ЕВРОПА 11.11.2021 | Артем Шрайбман

Выхолощенный союз

Союзные программы Минска и Москвы не стали интеграционным прорывом. Россия находит новые механизмы привязки Беларуси.

4 ноября Владимир Путин и Александр Лукашенко после трех лет переговоров подписали пакет интеграционных документов. Некоторые считают эти 28 союзных программ, которые раньше назывались дорожными картами, прорывом в интеграции и предвестником поглощения Беларуси Россией. Так ли это на самом деле?

Минск и Москва начали диалог об углублении интеграции, чтобы выйти из очередного острого спора об энергоносителях. Лукашенко считал, что он переплачивает за газ и не получает компенсацию за постепенный рост цены на российскую нефть, который происходит уже несколько лет из-за изменения налогообложения отрасли в самой России (налоговый маневр).

Раз за разом поднимая этот вопрос на саммитах и встречах, Лукашенко, очевидно, так утомил Кремль, что тогдашний премьер Дмитрий Медведев поставил вопрос ребром: либо более тесное объединение по Договору о Союзном государстве 1999 года, либо уход от особых преференций для Минска.

Лукашенко не мог ответить на ультиматум ничем, кроме недовольного согласия обсудить интеграцию. В 2019 году диалог шел бойко – президенты встретились около 10 раз, а правительства пытались решить нерешаемую задачу: как углубить интеграцию и так близких союзников без покушения на суверенитет Беларуси, но при этом не дать Минску возможности блокировать экономическую политику во всем Союзном государстве, имея равный с Москвой голос.

Ожидаемо переговоры зашли в тупик даже несмотря на отказ обсуждать самые амбициозные положения союзного договора: единый парламент, правительство, суд, эмиссионный центр по выпуску единой валюты и другие наднациональные органы. Минск и

Москва не смогли согласовать даже принятие единого налогового кодекса и создание общих регуляторов в энергетике и таможне. Провал переговоров в конце 2019 года привел к новой вспышке конфликта – трехмесячной нефтяной войне, резкому сокращению поставок российской нефти на белорусские НПЗ.

После выборов 2020 года, которые запустили самый глубокий политический кризис и ссору с Западом в истории независимой Беларуси, Минск и Москва реанимировали интеграционный диалог. Многие наблюдатели ожидали, что, воспользовавшись изоляцией Лукашенко, Путин выжмет из него все уступки, которые раньше не мог получить.

Год спустя переговоры закончились, и реальность в очередной раз разошлась с паническими заголовками и прогнозами о сдаче суверенитета. Полный текст всех «союзных программ» пока не опубликован, но их краткое содержание обнародовала сама Москва.

Даже если представить, что подписанные союзные программы будут полностью выполнены в срок, то на выходе будет не поглощенная Беларусь или некая конфедерация

Показательна лексика – стороны в подавляющем большинстве программ договорились «сблизить», «гармонизировать», «синхронизировать» или «проработать унификацию» законодательства, «совершенствовать обмен информацией», выработать «общие подходы и принципы» и согласовывать политику в разных сферах. Эти абстрактные слова не накладывают конкретных обязательств – даже переписывание одной нормы закона по образцу союзника уже можно назвать сближением или гармонизацией.

Налоговая сфера оказалась среди редких исключений – сфер, где есть более или менее четкие формулировки. Там планируется «внедрить интегрированную систему администрирования косвенных налогов». Москва, очевидно, хочет таким образом положить конец белорусским льготам по НДС для ввоза отдельных товаров, которые потом попадают на российский рынок. Еще одна относительно четкая формулировка – «унификация законодательства» – применяется в сферах транспортных услуг, защиты прав потребителей, торговли и общественного питания. Хотя и здесь неясно, в какой степени это законодательство будет унифицировано.

Наконец, по главным для Беларуси вопросам – газу и нефти –

решено просто отложить создание единых рынков на потом. По нефти объявленного дедлайна нет, по газу это конец 2023 года. Подразумевается, что стороны как-то смогут договориться о том, о чем не могли договориться до сих пор. В Евразийском экономическом союзе, к слову, этот вопрос также должен быть решен к 2024-2025 году, и там между странами-участницами видны четкие различия в понимании, что такое «единый рынок» и какие обязательства он накладывает на потребителей и поставщиков энергоресурсов.

Даже если представить, что подписанные союзные программы будут полностью выполнены в срок, то есть за два-три года (что выглядит фантастикой, если знать историю белорусско-российской интеграции), то на выходе будет не поглощенная Беларусь или некая конфедерация, а все те же две суверенные страны с чуть более похожими законами в отдельных сферах. Разумеется, за толкование всех «единых принципов» и «гармонизации» еще будет вестись отдельный торг по каждой из тем, важных для каждой столицы.

Вместо того чтобы полагаться на многостраничные декларативные дорожные карты, Москва делает ставку на более осязаемые и надежные механизмы привязки

Почему Минск и Москва подписали настолько выхолощенные документы? Есть несколько объяснений, которые не противоречат друг другу. Во-первых, Кремль не отказывается от идеи усиления своего влияния в Беларуси, но, кажется, перешел к другой тактике.

Вместо того чтобы полагаться на многостраничные декларативные дорожные карты, реализацию которых Лукашенко почти наверняка будет затягивать, Москва делает ставку на более осязаемые и надежные механизмы привязки. Первый из них – военное присутствие. Кроме недавнего продления соглашения об аренде двух военных объектов на белорусской территории, Москва разместила недалеко от белорусско-польской границы совместный «учебно-боевой центр» ВВС и ПВО.

Поскольку этот центр формально не является военной базой, то нет публичного соглашения о том, сколько российских военных могут там находиться, кому они подчиняются, с какой техникой и вооружениями они могут там пребывать, как организована их ротация. Известно, что в рамках этого центра в Беларуси уже разместились вполне себе неучебные российские зенитно-ракетные

комплексы С-400 и истребители Су-30СМ.

Второй рычаг контроля – подставить плечо тем секторам белорусской экономики, которые пострадали и еще пострадают от западных санкций. Уже произошла частичная переориентация поставок белорусских нефтепродуктов из литовских портов в российские. На очереди поставки, которые сейчас идут через Латвию, а также калийные удобрения. Хотя в последнем случае у специалистов есть серьезные сомнения насчет того, имеются ли в России свободные портовые и логистические мощности для обеспечения перевалки всего белорусского калия, который сейчас идет через литовскую Клайпеду. Речь все-таки идет о 20 процентах мирового экспорта калийных удобрений. Ясно, что делать это в ущерб своему производителю – «Уралкалию» – Москва не будет.

Задача Москвы – обеспечить стабильную, не зависящую от фамилии и взглядов президента в Минске, зависимость Беларуси

То же самое будет происходить и в несырьевых секторах: белорусские банки, авиационная отрасль, промышленные гиганты, страховщики и другие компании, попадающие под санкции ЕС и США, будут обходить их через российских партнеров, фирмы-прокладки и другие схемы, которые еще плотнее привязывают белорусскую экономику к России.

Задача Москвы – обеспечить стабильную, не зависящую от фамилии и взглядов президента в Минске, зависимость Беларуси. Рассчитанные на годы реализации «союзные программы», подписанные Лукашенко, у которого подорвана внешняя и внутренняя легитимность, перестали быть надежным инструментом для этого. Они могут не пережить уход белорусского автократа, а выгнать российский учебно-боевой центр и военные объекты или разорвать экспортные логистические цепочки будет куда сложнее для любой власти.

Наконец, важно не переоценивать свободу действий, которая есть у Путина. Его отношения с Лукашенко нельзя ставить на одну доску с тем, что российский президент может делать со своими губернаторами. У Путина нет волшебной кнопки для увольнения Лукашенко.

Попытка сломать его через колено ради создания полноценного Союзного государства может легко обернуться отчаянным сопротивлением самого Лукашенко, который держится за свою власть сильнее, чем за дружбу с Россией. Что делать в таком случае?

Доводить белорусскую экономику до коллапса экономическим давлением? Но это значит дать козыри в руки протестному движению, которое Москва не считает своим союзником. Путин – консерватор, и он опасается, что из революционного хаоса, вызванного российским давлением, может родиться такое лицо новой белорусской власти, на фоне которого и Украина может стать не самой большой головной болью.

В итоге Кремль предпочитает не создавать Беларуси таких проблем, на решение которых потом придется потратить куда больше ресурсов, чем можно сегодня давать Лукашенко. Российский эксперт по Восточной Европе Максим Саморуков в недавней статье также отмечает, что невнятные результаты интеграционных переговоров следует толковать как желание Москвы обеспечить спокойный пророссийский транзит власти в Беларуси без риска «пережать» Лукашенко почем зря на этом пути.

Для переживаний по поводу перспектив белорусского суверенитета и свободы геополитического маневра есть множество реальных оснований. Но пакет из 28 союзных программ едва ли должен быть главным из них.



Артем Шрайбман

Артем Шрайбман (Artyom Shraibman) – политический аналитик, основатель Sense Analytics, приглашенный эксперт Берлинского центра Карнеги.