по факту конкретных действий, а не деклараций) говорит нам, что для того или иного государства действительно важно, а что нет.

> К сожалению, анализ политики Запада в отношении Беларуси с момента обретения последней независимости не дает много оснований констатировать приоритетность фактора белорусского суверенитета.

В большинстве точек бифуркаций для развития Беларуси западные политики в своих решениях руководствовались иными приоритетами. Прежде всего, приоритетом общественного мнения в своих странах. Последнее обычно становится на сторону простых и популистских решений – таких как санкции – без малейшего погружения в контекст страны, на которую эти решения направлены. И в том, что западные политики, даже если кто-то из них понимает контрпродуктивность таких простых решений, ориентируются на общественное мнение своих стран, нет ничего необычного или вызывающего. Представлять избирателей – базовая функция политика. Но именно эти конкретные действия, а не какие-то декларации, показывают реальные приоритеты. И Минск, кто бы ни стоял у руля белорусского государства, не может не учитывать этот очевидный фактор в своей политике. Этот фактор в значительной степени и формирует внешнеполитическую среду Беларуси, ее поле для маневра.

Является ли этот фактор константой? Пожалуй, нет. Приоритеты Запада в отношении Беларуси формируются не в вакууме и так же зависят от конкретных международных условий, как и политика Минска в отношении Запада. Когда что-то становится приоритетом, западные политики и дипломаты находят возможности в корне менять свою политику, несмотря ни на общественное мнение, ни на свои прошлые позиции. История знает множество таких примеров. Достаточно вспомнить хотя бы отношения США и Югославии в годы Холодной войны. При некоторых сценариях нечто подобное можно представить и в белорусско-западных отношениях. Если это случится, первым индикатором станет качественное изменение западной дискуссии о суверенитете Беларуси. В ней появятся нюансы, а нормативные лозунги начнут сменяться профессиональным анализом.

1 Также суверенитет часто путают с еще одним термином – «асимметрия» в межгосударственных отношениях. Однако оставим этот термин вне рамок комментария, чтобы не обременять его еще большей теоретизацией.

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