

К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ БЕЛАРУСИ И УКРАИНЫ: ВЫГОДЫ И ВЫЗОВЫ

Андрей Скриба

Оглавление

Введение	2
Беларусь и Украина: 25 лет трансформаций	4
Двусторонние отношения: скромные достижения и упущенных выгоды....	9
Новые предпосылки для совместной работы	15
Риски и перспективы белорусско-украинского сотрудничества.....	18

Введение

Беларусь и Украина играют важные индивидуальные роли в вопросах безопасности и стабильности в Восточной Европе. После распада СССР эти две страны были объектами повышенного внимания и интереса со стороны различных глобальных и региональных игроков. Европейский союз видел в них площадку для дальнейшего распространения своих норм, применяя стратегию постепенного «втягивания» Минска и Киева в орбиту своего влияния (Политика соседства, Восточное партнерство). Схожие, хотя в чем-то собственные интересы имели и отдельные страны ЕС из региона Восточной Европы, готовые поделиться опытом экономических реформ и демократических преобразований. В свою очередь для России влияние на постсоветском пространстве являлось крайне важным с точки зрения ее статуса великой державы. События в Грузии (2008) и Украине (2014) показали, что за счет собственной мягкой силы сохранить это влияние не удастся, и перед лицом угрозы его утраты Москва готова пойти на крайние и самые жесткие меры. Собственные взгляды на Восточную Европу имеют и Соединенные Штаты; постепенно в регион проникают и коммерческие интересы Китая.

Собственная политика Беларуси и Украины, процесс выработки внешнеполитического решения, участие в этом процессе различных групп влияния – все это также сказывалось на региональной стабильности и безопасности. Однако все же стоит признать, что чаще всего поведение двух стран изучалось не *per se*, а в контексте конкуренции других сил (чаще всего – России и ЕС) за влияние на постсоветском пространстве. Тренд последних пяти лет – исследования дилеммы интеграций, перед которой оказались Минск и Киев. Вступление в ассоциацию с ЕС или Евразийский экономический союз несло им большие выгоды, но выбор в пользу одного из проектов сопровождался неминуемыми сопутствующими издержками.

Основной исследовательский интерес представляла Украина. Это было обусловлено большей непредсказуемостью ее внешнеполитических решений и, как следствие, повышенным запросом на их анализ и прогнозирование. Беларусь в этом смысле казалась более понятным региональным субъектом. За неимением приемлемой для ее руководства альтернативы (с точки зрения выгоды интеграции и ее влияния на стабильность политического режима) оно вынужденно присоединилось к ЕАЭС. А после нового обострения отношений с европейскими странами в начале 2010-х гг. дальнейшая роль Беларуси в

региональной политике казалась вполне определенной и в силу заданных ограничений – минимальной.

Сами отношения Украины и Беларуси также не вызывали особого интереса. Отчасти это объясняется низкой интенсивностью их политических отношений и слабой кооперацией, как двусторонней, так и в региональном контексте. Однако вопрос о причинах такой неактивности двух постсоветских стран, столкнувшихся со схожими внешними вызовами, пока остается без ответа. Хотя именно сотрудничество в ответе на эти вызовы кажется куда более логичным. По крайней мере, как показала практика последних 25 лет, самостоятельные действия Минска и Киева в диалоге с ЕС и Россией имели весьма неоднозначный результат. Беларусь осталась и даже стала еще больше зависимой (если сравнивать с 1990-ми гг.) от России в ряде стратегических сфер (военная, энергетическая). В свою очередь те методы, которыми Украина избавлялась от этой независимости, сделали ее уязвимой перед внешними угрозами.

Несмотря на отсутствие опыта двустороннего сотрудничества в прошлом, возможность для его выхода на новый уровень имеется в настоящем. Этому способствует и региональная ситуация, где отношения Минска и Киева остаются стабильными на фоне обострения по другим направлениям, и сохраняющиеся перспективы кооперации в самых разных сферах. Все эти обстоятельства ставят вопрос о том, *могут ли отношения Беларуси и Украины в ближайшие годы выйти на новый уровень и какие направления здесь являются наиболее перспективными.*

У Беларуси и Украины есть большой потенциал для совместной выработки региональной повестки. В случае Беларуси, несмотря на ее близость к России, она как сильное государство сохраняет хорошие шансы на потепление отношений с ЕС. Украина, несмотря на кризис отношений с Россией, заинтересована в нормализации диалога и сохранении торгово-экономических связей. В каждом из случаев Беларусь и Украина могут сыграть позитивную роль друг для друга в достижении этих целей. При этом крайне важно, чтобы цели Беларуси и Украины, направленные на устойчивое внутреннее развитие и диверсификацию внешних связей, были согласованными, взаимодополняющими и ориентированными на стратегические выгоды, а не на решение тактических конъюнктурных задач. Для этого требуется исследование этих стран, их интересов, а также тех направлений, где эти интересы могут и должны координироваться.

Работа имеет следующую структуру. В первом разделе я исследую Беларусь и Украину как два примера отличных траекторий постсоветских трансформаций, а также показываю, как особенности внутреннего развития сказались на их региональном позиционировании и внешнеполитических приоритетах. Во втором разделе я изучаю уровень двусторонних отношений и объясняю причины их низкой интенсивности. Здесь я буду опираться как на собственный анализ, так и на интервью белорусских и украинских экспертов, проведенное в июле-августе 2015 г.¹ В третьем разделе я анализирую новые региональные условия, в которых оказались Беларусь и Украина (2014 – 2015 гг.). В заключительном, четвертом, разделе, на основе проведенного анализа, а также результатов интервью экспертов, я оцениваю перспективы усиления белорусско-украинского сотрудничества.

Беларусь и Украина: 25 лет трансформаций

История становления Беларуси и Украины – двух соседствующих государств в Восточной Европе – имеет схожие черты. Обе страны прошли через множество этапов государственного строительства, находились на пересечении интересов сильных соседей, и обе сталкиваются со схожими внешними и внутренними вызовами. Однако, несмотря на общую историю в составе СССР, после обретения независимости Беларусь и Украина продемонстрировали разные модели развития.

Белорусская модель – это электоральный авторитаризм² с опорой на государственную собственность и ручное управление экономикой. В отличие от большинства других постсоветских стран, в Беларуси не была проведена масштабная приватизация – доля частного сектора в ВВП к началу 2010-х гг. составила лишь 30% (в Украине – больше 60%).³ Во второй половине 1990-х гг. это

¹ В ходе интервью были опрошены 10 белорусских и украинских экспертов – специалистов по региональным отношениям и переходным политико-экономическим системам. Были получены ответы на вопросы о современном развитии Беларуси и Украины как самостоятельных государств, оценки их нынешних отношений и проблем, препятствующих развитию этих отношений, а также прогноз возможного развития и усиления сотрудничества двух государств в таких сферах, как внутренняя и внешняя политика, экономика, торговля и инвестиции, безопасность, интеграционная политика.

² Иоффе Г. Авторитаризм без олигархии // Pro et Contra. – 2011. – № 3-4.

³ Aleš Alachnovič, Recent Evolutions In the Belarusian Economic System <http://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2011/07/Belarusian-economic-system-in-2010.pdf>, Transition Report 2010.
<http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10.pdf>

стало почвой для «отката» страны в политическом развитии – возврату к директивному управлению, отсутствию реальной конкуренции.

Нельзя сказать, что у этой модели не было своих плюсов. Например, такой подход в трудные для страны годы помог снова запустить «бюрократическую машину» и заставить ее работать на относительно приемлемом уровне. Долгое время белорусская модель характеризовалась крайне низким разрывом между доходами богатых и бедных за счет эффективного перераспределения государственных доходов. По данным разных исследований, уровень социального неравенства (коэффициент Джини) составлял здесь от 22 до 29, в то время как в Украине – от 35 до 45.⁴ Уровень бедности в Беларуси в начале 2010-х гг. не превышал 20% и был преимущественно в диапазоне 10 – 15%.⁵ В Украине же этот показатель, рассчитанный по различным критериям, не опускался ниже 25%, а по субъективному восприятию иногда превышал 70%.⁶ И хотя сейчас возможности белорусского государства выполнять свои социальные обязательства снизились, социальная политика остается на достаточно высоком уровне по сравнению с многими другими странами СНГ.

Белорусская экономика традиционно демонстрировала достаточно высокие темпы роста. Уже в 2004 г. она превзошла уровень ВВП 1990 года. В 2014 г. это превосходство стало близким к двукратному, а рост ВВП на душу населения составил более чем 100%.⁷ Несмотря на доминирование в экономике государства, нельзя не отметить успехи последних лет и в области частного сектора. Вклад малых и средних предприятий в ВВП увеличился в 2010 – 2014 гг. в два раза – до 25%, а по условиям ведения бизнеса Беларусь вошла в топ-50 стран мира.⁸ Учитывая все эти обстоятельства, некоторые ученые отмечали

⁴ Wang J. A Panel Data Analysis of the Gini Coefficient // University of Utah, 2012, P. 6. <http://mstat.utah.edu/documents/msprojectwang.pdf>

⁵ Бедность и социальная изоляция в Беларуси (ежегодник) // официальный сайт Исследовательского центра ИПМ (Минск), 2012 – 2013.

⁶ Осипова И., Плиско К. Измерение бедности в Украине: критерии, проблемы, перспективы // 2013. http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP_12_Ukraine_D_Ru.pdf; Вардомский Л.Б. Россия и Украина: вопросы социально-экономического развития в контексте взаимных отношений: Научный доклад / Под общей ред. Л.Б. Вардомского. — М.: Институт экономики РАН, 2013. — 60 с.

⁷ Бас Б. Баккер, Макроэкономическое развитие Беларуси. Конференция «Экономика Беларуси: снова перед выбором», Минск, 3-4 ноября 2015 года, http://kef.research.by/webroot/delivery/files/KEFr2015_Bakker.pdf

⁸ Еще в 2007 г. Беларусь занимала 129 место из 175 стран. См. <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/belarus/>

превосходство белорусской модели над теми реформами, которые были проведены в Украине и России.⁹

Тем не менее есть у белорусской модели и минусы. Хотя руководству страны удалось выстроить стабильные и работающие институты, эта система оказалась лишена сдержек и противовесов, а следовательно – внутренней мотивации к самосовершенствованию. Власти установили контроль над информационным пространством, а участие оппозиции в политической жизни, в частности, как источника альтернативного мнения, оказалось практически невозможным. Не имея реальных конкурентов, власть не получала достаточного импульса для саморазвития и генерации новых стратегических идей, а генерировать их самостоятельно не позволял императив сохранения построенной государственной модели.

Исследователи отмечают, что экономическая политика в Беларуси была направлена не столько на повышение качества (конкурентоспособности) экономики, сколько на рост количественных показателей и обеспечение социального контракта.¹⁰ Результаты этой политики в последние годы сомнительны. Налицо высокая двузначная инфляция, девальвация национальной валюты и снижение реальных доходов населения, а экономический рост периодически сменяется падением ВВП. По условиям ведения бизнеса также наблюдается некоторый «застой»: Беларусь занимает место в середине первой сотни уже на протяжении пяти лет, что говорит об отсутствии прогресса в этом вопросе. Об этом свидетельствуют и результаты опросов МСП.¹¹

Особенности белорусской модели, ее несоответствие многим западным демократическим стандартам урезали ее политические и экономические контакты со многими странами. Помимо этого, Беларусь остается слабо интегрированной в мировую торговлю (не член ВТО). Все это в совокупности с низкой конкурентоспособностью многих отраслей обусловило тесную связь Беларуси с Россией (Союзное государство, позже – Евразийский экономический союз). Это гарантировало рынок для белорусских товаров (часто

⁹ Ioffe G., Yarashevich V. Debating Belarus: An Economy in Comparative Perspective // Eurasian Geography and Economics. – Vol 52(6), 2011.

¹⁰ Социальные контракты в современной Беларуси. – Белорусский институт стратегических исследований, 2010. <http://belinstitute.eu/images/stories/documents/booksc.pdf>

¹¹ Белорусские МСП в 2014 – 2015 году: тенденции роста и препятствия развитию. <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pdp2015r04.pdf>

неконкурентоспособных на мировом рынке), а также позволяло привлекать финансовую поддержку. Последнему способствовала дипломатия Минска, которая умело спекулировала на российских опасениях потерять своего союзника. Однако отсюда – другие недостатки: недиверсифицированность внешней торговли, высокая финансовая и энергетическая зависимость от России.

Украинская модель, в отличие от белорусской, получила гораздо больший импульс к демократическим и либеральным реформам, а во внешней политике акцент был сделан на участие в европейской интеграции. Хотя общество, бизнес, элиты, политики и политические партии (в условиях острой конкуренции) далеко не всегда достигали чистоты демократического процесса, все они были в целом едины в неприятии авторитарных форм государственного управления. Как отметили опрошенные эксперты, если в Беларуси главным достижением ее модели можно считать относительно эффективные институты, то в Украине таким достижением стала система сдержек и противовесов, не позволявшая монополизировать власть. Именно это проявилось в 2013 г., когда основным акцентом протеста был сфокусирован на авторитарности президента В. Януковича, против которого консолидировано выступили самые разные политические силы и слои общества.

На фоне импульса к демократии и свободному рынку украинская экономика имела хорошие стартовые условия для экономического роста и развития. К этому можно добавить и большие (по сравнению с соседней Беларусью) внутренние ресурсы: природные, климатические, производственные. Тем не менее экономика страны очень скоро оказалась заложницей политической сферы и высокого уровня коррупции.

В первом случае речь идет о симбиозе государства и крупного бизнеса, что часто препятствовало стратегическому планированию и реформам в экономике, а также привлечению крупных зарубежных инвесторов. Олигархи и политики предлагали друг другу выгодное сотрудничество в самых разных аспектах, как президентские решения (опосредованно через окружение главы государства), законодательные решения (законодательство принимается парламентом, часть которого избирается в одномандатных округах, где региональные группировки могут эффективно лоббировать своего кандидата), правительственные решения (через занятие олигархами или их ставленниками различных государственных

постов) и судебные решения, а также СМИ (в Украине они являются важным инструментом влияния на ход политических кампаний).¹² Здесь же можно отметить и нестабильность правительства. Частые внеочередные выборы, постоянное перераспределение власти, отсутствие единства по многим экономическим вопросам – все это не позволяло сформулировать долгосрочные «правила игры». А в основе государственного управления (часто весьма краткосрочного) находились не стратегические цели, а перераспределение бюджетных доходов.¹³

Что касается коррупции, то по этому показателю Украина имела один из самых худших показателей в Европе.¹⁴ Размер теневой экономики в Украине также был самым высоким среди стран региона: в 2000 г. – 52,2%, в 2005 г. – 47,8%, в 2012 г. – 44%.¹⁵ Неудивительно, что в таких условиях респонденты в качестве основной причины сложной социально-экономической ситуации чаще всего называли коррупцию (31,3%) и преобладание у руководства государства личных интересов над общественными (18,2%).¹⁶

Неэффективность государства и экономические проблемы украинской модели сказывались на населении. Во время кризиса 2014 – 2015 гг., инфляции и девальвации (усугубленных вооруженным конфликтом в Донбассе) сильно упали доходы домохозяйств, а по размеру среднемесячной зарплаты Украина оказалась на последнем месте среди всех стран Европы.¹⁷

У украинского населения сложилась особое видение государства, серьезно отличавшееся от белорусского случая. Как отметил один из украинских экспертов, «любое государство в Украине априори неэффективно и коррумпировано, и чтобы работать, должно постоянно испытывать давление снизу и сверху: со стороны общества (должно бояться Майдана) и внешнего партнера (учиться у него)». Это объясняет протестный потенциал общества, а также его предпочтения во внешней политике – ориентация на ЕС как провайдера реформ и настороженность по отношению к России, политика которой могла тормозить эти реформы.

¹² Ослунд А. Олигархия в сравнении: Россия, Украина и Соединенные Штаты // Эковест. – 2006. – № 5 (2). – С. 671 – 673.

¹³ Григорьев Л.М. Транзит в никуда // Россия в глобальной политике. – 2014. – № 3. – С. 124 – 126.

¹⁴ См. <http://www.transparency.org/cpi2015>

¹⁵ Schneider, F. (2012). Shadow Economy in Turkey and in other OECD-Countries: What do we (not) know? http://www.gep.gov.tr/tmp/BSEC%20pdf/Prof.%20Dr.%20Friedrich%20Schneider%20ShadEc_Turkey2012.pdf

¹⁶ См. http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=615

¹⁷ Анализ текущих тенденций социально-экономического развития Украины. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/5835.pdf>

По поводу внешней политики позиция населения совпадала с предпочтениями многих политиков, которые считали, что именно независимость от Москвы превратила тех, кто ранее был всего лишь провинциальной элитой, в политическую и деловую элиту 46-миллионной страны.¹⁸ Все это, в конечном счете, и обусловило «перевес» в пользу ассоциации с ЕС вместо интеграции с Москвой.

Итак, на протяжении всех лет независимости Беларусь и Украина являли собой две достаточно разные траектории постсоветских трансформаций и государственного строительства, что проявлялось и во внутренней, и во внешней политике. Последнее тем более интересно, что обе страны находились в схожих региональных условиях и имели одинаковые возможности. Однако их внешняя политика не только отличалась, но и создавала впечатление нереализованности потенциала двусторонних отношений.

Двусторонние отношения: скромные достижения и упущенные выгоды

Экономическое сотрудничество между Беларусью и Украиной было сравнительно невысоким. По итогам 2015 г. Украина вошла в ТОП-4 страновых внешнеторговых партнеров Беларуси (наравне с Россией, Великобританией и Китаем), однако доля Украины составила лишь 6,1%. Доля Беларуси во внешней торговле Украины еще меньше – 4,7%. При этом около 70% белорусского экспорта, или около половины всего товарооборота приходится на нефть и нефтепродукты.¹⁹

Нельзя не отметить и тот факт, что в последние три года объем товарооборота снижался, достигнув уровня конца 2000-х гг.²⁰ Еще более скромные показатели по взаимным инвестициям Беларуси и Украины: по итогам 2012 г. объем взаимных ПИИ составил лишь 0,06 млрд долл. Для сравнения, за этот же период у Беларуси и России этот показатель был 7,8 млрд долл., у

¹⁸ Гарань А., Бурковский П., Горбач В., Дубровский В. Украина, Россия и провал имперского проекта... Киев: Стилюс, 2011.

¹⁹ Об итогах внешней торговли Республики Беларусь и Украины в 2015 году. http://ukraine.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade_economic/

²⁰ Там же; Товарооборот Беларуси с ЕС в 2015 году снизился почти на треть. –

Украины и России – 17,7 млрд долл.²¹ Предприниматели также говорят о препятствиях торговле и «взаимному проникновению» со стороны чиновников²², принятии отдельных мер дискриминационного нетарифного характера.²³

На протяжении долгого времени крайне слабо развивалось сотрудничество и на межправительственном уровне. До 2010 г. отношения (торговые, деловые) не имели целостного формата и долгосрочной стратегии. В 2010 г., чтобы исправить это, Минск и Киев создали Белорусско-Украинский Консультативный совет делового сотрудничества. Тем не менее низкая регулярность его проведения (один раз в год), а также невысокие экономические итоги (названы выше) говорят о том, что пока совету не удастся сформировать устойчивый нарастающий тренд белорусско-украинских отношений.

В политической сфере отношения между государствами не отличались интенсивностью. И для Минска, и для Киева главными внешними контрагентами были Москва, европейский страны (для Киева), а также страны-покупатели продукции и инвесторы из дальнего зарубежья – Венесуэла, Китай (для Минска). Двусторонние встречи глав государств и правительств в подавляющем большинстве случаев проходили во время многосторонних мероприятий и саммитов, например, на площадке СНГ или Восточного партнерства.²⁴

На региональном уровне руководству двух стран также не удавалось выработать схожие подходы и принципы во внешней политике. Более того, в ряде случаев их поведение свидетельствовало не столько о партнерстве, сколько о конкуренции. Так было, например, во время энергетических конфликтов с Россией, когда вместо единой консолидированной позиции (энергетической политики) Минск и Киев пытались использовать проблемы друг друга для получения дополнительной выгоды.

Хотя были и редкие исключения из этого правила. В конце 2000-х гг., когда белорусское руководство отказалась признать независимость Абхазии и Южной Осетии (в результате чего белорусско-российские отношения ухудшились), а Москва оказывала на Минск давление по вопросам поставок нефти, президент

²¹ Кузнецов А.В., Квашнин Ю.Д. Количественный анализ взаимных прямых инвестиций стран СНГ и Грузии // Евразийская экономическая интеграция. – 2014. – № 1 (22). – С. 32 – 48.

²² Ukraine's Soft Power in the Region: The tool for effective foreign policy http://iwp.org.ua/img/myaka_syla_eng.pdf

²³ Сотрудничество Республики Беларусь и Украины в новых геополитических условиях <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11006.pdf>

²⁴ Ukraine's Soft Power in the Region: The tool for effective foreign policy http://iwp.org.ua/img/myaka_syla_eng.pdf

А. Лукашенко и его окружение стали искать мягкого союза с украинскими партнерами. Состоялся ряд встреч с президентом В. Ющенко (которого позже А. Лукашенко поблагодарил за лоббирование белорусских интересов в ЕС²⁵), активизировалась работа по транспортно-логистическим и энергетическим проектам: был развернут в аверсный режим нефтепровод «Одесса-Броды», по которому в Беларусь поставлялась нефть из Венесуэлы.

Тем не менее на уровень политического регионального альянса странам так и не удалось выйти. Чаще всего причиной этого называют высокую зависимость внешней политики Беларуси и Украины от внешней (региональной) конъюнктуры.²⁶ Власти обеих стран были вынуждены реагировать на взаимоисключающие интеграционные предложения, что оставляло им немного пространства для самостоятельности и инициативности. Лишь общее восприятие внешней угрозы способствовало их политическому сближению, однако такие примеры были крайне редки.

В целом можно подытожить, что взаимодействие между Беларусью и Украиной было слабым, а политический диалог находился на невысоком уровне. Надежду на изменение ситуации дает новая роль Беларуси как переговорной площадки по урегулированию ситуации в Украине, однако и там политические контакты пока проходят на многостороннем уровне, и чаще всего – без непосредственного участия Минска.

Среди причин, тормозивших сотрудничество и диалог, можно назвать две главные группы, обозначив их как объективную и субъективную.

Первая по порядку (но не по значимости) объективная причина – **сохраняющиеся нерешенные вопросы**, которые отрицательно сказываются на дипломатии двух стран. Долгое время такой проблемой была государственная граница: Минск и Киев обменялись ратификационными грамотами лишь в 2013 г. Еще один вопрос, нерешенный до сих пор, - долг украинских предприятий перед Беларусью, оставшийся еще со времен СССР. Хотя украинская сторона принципиально готова обсуждать механизм его возврата или компенсации, она отказалась признать долг государственным.

²⁵ В Чернигове Александр Лукашенко благодарил президента Украины за "помощь" в нормализации отношений между белорусским режимом и Западом. <https://charter97.org/ru/news/2009/1/20/14208/>

²⁶ Сотрудничество Республики Беларусь и Украины в новых геополитических условиях <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11006.pdf>

Вторая проблема – **разновекторность внутренней и внешней политики Беларуси и Украины**, которая затрудняла поиск взаимовыгодной повестки. Внутреннюю политику, в основе которой были принципиально разные модели управления, было крайне трудно сблизить. Во внешней политике дефицит общих подходов и стратегий сделал Минск и Киев не союзниками, а конкурентами за российские экономические дотации. А разные интеграционные приоритеты еще больше отдалили перспективу экономического сотрудничества и общей стратегии развития.

Еще один объективный фактор – **отсутствие достаточных экономических предпосылок** и институциональных условий для политической кооперации. В целом с точки зрения экономической структуры две страны были скорее конкурентами, чем взаимодополняющими элементами. Это не давало им после распада СССР нарастить двустороннее экономическое сотрудничество. В то же время отсутствие общих (неконкурирующих) экономических интересов сокращало возможности выступить единым фронтом в переговорах с третьей стороной (например, с Россией, по вопросам цен на энергоресурсы). Хотя именно такой формат мог бы существенно усилить переговорную позицию и Беларуси, и Украины. Это отмечали опрошенные эксперты из обеих стран.

Что касается **отсутствия институциональных основ**, то для роста торговли и экономической кооперации нужен соответствующий формат отношений. В случае же Минска и Киева такой формат не был развит, и даже более того – страны находились в принципиально отличных взаимодействиях с основными внешними партнерами – не только экономических, но и военно-политических. Беларусь – участник ОДКБ, в то время как украинское руководство привержено идее интеграции в евроатлантические структуры (НАТО).

Тем не менее при определенных условиях сотрудничество могло развиваться между экономическими конкурентами, но политическими партнерами. Отсюда еще одна причина его неразвитости – **различные подходы стран и их руководств к вопросу безопасности**. Для украинских политиков (и, отчасти, крупного бизнеса) главной такой угрозой (особенно после событий 2014 г.) является Россия. Именно в отрыве от Москвы они видят свою политическую и экономическую состоятельность. В Беларуси же главный императив – сохранение политической системы и режима, ради чего власти шли на вынужденное сближение с Россией.

Говоря о субъективных факторах, опрошенные эксперты отмечали, что сами руководители (элиты) не особо стремились к взаимному сближению.

В качестве одной из причин этого украинские эксперты отмечали **отличный менталитет элит**, их ориентацию на разные ценности и, как следствие, различную политическую культуру, что ограничивало возможности диалога и сотрудничества. Мировая практика подтверждает, что авторитарным и демократическим режимам нечасто удается найти общий язык и тем более достичь уровня стратегического партнерства. Белорусские эксперты в ходе опроса также отмечали, что проблема была в **украинском политическом процессе**. Любая форма сближения требует долгосрочной стратегии, и если относительно «европейского выбора» такой консенсус у украинских политиков присутствовал, то диалог с Беларусью (как и со многими другими странами) был частью политической конъюнктуры.

Причина, в которой белорусские и украинские эксперты были едины, – **недостаток внимания к региональной повестке**. И Киев, и Минск считали приоритетом отношения с Россией и/или ЕС. В каком-то смысле Беларусь и Украина стали заложниками российско-европейской конкуренции на постсоветском пространстве и потеряли инициативность собственной внешней политики. В результате региональная кооперация с участием двух стран имела точечный характер и была направлена на решение узких задач (например, транзит нефти). И хотя тема регионального сотрудничества присутствовала в экспертной и исследовательской среде, она не находила применения в политической плоскости.

В Беларуси и Украине есть **дефицит понимания выгоды от двусторонней кооперации**. Украинские эксперты в ходе интервью отмечали, что Украина ушла далеко вперед Беларуси в сторону европейских стандартов (что, однако, весьма спорно, учитывая уровень коррупции, условия ведения бизнеса и пр.). С этой точки зрения украинским политикам и государственным служащим нечему учиться. Назывались некоторые преимущества белорусской бюрократии, однако тот факт, что эти успехи были достигнуты авторитарными методами, вызвал скепсис у украинских экспертов. Белорусские эксперты, в свою очередь, признавали необходимость реформ и заимствования украинского позитивного опыта, однако не видели возможностей для его встраивания в существующую государственную модель.

В то время как белорусские и украинские политики редко находили точки соприкосновения, а предприятия по большей части конкурировали друг с другом, а не кооперировались, **общественное мнение также не стимулировало развитие двусторонних связей**. Например, среди белорусов средства украинских реформ (протесты и иные формы давления на власть «снизу» вплоть до ее смещения) чаще воспринимались отрицательно. Например, летом 2014 г. 63.2% белорусов отрицательно относились к Евромайдану²⁷, а в марте 2016 г. более половины респондентов заявили, что главным виновником в неурегулированности ситуации на Донбассе являются власти Украины.²⁸ Украинцы к белорусам (как к населению²⁹, так и к власти³⁰) относятся весьма хорошо. Однако, как уже говорилось, следует разделять отношение к стране и ее модели, и с этой точки зрения мнения опрошенных украинских экспертов были однозначно негативными.

В целом можно сделать следующий вывод. С одной стороны, между Беларусью и Украиной имеют место разные взгляды на двустороннее сотрудничество, и это пока не позволяет наладить его ни на политическом, ни на экономическом уровне. Взаимная симпатия населения здесь играет незначительную роль и не стимулирует политиков к поиску новых решений. С другой стороны, ни одно из перечисленных противоречий не является всеобъемлющим и непреодолимым. Когда говорят о препятствиях выходу сотрудничества двух стран на долговременный тренд и стратегический уровень, речь идет не о проблемах в отношениях, а скорее о недостатках возможностей для сотрудничества и, надо признать, низкой активности обеих сторон в поиске или создании этих возможностей.

Впрочем, есть мнение, что мотивация для такого поиска может быть найдена в тех региональных изменениях, которые произошли в последние годы на пространстве «Восточного партнерства» и напрямую затрагивали Беларусь и Украину.

²⁷ См. Национальный опрос 2-12 июня 2014 г. <http://www.old.iiseps.org/data14-6.html>

²⁸ См. <http://www.iiseps.org/?p=4267>

²⁹ См. Dynamics of socio-political attitude in Ukraine: March 2016
http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/dinamika_obschestvenno-politicheskikh_vzglyadov_v_ukraine_mart_2016.html

³⁰ Attitude of ukrainians to world leaders. January 2016
http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_mirovym_lideram_yanvar_2016.html

Новые предпосылки для совместной работы

События 2014 – 2015 гг. оказали значительное влияние на региональную обстановку, на Беларусь и Украину, их интересы и взгляды на вопросы безопасности. Произошедшие изменения формируют новые предпосылки для отношений Минска и Киева, которые теоретически могут быть использованы для сближения позиций и развития экономической кооперации.

Во-первых, стимулом для такого сближения может стать **политика Москвы на постсоветском пространстве**. В 2008 – 2010 гг. конфликт с российским руководством уже послужил для Минска толчком к активизации отношений с соседями. Аналогично в 2014 – 2015 гг. Беларусь была в поисках новой для себя внешнеполитической повестки, когда ни политики, ни общество не отреагировали положительно на идею о «русском мире». ³¹ Белорусское руководство показало, что не поддерживает Москву в украинских событиях, и при этом дало понять Киеву, что готово играть активную роль посредника в урегулировании кризиса. Кроме того, власти (лично А. Лукашенко) оказали важную политическую поддержку новым украинским руководителям, признав их легитимность, несмотря на то, что эта позиция шла вразрез с политикой Москвы – союзника Минска по ОДКБ и СГ.

В целом готовность Москвы к решительным действиям по защите своих интересов в Восточной Европе вновь подняла вопрос об общих подходах Минска и Киева к обеспечению собственной безопасности. И некоторые заявления белорусского руководства дают основания полагать, что такие подходы все же имеют место быть. Например, хотя А. Лукашенко и признал Крым частью России (де-факто)³², он указал на необходимость вооруженной защиты государственного суверенитета, а также не единожды давал понять, что Беларусь готова жестко ответить на попытки внешнего военного вмешательства.³³ Показательна также категорически отрицательная позиция А. Лукашенко по поводу размещения в Беларуси российской военной базы.³⁴

³¹ Лукашенко: русский мир - пропагандистская глупость
http://www.bbc.com/russian/international/2015/08/150804_lukashenko_russian_world; <http://www.iiseps.org/?p=846>

³² Лукашенко признал Крым де-факто частью России
http://www.bbc.com/russian/russia/2014/03/140323_lukashenko_crimea_russia_speech

³³ Лукашенко: я не допускаю мысли, что Россия может забрать у Беларуси часть территории
<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-ja-ne-dopuskaju-mysli-chto-rossija-mozhet-zabrat-u-belarusi-chast-territorii-56510-2014>

³⁴ Лукашенко: речи о размещении российской авиабазы на территории Беларуси не велось
<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-rechi-o-razmeschenii-rossijskoj-aviabazy-na-territorii-belarusi-ne-velos-165419-2015/>

Вторая предпосылка – **изменение экономической конъюнктуры**. С одной стороны, падение цен на нефть и природный газ снизило возможности России оказывать экономическое и энергетическое давление на своих соседей. Оно же заставило Беларусь искать новые опоры для экономического роста. С другой — экономическая интеграция Украины с ЕС (создание ЗСТ), а Беларуси – с Россией (ЕАЭС), а также обострение украино-российских торговых отношений дает шанс развитию белорусско-украинской торговой кооперации. У Беларуси такой опыт уже имеется: введенное Москвой в 2014 г. и продленное в 2015 г. эмбарго на европейское продовольствие повысило привлекательность Беларуси как «промежуточного звена» между странами ЕС и Россией. Аналогичным образом Украина имеет шансы стать своего рода «воротами в ЕС» для белорусских товаров через укрепление между странами производственных связей.³⁵

Третья предпосылка – **снятие с Беларуси политических и экономических санкций**. На первый взгляд, это говорит о возможности наладить белорусско-европейские отношения. Однако для самого ЕС сближение с Беларусью означает перспективы выработки общего подхода к постсоветским странам Восточной Европы по ряду программ, направленных на реформы государственного управления.³⁶ Это не значит, что Минск будет готов имплементировать все предложения, но сам факт его участия в обсуждениях этих вопросов будет способствовать сближению белорусской и украинской бюрократии. Фактически речь идет о создании того самого формата отношений, в котором могут установиться регулярные контакты между белорусскими и украинскими чиновниками и политиками. Кроме того, есть мнение, что Украина могла бы предоставлять информационную и техническую помощь белорусской стороне в налаживании связей с европейскими структурами.³⁷

Снятие санкций, а также дипломатия Минска и его роль в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве (не только на Востоке Украины) стимулирует к дальнейшей самостоятельной стратегии в регионе, которая была бы независимой от российской. Результатом этого могут стать новые региональные политические и экономические инициативы. По крайней мере на

³⁵ Этот вопрос обсуждался на пятом заседании белорусско-украинского консультативного совета делового сотрудничества. См. <http://www.belta.by/economics/view/v-belorussko-ukrainskih-otnoshenijah-planiruetsja-ispolzovat-preimuschestva-zony-svobodnoj-torgovli-181966-2016/>

³⁶ Программа Европейской Комиссии «Twinning». См. <http://news.tut.by/politics/486482.html>

³⁷ Украина и Беларусь: переосмысление отношений <http://apostrophe.com.ua/article/politics/foreign-policy/2015-03-29/ukraina-i-belarus-pereosmyslenie-otnosheniy/1493>

уровне экспертного сообщества белорусскую дипломатию уже удалось конвертировать в регулярную международную исследовательскую конференцию – «Минский диалог» – где обсуждаются различные вопросы развития постсоветских государств: от внутренней до внешней политики, от экономических проблем до вызовов безопасности, от конфликтов до интеграции.

Регионализация постсоветской Восточной Европы в новые самостоятельные форматы отношений может стать частью и украинской внешнеполитической стратегии. Во-первых, у Киева уже имеется такой опыт: Содружество демократического выбора, ГУАМ, сотрудничество с Вышеградской группой. Во-вторых, сегодня такие региональные объединения для Украины очень актуальны. Они усиливают ее политический вес и переговорные позиции, создают новые основы для экономической кооперации (взамен российскому рынку) и общих подходов к региональной безопасности.

Вырос и интерес Украины к сотрудничеству с Беларусью. В основном это стало следствием приостановления Зоны свободной торговли с Россией после имплементации ЗСТ с ЕС (с 1 января 2016 г.). Возникла проблема с экспортом украинских товаров, которые раньше ориентировались на российский рынок. Значит **Киеву выгодно налаживание торгового сотрудничества с Минском** – создание устойчивых правил торговли и доступа украинских товаров на территорию Беларуси с целью их последующего реэкспорта (видимо, после переработки) на рынок ЕАЭС. Этому благоприятствует тот факт, что белорусские власти отказались последовать за российскими коллегами и сохранили режим ЗСТ с Украиной в рамках СНГ.³⁸ О перспективах взаимного использования для продвижения товаров на европейский и российский рынки говорит и тот факт, что еще в марте 2014 г., на фоне обострения украино-российских отношений, Минск и Киев отметили важность разработки «дорожной карты» в экономической сфере.³⁹

Свою роль в развитии белорусско-украинских отношений могут сыграть и восточноевропейские страны ЕС. Сегодня там обсуждается ряд вопросов об обеспечении европейской безопасности в таких сферах, как миграция и энергетика. В каждом из этих случаев интересы ряда стран ЕС (таких как Польша,

³⁸ Белоруссия не будет отказываться от ЗСТ с Украиной http://www.gazeta.ru/business/news/2015/12/28/n_8069507.shtml

³⁹ Важно, что с территории Беларуси никогда не будет агрессии на территорию Украины <http://belarus.mfa.gov.ua/ru/press-center/news/20875-vazhlivo-shho-z-teritoriji-bilorusi-nikoli-ne-bude-agresiji-na-teritoriju-ukrajini>

страны Балтии) имеют много общего с интересами Беларуси и Украины (например, востребованность диверсификации импорта энергетического сырья). Еще один перспективный вариант – привлечение Украины и Беларуси к дальнейшему развитию Балтийско-Черноморского транспортного коридора.

В целом можно резюмировать, что события 2014 – 2015 гг. существенно поменяли региональную обстановку в Восточной Европе. Это еще не означает одномоментного разворота Беларуси и Украины в сторону новой внешнеполитической стратегии, направленной на взаимное сотрудничество. Но все же отсутствие политических разногласий на фоне схожих внешних вызовов может стать хорошим стимулом к политическому диалогу.

Риски и перспективы белорусско-украинского сотрудничества

Рассмотренные предпосылки создают условия для активизации отношений Беларуси и Украины, но не гарантируют эту активизацию на практике. Несмотря на новые стимулы, внутренняя среда и особенности государственного строительства в обеих странах не претерпели существенных изменений и сохранили прежние недостатки. Белорусская политика по-прежнему отталкивается от императива сохранения политического режима, продолжает (хоть уже и в несколько меньшей степени) зависеть от финансовой поддержки Москвы и российского рынка. Что касается Украины, то ее внешняя политика остается производной от внутривнутриполитической конъюнктуры. Как результат, после 2014 г. – начала 2015 гг., когда между Минском и Киевом наблюдались политические контакты и сближение позиций по многим региональным вопросам, интенсивность диалога существенно снизилась. По мнению некоторых исследователей, виной тому – отсутствие продуманной политики торгово-экономического сотрудничества именно со стороны Украины.⁴⁰

Результаты интервью экспертов также показывают сомнения в скорой активизации сотрудничества Беларуси и Украины. Например, украинские эксперты полагают, что главным препятствием этому станет белорусский авторитарный режим, который, с одной стороны, не сможет пойти на реальное

⁴⁰ Сотрудничество Республики Беларусь и Украины в новых геополитических условиях <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11006.pdf>

экономическое и политическое сотрудничество вследствие внутренних ограничений (угроз стабильности политической системы), а с другой – продолжит зависеть от России, и потому не станет идти на реальное сближение с Украиной в условиях нынешней украино-российской конфронтации. Наконец, есть определенные сомнения, что и сами украинские политики захотят идти на контакты с белорусским руководством. В ходе интервью высказывались мнения, что недавние контакты (А. Турчинова и П. Порошенко с А. Лукашенко) были вызваны необходимостью показать поддержку Украине со стороны ближайшего союзника России. Теперь же попытки наладить отношения с А. Лукашенко могут восприниматься как сближение с авторитарным соседом, что станет предметом политических спекуляций.

Белорусские эксперты были немного более оптимистичны. Они полагали, что у Беларуси и Украины есть пространство для сотрудничества в сфере торговли, производственной кооперации, а также перспективы согласованной внешней политики в отношении с Европейским союзом. Однако и они отмечали, что пространство маневра для белорусского руководства ограничено его тесными связями с Москвой.

С одной стороны, с такими оценками можно согласиться. Действительно, шансы на политический диалог и двустороннее сближение «сверху» пока не вполне просматриваются. Без этого трудно уверенно прогнозировать и развитие отношений «снизу». Опыт прошлых лет показывает, что без должного политического сближения неочевиден прогресс и в торгово-экономических отношениях, а более вероятно – сохранение практики протекционистских мер, нетарифных барьеров и пр. Более того – нельзя исключать, что в отсутствие политического сближения экономическая сфера станет генератором новых проблем, которые в конце концов найдут свое отражение и на самом политическом уровне.

С другой стороны, очевидно, что сегодня речь идет о во многом уникальной ситуации, продиктованной стечением сразу нескольких обстоятельств (см. предыдущий раздел), когда у Беларуси и Украины есть высокие шансы выйти на новый уровень отношений. Украинский кризис и падение цен на нефть показали, что союзнические отношения Беларуси с Россией – экономическая конъюнктура, и в реальности интересы страны и ее руководства не ограничиваются российским направлением. В Беларуси, начиная с середины 2000-х гг., стоит задача диверсификации внешней торговли и снижения импортной и экспортной

зависимости от российского рынка. Что касается Украины, то для нее ухудшение условий торговли с Россией также стало проблемой, которую трудно одновременно компенсировать ЗСТ с ЕС, но можно попытаться частично решить за счет активизации сотрудничества с другими странами региона. Все это в совокупности делает перспективным и белорусско-украинское сотрудничество в частности, и более интенсивные отношения постсоветских стран Восточной Европы в целом.

Если исходить из трудности, но целесообразности развития белорусско-украинских сотрудничества, то можно обозначить следующие возможности и аспекты его стимулирования.

Во-первых, сближение должно идти «сверху», т.е. начинаться на высоком политическом уровне. Но в то же время следует учитывать и то, что политики и госслужащие двух стран пока весьма пассивны на этом направлении. И поскольку пока есть дефицит такой повестки (в т.ч. на дипломатическом уровне), генератором идей может стать экспертное сообщество, которое сможет продвигать эти идеи на соответствующих мероприятиях. Хорошей стартовой площадкой может стать Ялтинская европейская стратегия (YES), где можно развивать секцию белорусско-украинских отношений, а также уже упомянутая инициатива «Минский диалог».

Во-вторых, сближение должно постепенно переходить на «низовые уровни». Политический диалог должен постепенно конвертироваться в производственную и бизнес-кооперацию, торгово-экономическое сотрудничество, безбарьерную среду для торговли и инвестиций. Для этого можно создать на высоком уровне профильные рабочие группы, куда будут включены представители обеих стран по соответствующим направлениям сотрудничества.

В-третьих, политическое сближение должно быть направлено на оперативное решение текущих вопросов и проблем. Для этого необходима его институализация, или как минимум создание соответствующих диалоговых форматов. Белорусско-Украинский Консультативный совет делового сотрудничества – первый шаг в этом направлении. Его необходимо расширять, а также повышать частоту совместных встреч и мероприятий.

В-четвертых, диалог Минска и Киева должен быть направлен на обоюдорыгодное развитие, однако при этом не провоцировать дополнительную

напряженность в регионе. Иными словами, белорусско-украинское сотрудничество, даже в такой сфере, как военная или энергетическая безопасность, нельзя направлять против третьей стороны. Потенциальное сближение внешнеполитических позиций следует ориентировать на активный поиск взаимовыгодных решений и моделей отношений с другими государствами.

В-пятых, сотрудничество Беларуси и Украины должно быть максимально инклюзивным. Во-первых, это касается подключения к нему других стран, прежде всего – из числа постсоветских государств и стран ЕС Восточной Европы. Во-вторых, это относится к вовлеченности самих Беларуси и Украины в широкий круг региональных и интеграционных процессов, таких как сближение ЕС-ЕАЭС (так называемая интеграция интеграций), Экономический пояс Шелкового пути и пр. Две страны должны стать не потребителями и заложниками внешних, часто конкурирующих региональных проектов, а «продавцами» новых моделей регионального сотрудничества.

Итак, перспективы белорусско-украинского сотрудничества осложнены рядом препятствий, однако в то же время стимулируются изменениями, которые произошли в регионе в последние годы. Главный вопрос – смогут ли политические и бизнес элиты сосредоточиться на обоюдовыгодной повестке и дать старт развитию отношений. Исследование показывает, что время сейчас для этого наиболее благоприятное.