



Отношения Беларуси и России в 2021 году

Сергей Богдан

Инцидент с самолетом компании Ryanair в мае 2021 года стал новой точкой отсчета для международных отношений Беларуси. Резкая эскалация напряженности между Минском и западными столицами и, в частности, введение последними беспрецедентных санкций начали изменять структурные основы белорусской внешней политики и безопасности в регионе Восточной Европы. В рамках специальной серии аналитических записок эксперты «Минского диалога» анализируют влияние этих процессов на отношения Беларуси с ключевыми партнерами.

Главные тенденции в двусторонних отношениях после мая 2021 года

- Вследствие ухудшения отношений с Западом и введения санкций Минск пошел на сближение с Москвой в условиях минимальных уступок со стороны Кремля.
- Белорусское правительство продолжило прилагать усилия для отстаивания своей автономности, в том числе через диверсификацию коммуникации и сотрудничества внутри самой России.
- Ускорились два процесса, имеющих фундаментальное геополитическое значение: а) изменение направления транспортных потоков белорусского экспорта и импорта и б) усиление военного взаимодействия с Россией.

Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года

1. Политические отношения и противостояние с Западом

На фоне многочисленных заявлений о поддержке Минска в связи с давлением со стороны ЕС/НАТО, Москва с мая оказывала Беларуси ограниченную поддержку, используя при этом ситуацию для увеличения своего влияния в стране – посредством перенаправления транспортных потоков через свою территорию, подписания союзных программ и сближения в военной области. После начала фактической воздушной блокады Беларуси со стороны стран ЕС и Украины премьер-министр Роман Головченко во время встречи с председателем правительства России [выразил](#) надежду на помощь со стороны РФ: на восстановление полномасштабного авиасообщения между странами, а также на защиту от западных санкций белорусского экспорта удобрений и транзита российского газа через Беларусь. Но до утверждения 9 сентября союзных программ авиасообщение оставалось ограниченным ввиду борьбы с пандемией. В сентябре между странами [выполнялось](#) лишь 36 рейсов в неделю (до пандемии – свыше 200). Наземная граница оставалась [закрытой](#) с российской стороны, а [попытки](#) Минска решить этот вопрос не приносили результатов.

Сразу же после инцидента с самолетом компании Ryanair, 28-29 мая, состоялся рабочий визит президента Лукашенко в Россию. Позднее визит описывали как «неформальную встречу» и [сообщали](#), что главными его итогами стало перечисление второго транша российского кредита в \$500 млн (соглашение о предоставлении Беларуси кредита на \$1 млрд подписано 21 декабря) и договоренность об открытии новых рейсов «Белавиа» в Россию.

Более заметно активизировали сотрудничество силовые ведомства. 3 июня в Витебске прошло 20-е совместное заседание коллегии КГБ Беларуси и СВР РФ. Согласно официальному [заявлению](#), «СВР России и КГБ Беларуси в духе традиционно братских отношений договорились о ведении совместной работы по противодействию деструктивной деятельности Запада, нацеленной на дестабилизацию политической и социально-экономической ситуации на пространстве Союзного государства».

Такое взаимодействие силовых структур контрастировало с развитием ситуации в нефтегазовом секторе. 15 июня «Газпром» [опубликовал](#) контракт с ОАО «Газпром трансгаз Беларусь», основанный на предположении, что в IV квартале 2021 года транзит газа в ЕС через Беларусь снизится почти на 80%. Главной причиной этого был назван ввод в эксплуатацию «Северного потока-2». «Газпром» решил снизить транзит через территорию Беларуси, а не Украины, и газопровод «Ямал-Европа», идущий через территорию Беларуси, стал резервным в схеме поставок российского газа на Запад. В конце года уход российского газового транзита [стал](#) реальностью.

Словесная поддержка Кремля была довольно выразительной. 1 июля на заседании Форума регионов Путин [назвал](#) Беларусь «ближайшим союзником» и обещал продолжить поддерживать Беларусь в противостоянии санкционным ограничениям со стороны ЕС. 13 июля президенты Беларуси и России встретились в Санкт-Петербурге. Повестка дня была схожа с программой и итогами визита Лукашенко в Россию 28-29 мая. На переговорах [обсуждались](#) вопросы безопасности, «совместный план по противодействию санкциям и устранению оставшихся барьеров для поставок белорусской продукции, в том числе в сфере госзакупок», бесперебойные поставки углеводородов. Хотя было [условлено](#), что цена на природный газ в 2022 году не должна быть выше цены 2021 года, «окончательно она будет определена к концу этого года». Это уже было некоторым отступлением Минска, поскольку при установлении действующей цены Лукашенко [говорил](#), что, учитывая отношения двух стран, она «могла бы быть более справедливой».

Минск смог до некоторой степени опереться на Москву в вопросе преодоления последствий санкций. Правда, это вело к нарастанию односторонней зависимости от России. По результатам встречи премьер-министров Беларуси и России 10 сентября было [объявлено](#) о согласовании «действий в условиях применения нелегитимных экономических санкций в отношении двух стран». В ходе совещания 7 октября о противодействии санкционным мерам, Лукашенко [заявил](#), что санкционное давление позволило убедить Кремль в необходимости предоставить Беларуси дополнительные возможности и поддержку, сделать «гигантский шаг вперед».

2. Интеграция

Минск и Москва делали акцент на приоритетности экономической интеграции по отношению к политическому сближению. Выступая 26 мая в парламенте, Александр Лукашенко [сформулировал](#) цель интеграции: «существуя как два независимых, суверенных государства, выстроить такую мощную систему взаимоотношений и единства, что это будет мощнее, чем система единства в самой России». Президент России Путин также [заявил](#), что СГ Беларуси и России – это не государство буквально, но «определенный уровень интеграции». Более того, по его словам, интеграция в ЕС куда глубже – единая валюта, таможенный союз, единое пространство перемещения и т.п. – «при полном сохранении суверенитета».

Выступая 9 августа на «Большом разговоре», Лукашенко [подчеркнул](#), что «для развития экономической интеграции нет необходимости присоединяться к другой стране». И что Беларусь и Россия по инициативе Путина [отказались](#) от дорожной карты политической интеграции. Впрочем, 9 сентября Путин [допустил](#), что после создания экономической основы две страны могут начать процесс политической интеграции.

Отношения во многом определялись процессом подготовки союзных программ, который начался в 2019 году. В начале мая премьер-министр Головченко [утверждал](#), что белорусская сторона завизировала проекты 26 из 28 программ по интеграции, а по остающимся двум «ситуация не подталкивает к тому, что надо срочно что-то делать». Минск явно не торопился, постоянно [подчеркивая](#) сложность задачи. При этом именно после обострения кризиса в отношениях с Западом Минск [согласился](#) гармонизировать и налоговое законодательство, хотя ранее отвергал такое предложение. Аналогичным образом, после обострения дипломатического кризиса Минск безо всякой огласки [согласился](#) и на «союзную программу» по налоговой политике – самую болезненную для него.

9 сентября президенты Беларуси и России в Москве одобрили 28 союзных программ интеграции. Лукашенко назвал их «прорывом», суммировав их суть как «равные права для субъектов хозяйствования наших стран». 10 сентября в Минске на заседании Совета министров СГ белорусский и российский премьеры [подписали](#) 28 союзных программ и «Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 гг.»

Первый заместитель премьер-министра Беларуси Николай Снопков [подчеркнул](#), что реализация союзных программ подразумевает «унификацию законодательства двух стран не на основе российской [...], а на основе лучших практик, в том числе и тех, которые на данный момент еще не применяются ни в России, ни в Беларуси». Но на практике белорусскому правительству приходилось соглашаться на российские стандарты во все новых областях, что зачастую означает сокращение роли государства и изменяет основы белорусской государственной модели. Так, на встрече 20 мая вице-преьера Беларуси Анатолия Сивака с зампреда правительства России Маратом Хуснуллиным в Москве, посвященной привлечению белорусских строителей к сооружению объектов в РФ, российская сторона [предложила](#) Беларуси последовать российскому примеру, снизив число «обязательных норм в строительстве». Выяснилось также, что отраслевым министерствам обеих стран даны поручения по перестройке белорусского ЖКХ, взяв «за базу систему управления сферой ЖКХ, которая есть сегодня в России».

3. Финансы и промышленная кооперация

2 июня Беларусь получила второй транш российского кредита в размере \$500 млн. Даже после одобрения союзных программ 9 сентября было заявлено, что кредитная поддержка Беларуси со стороны России с сентября 2021 года до конца 2022 года составит более \$600 млн., за счет уже выделенных кредитов. Фактически это означает, что Кремль новых денег не обещал, и Лукашенко вынужден был [добавить](#): «Опять Владимир Владимирович не сказал, но я должен признаться, что я просил его о том, что нам не нужны новые кредиты, если мы от атомной станции, на которую нам выделен определенный кредит (это практика Российской Федерации во всем мире), чего-то сэкономим, я его попросил: ты мне отдай эту

экономии как кредит. Ответ был такой: подумаем, нас это устраивает, если будут хорошие, выгодные проекты».

2 мая премьер-министр Головченко [заявил](#), что в связи с санкционным давлением на Беларусь и Россию возросла важность кооперации в области «микроэлектроники, электронной компонентной базы». Она, по его словам, отстает от машиностроения, химии и нефтехимии, где уровень кооперации «очень высокий». Ставится задача включить белорусские предприятия микроэлектроники в российские программы развития микроэлектронной промышленности.

По [словам](#) замминистра промышленности Дмитрия Харитончика, угроза западных санкций подталкивает белорусскую промышленность к нарастающей кооперации с российскими предприятиями. Он упомянул строительство завода «Амкодор» в Петрозаводске, производств МТЗ в Татарстане, сотрудничество на «Брянксельмаше». Более того, «и остальные предприятия точно также рассматривают возможность повышения на своих уже имеющихся сборочных производствах степени локализации, привлечения большего количества партнеров из России – поставщиков комплектующих». Речь все чаще стала идти не только о расширении поставок в Россию белорусской техники, но и об [организации](#) там ее сборки и полного производства. Примером является подписание 6 июня [соглашения](#) между Фондом развития промышленности РФ и «АМКОДОР-Онего» о предоставлении льготного займа на реализацию проекта по созданию завода полного цикла по производству лесозаготовительной техники, с полной локализацией к 2028 году производства машин лесопромышленного комплекса в России. 2 августа «АМКОДОР» [объявил](#) о намерении выпускать сельхозтехнику в Ленинградской области. Этот завод станет третьим предприятием холдинга в РФ. Аналогично действует, например, «Гомсельмаш». Он в настоящее время [развивает](#) не только собственную производственную площадку в Гомеле, но и завод в Брянске. В прошлом году четверть из проданных на российском рынке 1200 единиц техники «Гомсельмаш» была произведена именно в Брянске.

10 сентября состоялась встреча министра экономики Беларуси Александра Червякова с министром экономразвития России Максимом Решетниковым. [Обсуждались](#) вопросы импортозамещения, сотрудничество в сфере АПК, космической сфере. Достигнута договоренность «определить 5-7 крупных проектов, которые можно будет реализовать в рамках союзных программ», при этом «основной упор будет сделан в первую очередь на кооперационные связи, на экспорт в третьи государства». Последнее позволит в том числе решить и вопрос западных санкций против Беларуси, которые уже мешают поставкам белорусских товаров в третьи страны.

Западные санкции ведут к стремительному нарастанию зависимости белорусской промышленности от российских поставщиков и на уровне отдельных изделий, а также

сказываются на их конкурентоспособности. В конце сентября министр промышленности Петр Пархомчик [признал](#), что в результате санкций «БелАЗ» пришлось перейти с американских на российские газовые двигатели, другие компоненты западного производства также заменяются деталями незападного происхождения, хотя министр не скрывал, что по качеству это – неравноценная замена. Оценить процессы роста российской доли невозможно, поскольку с этого года Белстат не публикует соответствующей официальной статистики.

4. Торговля

Товарооборот Беларуси и России [вырос](#) в первом полугодии на 37% и составил \$17,5 млрд (в 2020 году он сократился на 17%). При этом импорт из России – \$10,3 млрд. (рост 48%), белорусский экспорт – \$7,2 млрд. (рост 24%).

Серьезной проблемой в экономическом взаимодействии с Россией оставались нетарифные ограничения. С ними [сталкивались](#) не только белорусские производители продовольственной и сельскохозяйственной продукции, но и другие отрасли. В июне председатель ГВПК Дмитрий Пантус [заявил](#), что Беларусь ежегодно поставляет в Россию военную продукцию на \$250-300 млн, но «наши предприятия на не совсем равных условиях участвуют в гособоронзаказе России». Впрочем, выбора у белорусских производителей остается все меньше. Заявлено также о координации с РФ работы на рынках третьих стран.

Есть основания допускать политическую природу таких ограничений, хотя их введение обосновывалось нарушениями. Снимались ограничения в процессе переговоров по конкретным случаям – практически в «ручном режиме». Например, председатель Могилевского облисполкома Леонид Заяц [воспользовался](#) приездом российского посла Евгения Лукьянова, чтобы попросить его помочь снять ограничения на поставки продукции «Могилевлифтмаша» и «Бабушкиной крынки» в РФ, которые уже привели к резкому сокращению продаж. Лукьянов, признал, что «шероховатости» в вопросе с лифтами есть – «они имеют законодательный момент». 9 августа вопросами условий поставок белорусского лифтового оборудования, доступа радиоэлектронной продукции к государственным (муниципальным) закупкам в России и снятия ограничений на поставки белорусского щебня [занималась](#) уже Группа высокого уровня Совмина СГ, но окончательного решения проблема не получила.

5. Транзит

Среди процессов, которые могут иметь самые далеко идущие последствия для белорусской государственности и отношений в регионе, была переориентация потоков белорусского экспорта и импорта. 2 мая Роман Головченко [заявил](#), что Беларусь обсуждает с Россией возможность экспорта леса и товаров машиностроения через российские порты

«по аналогии с нефтепродуктами». В частности, прорабатывается вопрос строительства собственного терминала в российских портах, чему российская сторона, по его словам, не противится. Также Головченко сообщил, что Минск изучает возможности выстраиваемого Северного морского пути для развития связей с Азиатско-Тихоокеанским регионом.

13 августа Головченко [сообщил](#), что Минск прорабатывает альтернативные варианты экспорта через порты Мурманска и Ленинградской области, и к декабрю перевалка удобрений может полностью идти через российские порты. 8 сентября премьер-министр также [заявил](#) на встрече с руководителем РЖД Романом Белозеровым о необходимости нарастить пропускную способность дороги в направлении российских портов Усть-Луга, Санкт-Петербург и Выборг. По признанию руководителя белорусского правительства, сейчас большинство грузоперевозок БелЖД связаны с российской территорией. В интервью 10 сентября Головченко [признал](#), что, хотя работа по организации транспортировки белорусского экспорта через российские порты идет, решить эти вопросы – особенно по калийным удобрениям – сложнее, чем в случае перенаправления экспорта нефтепродуктов, из-за значительного объема. Возможно, Минск тем самым пытается повременить с дальнейшим уходом из балтийских и украинских портов, надеясь на изменение ситуации в соответствующих странах. Кроме того, на октябрьском совещании о противодействии санкциям Лукашенко многозначительно [потребовал](#) «открытия новых маршрутов, не забывая и о старых».

Рамочные позиции сторон в двусторонних переговорах

Чтобы обосновать необходимость поддержки Беларуси Москвой, белорусское руководство неустанно подчеркивало связь между давлением на Беларусь и на Россию. Например, министр иностранных дел Владимир Макей, говоря о политическом кризисе вокруг Беларуси, [отмечал](#), что основной целью конфронтации была Россия. Белорусское руководство делало упор на чрезвычайности ситуации, проводя параллели с историческими катастрофами, с которыми сталкивались оба народа. По [словам](#) Лукашенко, «и мы, и Российская Федерация очень серьезно воспринимаем это западное направление, где мы находимся непосредственно в соприкосновении с натовскими войсками [...] нельзя расслабляться, учитывая опыт 1941 года, когда мы все утихомиривали, всех успокаивали [...] а потом получили оглушительный удар и практически Беларусь потеряли за пару-тройку месяцев. История многому учит».

Разрабатывая эту аргументацию далее, белорусское руководство делало акцент на особом положении Беларуси как своеобразного *frontline state* (зеркально отражая традиционную политику Польши и Литвы в ЕС/НАТО). Объясняя, например, 28 октября кризис на границе генпрокурору РФ Краснову, Лукашенко [заявил](#), что польские власти используют приток беженцев как предлог и «ищут любой повод, чтобы продвинуть свои войска ближе к нашим границам. Читай – границам Союзного государства [...] Мы еще

подождем некоторое время, предупредим их. А потом у нас есть, что продвинуть ближе к границам. У нас, а тем более у Российской Федерации». По меньшей мере среди части российского истеблишмента эта аргументация работает.

Беларусь в условиях санкций и блокады утратила большинство средств защиты своих интересов в экономической области и пытается противостоять аппетитам одной части российского истеблишмента (например, ТЭК) через углубление контактов с другим сегментом этого истеблишмента (например, силовые органы и ВПК). Как [сказал](#) Лукашенко в мае, «по военно-политическим и прочим вопросам мы уже давно договорились [...] и остаются в основном экономические темы». Это ведет к соответствующему акценту на военно-политическом сотрудничестве, выработке риторики противостояния с НАТО и т.п. Другим примером является балансирование интересов нефтегазовых компаний и ядерной отрасли.

Ситуация кризиса в отношениях Беларуси с Западом, введение санкций и авиаблокады Беларуси со стороны ряда стран объективно способствовали реализации целей Кремля в подталкивании Минска к фундаментальным уступкам: по военным вопросам, включая проведение гигантских учений «Запад», дорожным картам, транзиту. Кремль стал оказывать более стабильную поддержку Минску в вопросах противостояния с Западом по мере возрастания российского влияния и присутствия. Однако даже в ситуации кризисов, связанных с авиаблокадой и беженцами, Кремль готов значительно увеличить объем поддержки в основном в тех областях, в которых это ведет к нарастанию односторонней зависимости Беларуси от России и/или извлечению выгоды конкретными бизнес-кругами или отраслями российской экономики. Ярким примером является обеспечение доступа в российские порты. В других областях, где помощь Беларуси не приносит такого рода выгоды, она практически не возросла (например, вопросы кредитования, газового транзита, доступа на российские рынки).

Прогноз развития отношений до конца 2021 года

- Если отношения с соседними странами и Западом не улучшатся, сближение Беларуси и России продолжится. Для многих сфер рост российского присутствия станет необратимым уже в ближайшие месяцы. Например, для армии после дальнейших закупок российского оружия и возможного развития созданных российских объектов ВВС и ПВО.
- Минск может замедлять процессы роста влияния Москвы, но в существующих условиях не сможет их остановить. Потому вполне следует, например, ожидать затягивания окончательного оформления и имплементации некоторых союзных программ, но их реализация практически неизбежна.

- Основную ставку белорусское руководство, вероятно, будет пока делать на диверсификацию связей внутри РФ. Это означает работу с различными политическими силами (особенно делая акцент на своей роли «защитника России»), различными потенциально конкурирующими экономическими субъектами, отраслями и регионами России.

Сергей Богдан

Научный сотрудник, Институт истории им. Фридриха Майнеке Свободного университета Берлина; член Экспертного совета «Минского диалога»