

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



Информационный
Серия ВЫПУСК № 90 (1696)

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья А. Суздальцева «Россия – Белоруссия: кризис Союзного государства», опубликованная в журнале «Эксперт», № 27, 1-7 июля 2019 г.

Вологда
июль 2019

Россия – Белоруссия кризис Союзного государства

Москва пытается вернуть Минск на прагматичные интеграционные рельсы. Но белорусское руководство хочет оставить иждивенческий подход. К лету 2019 года кризис Союзного государства стал не только очевидным, но и потребовал политических решений.

Судьба первого и пока последнего на постсоветском пространстве проекта политической интеграции – Союзного государства (СГ) России и Белоруссии – в последние годы все чаще оказывается в центре внимания российской и международной общественности. Усилиями определенных кругов на Западе и белорусских властей все попытки российского руководства вывести проект Союзного государства из стадии стагнации интерпретируются как давление на независимое государство. Союзная тема стала основой для широко распространенной в Восточной Европе и Евросоюзе версии продления президентских полномочий **Владимира Путина** после 2024 года. Можно говорить, что отношения между Москвой и Минском становятся составной частью политического противостояния между Россией и Западом.

В итоге к лету 2019 года в российско-белорусских отношениях сложилась крайне сложная и неоднозначная ситуация, требующая незамедлительных решений. Проблема осложнена тем, что задача реформирования Союзного государства совпала с важными датами политического расписания белорусского руководства, которая вступила в предвыборную гонку: в ноябре 2019 года в Белоруссии должны пройти парламентские выборы, а летом 2020-го – президентские. Исходя из этого, белорусское руководство хочет гарантий политической и экономической поддержки Москвой шестого президентского срока **Александра Лукашенко**. В рамках главной задачи белорусское руководство в ближайшие месяцы будет искать любые поводы и причины для того, чтобы Россия вернулась в статус безусловного донора и спонсора режима Лукашенко.

Позиция России в отношении урегулирования отношений с Белоруссией высказана премьер-министром **Дмитрием Медведевым** 13 декабря 2018 года в Бресте. Она включает в себя ряд мероприятий, ранее изложенных в Союзном догово-

ре: единая тарифная и налоговая политика, снятие торговых барьеров.

В ходе работы двусторонней рабочей группы, возглавляемой с российской стороны главой Минэкономразвития **Максимом Орешкиным**, к запланированному на 21 июня текущего года заседанию Высшего государственного совета (ВГС) Союзного государства была подготовлена и даже частично согласована с белорусской стороной дорожная карта, направленная на реализацию Союзного договора. Но при этом приходится учитывать, что за последние двадцать лет такого рода планы составлялись неоднократно. В первом плане, появившемся в 2001–2002 годах, все этапы развития интеграционного проекта имели четко обозначенные даты. Однако все попытки в те годы сдвинуть Союзное государство с мертвой точки сталкивались с белорусскими требованиями к Москве увеличить финансово-ресурсную поддержку Белоруссии «авансом». В итоге Минск за два десятилетия получил от России огромную экономическую поддержку, которая, в свою очередь, полностью остановила российско-белорусскую интеграцию. Круг замкнулся.

Столь негативный опыт продвижения российско-белорусской интеграции был учтен российским руководством. С мая 2018 года Москва пытается изменить принцип оказания финансово-ресурсной поддержки Белоруссии, основываясь на выполнении Минском заранее согласованных шагов, ведущих к сближению двух стран. Видимо, именно такой вариант и планировалось обсуждать на Высшем государственном совете Союзного государства 21 июня. Однако открытие в Минске II Европейских игр исключили эффективные переговоры, и ВГС оказался сорван, что, видимо, входило в расчеты белорусского руководства.

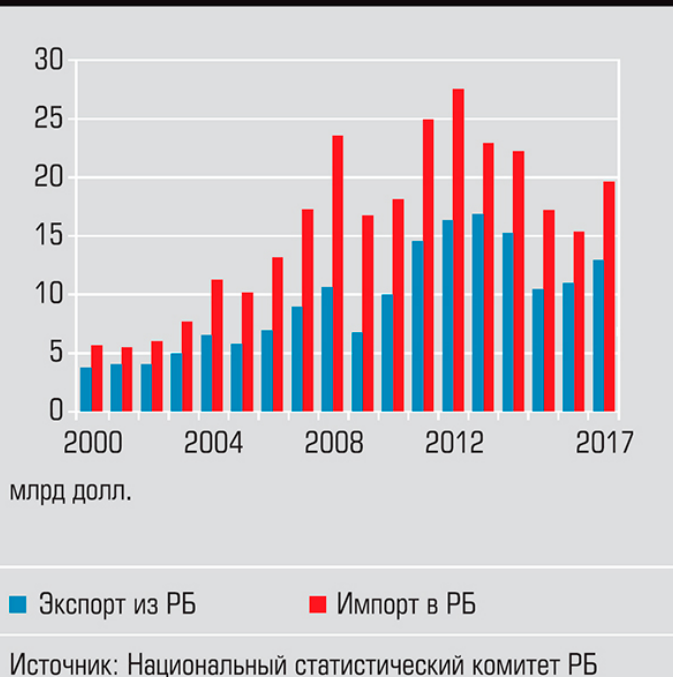
Нетрудно предвидеть, что Минск, формально согласившись с предлагаемой дорожной картой, по традиции предпримет максимум усилий, чтобы запустить бесконечный переговорный процесс и получить под него опережающее финансирование.

Союзного государства не существует

Союзное государство Белоруссии и России остается самым непрозрачным интеграционным проектом на постсоветском пространстве. Возникнув в формате политической интеграции за

три недели до завершения XX века, СГ является своеобразным межгосударственным «недостроем» без каких-либо перспектив доведения его состояния «под ключ». К сожалению, можно констатировать, что в год двадцатилетия российско-белорусский интеграционный проект находится в кризисе.

Товарооборот между Республикой Беларусь и Российской Федерацией График 1



Долгие годы с начала 2000-х российско-белорусская интеграция находилась в стадии стагнации, что вполне устраивало Минск. В свою очередь Москве, занятой противостоянием с Западом, было не до изошренной политики Лукашенко. С мая 2018 года отношения между двумя странами – основателями Союзного государства пребывают в кризисе. В его основе лежит разное понимание Москвой и Минском целей российско-белорусской интеграции. Россия видит в союзных отношениях с Беларуссией возможность поддержать военно-стратегическую стабильность на границе со странами НАТО, обеспечить транзит через Белоруссию на европейские рынки российских энергоносителей и остановить дезинтеграцию постсоветского пространства.

Белоруссия видит в союзных отношениях с РФ возможность получения неограниченного доступа к российским энергоносителям и российскому рынку, что должно обеспечить экономику авторитарного политического режима в Минске, при этом сохраняя ему свободу рук на мировой арене.

Доля в общем товарообороте Республики Беларусь за 2017 год, топ-5 стран График 2



При этом Союзного государства Белоруссии и России как субъекта международного права не существует. У СГ нет единой столицы, исполнительной, законодательной и судебной властей, единого гражданства, силовых ведомств, признанных границ, флага, герба. Существующие институты СГ работают с ограниченным набором функций. К примеру, Высший государственный совет состоит из двух президентов и двух премьер-министров. В момент его создания планировалась ротация главы совета, но с момента создания совет возглавляет Александр Лукашенко, и отнять этот пост у него не представляется возможным. До настоящего времени ВГС был занят в основном согласованием очередных дотаций, преференций и субсидий белорусской экономике.

Нельзя не отметить и такое очень экзотическое для современного парламентаризма образование в рамках СГ, как Парламентское собрание из делегированных депутатов парламентов России и Белоруссии. Занят данный орган обсуждением в пафосном режиме отношений между РФ и РБ, а также отмечанием многочисленных праздников. Какого-либо политического влияния Парламентское собрание не имеет. Организационную работу ведет Постоянный комитет СГ, находящийся в Москве. Комитет в основном занят освоением выделенного на его деятельность союзного бюджета и является учредителем ряда СМИ, ре-

кламирующих в российском информационном пространстве режим Лукашенко. Стоит отметить, что в структурах СГ нашли свое место многочисленные чиновники двух стран, компетенции которых уже неприменимы в иных органах власти. Для белорусских чиновников работа в союзных органах является возможностью переехать на постоянное жительство в Москву. Созданную систему очень трудно назвать интеграционной.

Не сошлись

В основе очередного, но не имеющего аналога по глубине кризиса лежит не только различное понимание целей и перспектив Союзного государства, но и нарушение политико-экономического баланса в российско-белорусской интеграции.



Два десятилетия СГ оставалось неким формально позитивным фоном для многочисленных российско-белорусских саммитов, пафосных мероприятий, пропагандирующих дружбу между народами России и Белоруссии, а также бесконечных скандалов между Москвой и Минском, зачастую выливающихся со стороны президента Республики Беларусь Александра Лукашенко в оскорбления России, российского руководства и русского народа. Российским властям многие годы приходилось мириться с тем, что Лукашенко, добиваясь от России экономических уступок, постоянно дискредитирует руководство России и ставит под сомнение перспективы

интеграции на постсоветском пространстве. Однако, преследуя стратегические задачи, Москва все годы существования СГ была вынуждена идти на уступки белорусскому руководству. В итоге, в понимании белорусского истеблишмента, Россия оказалась в статусе «сырьевого придатка» Белоруссии.

Постепенно «союзный корабль», давно застрявший во льдах бесконечных согласований, планов-графиков и обещаний, оказался перегружен очень развитой системой финансово-ресурсной поддержки белорусской экономики за счет российского бюджета (от шести до восьми миллиардов долларов в год). На 1 января 2019 года общая сумма финансово-ресурсной поддержки белорусской экономике за последние двадцать лет составила 126 млрд. долларов (включая получение энергоносителей по сниженным преференциальным ценам, доступ к российскому рынку, из года в год откладываемые платежи за ранее полученные кредиты и т. д.).



Можно сказать, что субсидии и дотации заменили экономическую интеграцию. За двадцать лет существования СГ стороны так и не закончили ни один из ее этапов, как экономических, так и политических. Созданная в 1995 году российско-белорусская зона в конце XX века оказалась заблокированной, как и дальнейшие этапы экономической интеграции. С 2010 года проект политической интеграции лишился своей экономиче-

ской составляющей, которая ушла в Евразийский экономический союз.

С годами между Москвой и Минском сложилась парадоксальная ситуация, когда созданный иждивенческий формат СГ стал доминировать в российско-белорусских отношениях. Благодаря созданной системе дотаций, Белоруссия остается в большей степени недоступной для российских инвестиций, не существует ни одной заметной на мировых рынках совместной российско-белорусской корпорации, белорусский рынок восемнадцатью нетарифными ограничениями частично закрыт от проникновения российских товаров.

Попутно в Белоруссии был создан белорусский нефтяной офшор, контрабандный терминал с целой сетью пунктов подготовки санкционных товаров для поставки на российский рынок, до недавнего времени существовал транзит через Белоруссию граждан третьих стран, желающих попасть на территорию России без виз.

В свою очередь созданная система финансово-ресурсной поддержки Республики Беларусь стала непреодолимой преградой не только для единения двух стран в экономике, но и для политической интеграции между Россией и Белоруссией. Дотации наравне с авторитарным политическим режимом в РБ с несменяемым руководством республики делают невозможным создание полноценного Союзного государства. Экономические системы двух стран за последние двадцать лет оказались дальше друг от друга, чем в 1990-е годы.

Союзник-жертва

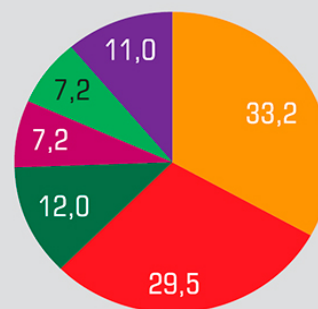
Тем не менее, Россия могла бы в определенной степени мириться с огромными экономическими издержками в пользу Белоруссии, если бы она чувствовала плечо союзника в решении военно-стратегических задач РФ на западном направлении и на международной арене. Однако военно-стратегическое сотрудничество между двумя странами носит частично мифологизированный и очень ограниченный характер. Вооруженные силы Республики Беларусь в составе совместной группировки СГ только частично боеспособны, не имеют современного вооружения и опыта и не особо могут помочь российским Вооруженным силам в противостоянии с НАТО. А в 2015 году белорусское руководство отказалось разместить российскую авиабазу. Кроме того, необходимо

учитывать, что главный форпост РФ на западном направлении не РБ, а Калининград. Сотрудничество ВПК двух стран остается весьма тесным, но политика сосредоточения военного производства на территории России ставит перед белорусским военным производством проблему выживания.

Структура российского импорта из Белоруссии в 2018 г.

График 5

%



- Продовольствие и сельскохозяйственное сырье
- Машины, оборудование и транспортные средства
- Продукция химической промышленности
- Металлы и изделия из них
- Текстиль и обувь
- Прочее

Источник: Посольство России в Республике Беларусь

Но больше всего вопросов к отсутствию реальной поддержки России со стороны Белоруссии на международной арене. Союзной внешней политики не существует. Минск в свое время нашел целый ряд оправданий, прежде всего финансовых, чтобы не признать независимость Абхазии и Южной Осетии, возвращение Крыма в состав России белорусским руководством признано лишь де-факто, что позволяет Минску в общении с Киевом подчеркивать украинский статус полуострова. Белоруссия декларирует нейтральность в рамках минского процесса, что не мешает белорусскому руководству зарабатывать на войне в Донбассе. Девятого июля 2017 года парламентская делегация РБ проголосовала на Парламентской ассамблее ОБСЕ за так называемую Минскую декларацию, в которой Россия объявляется «агрессором», «аннексировавшей Крым» и «спонсором терроризма». Минск не первый год навязывает Евросоюзу и России инициативу «Хельсинки-2», которая в случае ее реализации может вылиться в своеобразный международный трибунал над Россией за изменение границ Украины. В конце марта 2018 года Минск солидаризировался с Великобританией в вопросе отравления Скрипалей.

Республика Беларусь активна в европейской программе «Восточное партнерство», которая, как известно, завершилась для Украины, Молдавии и Грузии в 2014 году ассоциированием с Евросоюзом. Иными словами, получается, что Белоруссия активно участвует в двух геополитически разно-векторных интеграционных проектах, которые абсолютно несовместимы.

Нельзя сказать, что эта в целом антироссийская внешняя политика официального «союзника» Москву не беспокоила и не беспокоит. Но любые, даже очень осторожные попытки повлиять на деятельность Минска на международной арене мгновенно интерпретировались в качестве примера «имперского давления» на суверенную республику.

Переосмысление дружбы

К 2018 году в среде российского политического класса и экспертного сообщества стало созревать понимание провала российско-белорусской интеграции. На примере отношений с Белоруссией возникла потребность переосмыслить само понятие союзничества в современных международных условиях, в которых оказалась в последнее десятилетие Россия. Нет сомнений, что в Москве преисполнены желанием сохранить и развить (углубить) союзные отношения с Белоруссией, изменив при этом сложившийся по ряду субъективных и объективных причин иждивенческий формат российско-белорусской интеграции.

Ведь кризис усугублен и быстро накопившимися экономическими проблемами между странами, отражающими привычки белорусского истеблишмента решать бесконечные социально-экономические проблемы республики за счет России. В частности, проблема доступа белорусских предприятий нефтехимии к российской нефти и газу, поставляемых в РБ по преференциальным ценам, остается главной во взаимоотношениях Минска с Москвой. Продажа белорусских нефтепродуктов, полученных из российской нефти, обеспечивает свыше 40% белорусского экспорта.

Российское руководство в 2019 году приступило к постепенной ликвидации белорусского нефтяного офшора: в рамках новой налоговой системы в нефтедобывающей отрасли за ближайшие четыре года цена российской нефти для белорусских предприятий нефтехимии вырастет до

уровня мировых рыночных цен. Ожидаемые потери белорусского бюджета за период с 2019 до 2024 года – до 10 млрд. долларов.

Учитывая, что нефтехимическая отрасль остается основой белорусской экономики, изменение цены на поставляемую из России нефть в итоге может привести республику к дефолту. Лукашенко не способен на структурные экономические реформы и не имеет ресурсов для решения этой проблемы. Белорусское руководство с 2018 года пытается навязать российской стороне переговоры о компенсациях Минску за налоговую реформу в России, что означает попытку отрегулировать российскую экономику извне. А ранее Минск требовал снизить стоимость поставки газа в РБ до уровня цен Смоленской области, притом, что белорусскому населению и белорусским предприятиям он поступает по цене выше российской более чем на 100%.

С 1 июня 2019 года российское руководство ввело запрет на поставку на украинский рынок нефти, дизельного топлива и бензина (поставки могут осуществляться только по спецразрешениям). До недавнего времени Россия и Белоруссия обеспечивали до 80% украинского рынка нефти и нефтепродуктов (40% × 40%). При этом Минск поставляет на Украину нефтепродукты, выработанные из российской нефти, по мировым ценам и тоже неплохо зарабатывает. Таким образом ВСУ, ведущие боевые действия на Донбассе, получают топливо. Не поддерживает белорусская сторона и введенный Россией запрет на поставки энергоносителей на Украину.

Еще белорусскую сторону беспокоят задержки традиционного кредитования со стороны России. Минск просил у Москвы в 2018 году кредит на 1,3 млрд. долларов для решения проблемы обслуживания внешних долгов, но российское руководство обещало только 650 млн. долларов. До сих пор кредит не выдан. Задерживается и последний транш (200 млн. долларов США) от Евразийского банка реконструкции и развития.

Нельзя не отметить и то, что российско-белорусские торговые отношения с 2015 года находятся в стадии «торговой войны». Созданная Лукашенко после ввода международных санкций против России (2014 год) система контрабандных поставок на российский рынок европейских санкционных товаров, обеспеченных белорусскими

государственными фитосанитарными документами, потребовала реакции российских таможенных и санитарных органов. Параллельно с пресечением ввоза на территорию России контрабандных продовольственных товаров из Европы под частичный запрет попало и белорусское продовольствие. Тем не менее, ответные санкции России в отношении ЕС, введенные российским руководством в августе 2014 года, усилиями Минска аннулированы. Переговорный процесс по этой проблеме не имеет перспективы.

А новой проблемой во взаимоотношениях между Москвой и Минском может стать судьба построенной Россией Белорусской АЭС. В декабре 2019 года ожидается запуск первого энергоблока станции. Минск, стремясь уйти от выплаты российского кредита, выданного на строительство АЭС, пытается втянуть Москву в переговоры о переформатировании контракта на сооружение столь важного для республики и всего региона энергетического объекта.

Учитывая важность евразийского проекта для политики России на постсоветском пространстве,

нельзя игнорировать тот факт, что с годами нарастает проблема участия Белоруссии в евразийской интеграции. Развитая система дотирования и субсидирования белорусской экономики Россией не вписывается в формат экономической интеграции ЕАЭС.

В итоге сейчас две страны – учредители Союзного государства – оказались более далекими друг от друга, чем были до начала интеграционного проекта. Экономическая зависимость Белоруссии от России остается монопольной. Однако возможности Москвы использовать эту зависимость для стимулирования интеграции и сокращения дотаций ограничены. Иждивенческий подход белорусских правящих кругов, политического класса и населения к России лежит в основе государственной идеологии Белоруссии. В то же время проблемы российско-белорусских отношений постепенно выходят на российское политическое поле, раскалывают российские политический класс и экспертное сообщество. Страна постепенно, но неуклонно уходит от России по «украинской колее».

Андрей Суздальцев