








Центр «Нова Європа»
Київ

«Нова Європа» цікавиться:

АНАЛІТИЧНИЙ КОМЕНТАР

 <http://neweurope.org.ua/>
 info@neweurope.org.ua

 <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
 https://twitter.com/NEC_Ukraine
 https://t.me/n_e_c

Центр «Нова Європа», 2019



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ЯК РОСІЙСЬКА ПОЛІТИКА ЩОДО БІЛОРУСІ МОЖЕ ВПЛИНУТИ НА РЕГІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ?

Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

Нещодавно російсько-білоруські протиріччя досягли свого апогею – заговорили навіть про можливий сценарій поглинання Білорусі Росією. Зрозуміло, що агресивна політика Росії, спрямована на зближення з сусідньою державою, загрожує не тільки суверенітету Білорусі, а й регіональній безпеці в цілому і Україні зокрема. Продовжуючи рубрику «Нова Європа» цікавиться» Центр «Нова Європа» звернувся до відомих закордонних аналітиків із таким питанням: «Як російська політика щодо Білорусі може вплинути на регіональну безпеку та як Україна та західні партнери мають реагувати на ці зміни?»



ЕНДРЮ ВІЛСОН,

професор українських досліджень в Університетському коледжі Лондона (Велика Британія), старший аналітик Європейської Ради з міжнародних відносин (ECFR):

від наступного українського президента, хоча Україна суттєво змінилася з 2014 року. Росія має нереалістичні очікування від Додона, який не може ігнорувати той факт, що головним торговельним партнером Молдови зараз є ЄС.

Розрив між дедалі більш жорстким визначенням Росією «лояльності» і тим, що місцеві лідери можуть насправді надати, сам по собі є загрозою безпеці регіону.

Збільшення російського впливу на Білорусь становить безліч прямих загроз для безпеки України. Але ще важливішим є наповнення поняття «друг» або «союзник Росії» новим сенсом. Дедалі частіше Росія ставить надзвичайні вимоги навіть для найближчих союзників.

Такі країни, як Білорусь чи Вірменія, ніколи не були традиційними «балансирами». Їхня зовнішня політика не була рівновіддаленою від Росії та Заходу. Їхня гра на балансі полягала в задоволенні в достатній мірі вимог Росії, забезпечуючи водночас власний суверенітет та локальну опору влади. Росія, здавалося, розуміла, що місцеві лідери не можуть робити перше, не роблячи останнього.

Але «ультиматум Медведєва», який вимагає, щоб Білорусь запровадила єдину валюту, митну службу, суд і Рахункову палату, відбирає надто суттєву частину суверенітету Білорусі, що робить гру балансування нестабільною. Відтоді як Путін знову став президентом у 2012 році Росія, здається, думає, що кожен сатрап стає місцевим босом, хазяїном, «Тіто», дуже зацікавленим у розбудові локальної опори влади. Росія очікувала занадто багато від Януковича. Вона також очікувала надміру багато і від Вороніна (колишнього президента Молдови – ЦНЄ). Росія, вочевидь, матиме нереалістичні очікування



АРКАДІЙ МОШЕС,

директор Програми дослідження східного сусідства ЄС та Росії
Фінського інституту міжнародних відносин (Фінляндія):

Відповідь на це питання залежить від розуміння цілей російської політики щодо Білорусі. На мій погляд, ця політика буде націлена на зменшення рівня російських субсидій при збереженні довгострокової структурної залежності економіки та суспільства Білорусі від Росії. Але без територіального поглинення. Політика інкорпорації вимагала б надзвичайних економічних та політичних витрат. Популярність такого кроку в Росії не гарантована, а виграв би був би мінімальним порівняно з поточним станом.

Очевидно, що, незважаючи на нормалізацію політичних відносин Білорусі та Заходу, реальна спроможність Мінська проводити самостійну, незалежну від Москви політику безпеки вже сьогодні є вкрай обмеженою. Офіційний Мінськ активно розвиває військову співпрацю з Росією, а також поділяє погляди Москви щодо НАТО та розширення блоку. Щодо українського питання більш промовистими є справа Павла Гриба та солідарна з Росією позиція Білорусі в ООН, аніж риторика «дружби та братерства» відносно України.

Гіпотетична поява російських військових баз на півдні Білорусі об'єктивно ускладнила б становище України, але аналогічного ефекту можна досягти й за рахунок посилення російського військового потенціалу на північній ділянці українсько-російського кордону.

Тобто відсутність баз на заході Білорусі легко компенсувати нарощуванням військових потужностей у Калінінграді.

Політика Заходу щодо Білорусі має бути спрямована на просування політичної лібералізації та ринкових економічних реформ у країні. Лише завдяки цим крокам вдасться зменшити економічну залежність Білорусі від Росії, стимулювати широке усвідомлення цінності національного суверенітету й, можливо, у майбутньому привести до влади людей з типом мислення, відмінним від менталітету сьогоднішнього керівництва країни. Безперспективною була б спроба взаємодіяти з Мінськом на його умовах, відмовляючись від реформ, в надії «перехопити» його геополітичну лояльність, як це було у 2008-2010 роках. Україна має бути зацікавленою у розвитку прагматичних відносин з Білоруссю, але Києву варто залишатися на позиціях реалізму та не переоцінювати їхній потенціал.



ЄВГЕНІЙ ПРЕЙГЕРМАН,
керівник експертної ініціативи
«Мінський діалог» (Білорусь):

Конфлікт, який розгортається між Білоруссю та Росією – не перший і не останній раз, коли дві країни сперечаються щодо різних аспектів своїх відносин. Проте, на цей раз напруження здається більш серйозним, ніж зазвичай, оскільки воно стосується основ цих відносин як на двосторонньому рівні, так і багатосторонньому.

Цей конфлікт показує дві важливі речі. По-перше, Мінськ та Москва розуміють свої інтеграційні проекти по-різному. По-друге, зростаюча геополітична напруженість між Росією і Заходом ще більше загострює і ускладнює білорусько-російські відносини. Проте жоден із цих факторів не призводить до «неминучої анексії» Білорусі Росією, про що нещодавно повідомляли деякі міжнародні мас-медіа.

Загалом, Москва хотіла б переконатися, що Мінськ солідарний з нею щодо всіх аспектів протистояння останньої із Заходом. Проте участь у цьому геополітичному протистоянні, очевидно, не відповідає білоруським інтересам, оскільки це призводитиме до великих економічних втрат, а за найгіршого сценарію прямого зіткнення між НАТО і російськими силами Білорусь неминуче стане полем битви. Отже, можна очікувати, що білоруський уряд зробить все можливе, щоб триматися подалі від цього протистояння, намагаючись зберегти якомога більш тісні відносини з Росією.

Такі стратегії були ефективними в країнах з подібними геостратегічними реаліями протягом всієї історії. Якщо Білорусі вдасться досягти цієї мети, незважаючи на поточний тиск з боку Росії, вона зміцнить свій статус нейтральної території Східної Європи і, таким чином, продовжить позитивно впливати на регіональну безпеку. Якщо Мінськ з цим не впорається, йому буде дедалі важче балансувати у своїй зовнішній та безпековій політиці, що матиме подальший дестабілізуючий вплив на регіональну безпеку.



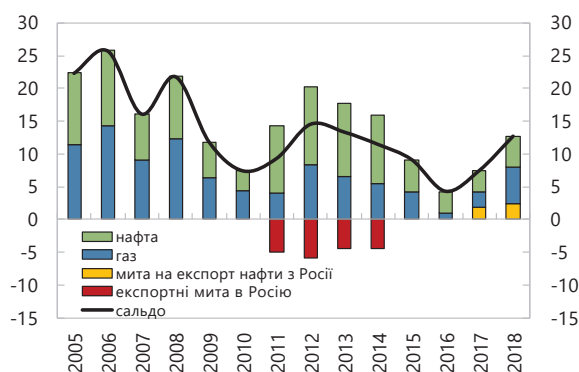
БАЛАШ ЯРАБІК,

позаштатний аналітик Carnegie Europe:

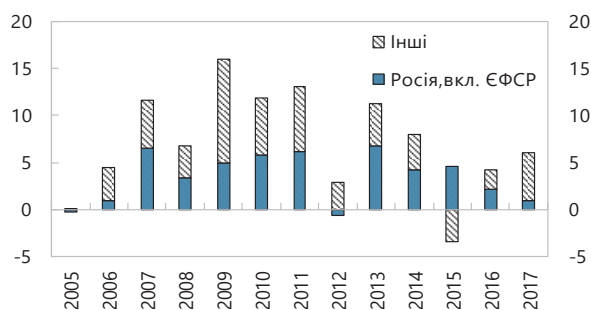
Наразі Білорусь є останньою з країн Східного партнерства, яка контролює свою територіальну цілісність, і, відповідно, її складні союзні відносини з Росією знаходяться у центрі уваги. Не дивно, що після початку української кризи, інформаційний простір заряснів припущеннями про реальні чи ймовірні плани Росії поглинути або інтегрувати Білорусь. Із одного боку, Білорусь потрапила у серйозну економічну залежність від свого східного сусіда, яку вона зберігає і сьогодні. Стратегія Мінська, по суті, ще з часів незалежності полягала в отриманні високих субсидій від Росії в обмін на союзні відносини.

Останні новини про політичний тиск Кремля на Мінськ щодо інтеграції здебільшого трактували в контексті України (конфлікту), припускаючи, що Росія імовірно має агресивні наміри і щодо Білорусі. Проте, проаналізувавши більш глибоко особливості білорусько-російських відносин, можна зробити висновок, що наразі Кремль змушує Мінськ зрештою погодитись на скорочення ренти, оскільки економічна корекція є ключовою метою Росії. Таким чином, поєднання питань субсидій та подальшої інтеграції становить загрозу для Білорусі, і у Кремлі знають, що Мінськ на це не погодиться. Не варто забувати, що Росія з певним успіхом проводить скорочення ренти ще з 2006 року (див графік 1). Водночас Мінську вдалося пристосуватися до зменшення рівня субсидій та (частково) повернути частину ренти, відкриваючи свій ринок для Китаю та Заходу.

Графік 1. Російські субсидії і позики



Джерела: розрахунки білоруської влади та МВФ



Джерела: розрахунки білоруської влади та МВФ

Скорочення субсидій є болючим ударом для Мінська, який вибудував свою політику через перерозподіл російської ренти. Але наразі білоруси (лише 19% підтримує інтеграцію з Росією) і особливо президент Лукашенко не будуть прагнути подальшої інтеграції. Незалежна держава є спільною цінністю для білоруського суспільства. Українська криза змінила регіональну динаміку, змінила світосприйняття білорусів, зменшила внутрішню поляризацію і згуртувала режим та частину опозиції, нагадавши про важливість суверенітету. Ціна (можливої) білоруської помилки набагато вища для Кремля, ніж політична вигода, яку Росія може отримати від інтеграції. Захід повинен схвально ставитись до обережного балансування Мінська, пам'ятаючи про те, що авторитарний режим Лукашенка рано чи пізно зазнає трансформації через вік лідера.



РИГОР НІЖНІКАУ,

старший аналітик Фінського Інституту міжнародних відносин
(Фінляндія):

Не варто очікувати радикальних змін як у білорусько-російських відносинах, так і значенні Білорусі для регіональної безпеки в найближчі роки. Білорусь, головний союзник Росії, залишатиметься важливим елементом системи безпеки своїх сусідів, зокрема України, але навряд чи створить нові ризики для регіональної безпеки.

За останні роки Москва дійсно посилила свій підхід до Мінська. Починаючи з 2015-2016 років Росія проводила щодо Білорусі політику «менше за більше», яка пропонує меншу економічну і фінансову підтримку, але вимагає більше поступок в обмін. Таким чином Росія хоче бачити більше лояльності від Мінська, а також продовжувати зменшувати вже обмежений простір Білорусі для маневру, що найкраще досягається шляхом тиску на головне слабе місце режиму – крихку економіку – та загрозою соціально-економічній стабільності режиму.

Загалом, нинішні обговорення можливих планів Кремля щодо повторення кримського сценарію та анексії Білорусі не обґрунтовані. Хоча це гарне нагадування про те, яку ціну Лукашенко заплатив за роки задоволення своїх владних амбіцій, навряд чи інкорпорація станеться найближчим часом. Режим Лукашенка дратує, але задовольняє Москву, оскільки він гарантує контроль Росії над

країною. Кремль чудово розуміє, що при владі Лукашенка немає перспектив для будь-якої політичної лібералізації та змістовного зближення із Заходом; білоруська економіка залишатиметься слабкою і залежною від Москви, що, в цілому, унеможливило розірвання країною «дружби» з Росією.

Захід повинен бути готовим до різних сценаріїв, включаючи велику кризу; чи буде вона підготовлена та яким чином вона буде підготовлена – це вже інше питання. Втім, в першу чергу, Білорусь повинна показати, що режим готовий до проведення комплексних реформ. За відсутності значних політичних зрушень у Білорусі як Захід, так і Україна мають обмежені можливості для дій. Беззастережне надання грошей режиму не підвищить стійкості Білорусі до тиску Росії. На жаль, не зважаючи на риторику режиму, до цих пір він показував відсутність бажання та намірів змінюватися. Білорусь відхилила план реформ МВФ, не змогла сприяти новому партнерству з Україною після 2014 року і продовжує не довіряти Заходу.



ГУСТАВ ГРЕССЕЛЬ,

старший аналітик берлінського бюро Європейської ради з міжнародних відносин (ECFR):

Тиск Путіна на Білорусь зростає у багатьох напрямках. Використовуючи де-факто бездіяльний союзний договір 1997 року як привід, російські політики намагаються використовувати тактику батого та пряника, щоб змусити Мінськ перейти у квазіколоніальне підпорядкування. Лукашенко поки що шукає способи для маневру, але у нього набагато менше варіантів, ніж мала Україна у 2013 році. На Заході він не знайде підтримки, і він про це знає. Тому Мінськ намагається використати будь-які неоднозначні моменти у договорах радянського зразка, щоб інтерпретувати їх на свій лад і перешкодити російським спробам здійснити вороже захоплення. Однак зрештою, якщо Путін вирішить знищити Білорусь для того, щоб поглинути її, він може це зробити і зробить.

Структура російсько-білоруської союзної держави стала неактивною одразу, щойно чорнила висохли на її установчих договорах. У той час і Лукашенко, і Єльцин хотіли зберегти тісні економічні зв'язки між обома країнами, а також захиститися від можливих змін режиму у своїх країнах, використовуючи союзню державу як запасний варіант. Проте ані Білорусь, ані Росія не мали наміру обговорювати свою політику один із одним. Це рішення стало ще більш доречним, коли Путін прийшов до влади і монополізував повноваження щодо прийняття рішень. Росія не була зацікавлена в тому, щоб прив'язувати власні економічні і

фінансові рішення до політики інших держав: чи-то в Союзній державі, чи-то в Співдружності Незалежних Держав. Росія використовувала економічну та торговельну політику, валютні та фінансові зносини, та, не менш важливо, нафту і газ для того, щоб сусіди, перш за все Грузія та Україна, боялись йти на надто серйозне зближення із Заходом та визнавали російське лідерство на пострадянському просторі. Якби Білорусь чи будь-яка інша держава СНД мала б право голосу з приводу цього питання, вона б зупинила Росію заради власних інтересів. З цієї причини російська політика не була прив'язана до жодного договірного формату. Ця імперська поведінка не змінилася ні у випадку зі створенням Митного союзу (інструменту, винайденого виключно для того, щоб не дати Україні можливості подальшої інтеграції з ЄС), ні у випадку Євразійського економічного союзу. Останній був лише проектом престижу, створеним для того, щоб підняти статус Росії в очах Брюсселя. Як тільки Путін зрозумів, що проект не матиме запланованого ефекту, ЄАЕС почав відходити в інституційне забуття, як і будь-який інший інтеграційний проект, розроблений Москвою. Тим часом всі інші країни СНД навчилися виживати економічно без фальшивих інтеграційних проектів Москви. Україна, Грузія, Молдова і рано чи пізно Вірменія прямуватимуть до Європи. Решта – до Китаю. Білорусь же була впевнена, що зможе вижити «посередині».

Проте в останні місяці Москва продовжує бомбити Мінськ пропозиціями щодо надання другого дихання союзній державі. У грудні Кремль в односторонньому порядку розробив воєнну доктрину для Союзної держави. Хоча у військовому плані Росія та Білорусь залишаються у тісній інтеграції (не тільки через ОДКБ, а й через їх інтегровану оборонну промисловість та двостороннє співробітництво збройних сил), Лукашенко в



останні роки намагався фактично зменшити залежність від Росії у сфері безпеки. Перш за все це стосується розвідки. Білоруське КДБ втомилось від нехтування російськими ФСБ і ГРУ суверенітету своєї країни (особливо через розвиток спецслужбами РФ проросійських націоналістичних молодіжних рухів в Білорусі).

Російських мотивів для цього достатньо. Жоден із них не є переконливим сам по собі, але в цілому вони добре відображають настрій та світогляд путінського режиму – тобто класу старшого покоління безпековиків і друзів Путіна, які керують країною. Відродження Союзної держави дало б Путіну можливість вирішити питання про його переобрання. Прив'язаний до повсякденної політики, він міг би і далі зберігати контроль, залишаючи щоденні справи обом урядам. З іншого боку, Путін до такої міри контролює російський публічний дискурс, що він навіть міг би проголосити себе царем.

Крім того, російська еліта і Путін одержимі ідеєю того, що Росія – аби залишатися поважним «полюсом» у міжнародних відносинах – має розростатися. Де-факто поглинання України через ЄЕС було зірвано. З того часу російська еліта почала розуміти, що поновлення контролю над Києвом буде вимагати більше ресурсів і, можливо, насильства, ніж передбачалося. Звідси Білорусь здається легшою мішенню. Після багатьох років стало очевидним, що Мінськ не може рухатися на Захід, не змінюючи основ свого режиму – того, що Лукашенко не зробить за жодних обставин. Отже, Білорусь можуть сильно притиснути, а якщо цього буде не достатньо, зламати силою.

Нарешті, треба брати до уваги зростаючу мілітаризацію не тільки російського суспільства через невпинну пропаганду, а й режиму. Великі

зусилля, спрямовані на мобілізацію, – свідчення того, що Кремль вважає конфронтацію великих держав ймовірною, якщо не неминучою. Зі зростанням американсько-китайської напруги в Тихому океані Кремль починає замислюватися над тим, чи не зможе Москва отримати реванш за 1991 рік, скориставшись ситуацією, коли американці загрузнуть на Сході. Контроль над Білоруссю, підпорядкування її збройних сил російським і вільне розгортання там власних сил значною мірою сприяли б російським наступальним операціям не тільки в Україні, а й у країнах Балтії та Центральної Європи.

Для Лукашенка це надзвичайно складна ситуація. Зростаючий економічний тиск Росії знижує його здатність зберігати вірність своїх людей гарантією подальшого процвітання. Він пізно почав створювати національний наратив, який відокремлює Білорусь від Росії – тих, хто поширював подібний наратив до 2014 року, він активно пригнічував. Але на якій підставі мобілізувати суспільство, якщо ситуація стає дедалі більш напруженою? Якщо Білорусі треба йти на захід, всі знають, що це легше зробити без Лукашенка.

Захід так само не готовий реагувати на військову кампанію проти Білорусі. Зміцнення стримування та оборони НАТО на східному фланзі стало половинчастим, багато європейських урядів ще не усвідомили фундаментального виклику, який становить російський імперіалізм. Кремль знає, що реакція Заходу на такий крок була б слабкою. Враховуючи дуже різні погляди на історію, введення додаткових символічних санкцій було б цілком виправданим з огляду на значно покращену військову підготовку Росії порівняно з Європою.