



Фото: zautra.by

БЕЛАРУСЬ МЕЖДУ НАТО И ОДКБ. ПРАВО И ГЕОПОЛИТИКА

Алисия Иванова

ГЛАВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- Нарастание вооружений вблизи западной и восточной границы Беларуси усиливает эскалацию напряженности в регионе и создает военную опасность для страны.
- Беларусь придерживается достаточно сдержанного подхода к военному сотрудничеству с Россией, хотя законодательно и закрепляет это сотрудничество в качестве приоритетное.
- Официальный Минск не воспринимает НАТО как прямую угрозу, но и не стремится расширить сферы сотрудничества и перевести их в практическую плоскость.
- США и страны НАТО заинтересованы в «мягкости» сотрудничества с Беларусью, чтобы не провоцировать агрессию со стороны России.
- Главным способом поддержания безопасности в регионе является укрепление независимости и суверенитета Беларуси, в том числе повышение оборонительного потенциала национальных вооруженных сил.

Текст написан в рамках учебной практики в BISS

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
Официальная доктрина: с Россией дружим, но и НАТО брезгуем.....	3
Восточный вектор: дружба крепкая, но ломается от дождей и вьюг.....	6
<i>ОДКБ.....</i>	6
<i>Союзное государство.....</i>	7
Беларусь — НАТО: после 2014 взаимодействие возрастает.....	9
«Мы не должны смотреть на них как на врагов»	10
Заключение.....	12

Введение

Политический кризис в Украине 2014 года, который привел к вооруженному конфликту на востоке страны и аннексии Крыма Россией стал отправной точкой для начала так называемой «второй холодной войны». Геополитическое противостояние коллективного Запада и России продолжало нарастать, что привело к приостановлению, а после и фактическому прекращению действия Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) в августе 2019 года из-за выхода из него как США, так и России¹.

Регион столкнулся с существенной эскалацией напряженности. Приостановление действия ДРСМД фактически узаконивает гонку вооружений

¹ Тем не менее, формально договор продолжает действовать для других участников (правопреемников СССР), в том числе и для Республики Беларусь.

между США и Россией и может подорвать эффективность других договоров в сфере контроля над вооружениями. **Ситуация в регионе обостряется** за счет последовательного расширения военного присутствия сил Организации Североатлантического договора (НАТО) на территории Польши, Латвии и Литвы, а также размещения вооруженных сил России непосредственно вблизи границы с Беларусью.

В центрально-восточном регионе Европы возрастает значение политических и военных альянсов, каковыми являются прежде всего НАТО и Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Теоретически одним из альянсов может выступать и Союзное Государство Беларуси и России (далее – СГ), но его геополитический потенциал пока что находится под большим вопросом.

В связи с существенными изменениями обстановки в регионе стоит пересмотреть **роль Беларуси** в контексте геополитического противостояния США и России. Беларусь, хоть и является членом союзнических в отношении России организаций (ОДКБ и СГ), но продолжает (и даже укрепляет) сотрудничество с НАТО в военной сфере. Поэтому особое внимание стоит уделить международно-правовым аспектам сотрудничества Беларуси с Россией, ОДКБ и НАТО.

В предлагаемом здесь учебном исследовании официальной сначала проанализируем официальную военную доктрину Республики Беларусь. После этого обратим внимание на международные обязательства нашей страны в военной сфере. Рассмотрим специфику кооперации Беларуси с Россией, ОДКБ и НАТО. В заключении будут сформулированы выводы касательно того, какой должна быть оптимальная внешняя политика Беларуси в сложившейся геополитической обстановке для поддержания мира и безопасности как в стране, так и в регионе.

Официальная доктрина: с Россией дружим, но и НАТО не брезгуем

Официальная позиция Беларуси по вопросам сотрудничества с военно-политическими альянсами и иностранными государствами, имеющими определенный политический вес и влияние на безопасность в регионе, содержится в двух основных документах:

- 1) **Военная доктрина**²: здесь определены основные вызовы национальной безопасности страны и представлены практические аспекты сотрудничества с государствами (коалициями государств) в целях улучшения положения страны в аспекте безопасности.
- 2) **Концепция национальной безопасности**. Она интересна среди прочего тем, что это единственный нормативно-правовой акт, в котором сотрудничество с НАТО представлено как нечто, что способствует укреплению региональной безопасности.

Военная доктрина была принята в 2016, поэтому разумно полагать, что она была сформулирована с учетом геополитической обстановки после 2014 года. Документ утверждает основные направления внешней политики страны и называет мотивы выбора этих направлений. В Доктрине констатируется наличие **военной опасности**, под которой подразумевается *«военно-политическая обстановка, в которой интересы, намерения и действия государств, коалиций и негосударственных субъектов при определенных условиях могут привести к военному конфликту»*. Хотя речь не идет о военной угрозе (высшей степени военной опасности), Беларусь оценивает ситуацию в регионе как нестабильную и признает вполне вероятным сценарий, в котором нужно отразить агрессию со стороны различных акторов.

Одним из факторов военной опасности, согласно Доктрине, является

- (1) Стремление отдельных государств (коалиций государств) решать имеющиеся противоречия с применением военной силы.

Данное утверждение можно трактовать как признание стремления как Москвы, так и стран НАТО применять военную силу для разрешения разгласий.

Другими факторами в Доктрине являются:

- (2) Расширение военно-политических союзов, в которые не входит Республика Беларусь.
- (3) Усиление ударно-наступательных возможностей и наращивание

² Закон Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь».

военной инфраструктуры на территориях государств, сопредельных с Беларусью.

(4) Сокращение сроков готовности к применению воинских формирований, позволяющее государствам быстро создавать ударные группировки войск для действий против Беларуси.

В случае (4) речь очевидно идет о НАТО как доминирующем военно-политическом альянсе, который на данный момент физически присутствует в странах, имеющими общую границу с Беларусью.

(5) Снижение потенциала и возможностей военно-политических союзов с участием Беларуси по обеспечению коллективной безопасности.

В случае (5) речь идет, скорее всего, о снижении возможностей ОДКБ как организации оборонительного характера. Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг 12 августа 2019 года заметил, что не видит угрозы в ОДКБ *«отчасти потому, что это не очень сильная организация»*. И добавил: *«Некоторые из стран [ОДКБ] являются партнерами НАТО. Мы не рассматриваем ее как направленную против нас»*. Действительно, ОДКБ вряд ли является организацией, способной отразить расширение НАТО в полной мере.

В Доктрине в качестве факторов военной угрозы также названы: (а) концентрация вооруженных сил другого государства вдоль государственной границы Беларуси, а также (б) заявления и демонстрация силы другого государства, указывающие на подготовку к нападению. Эти формулировки могут указывать на возможность угрозы со стороны как стран НАТО, так и Москвы: вооруженные силы обеих сторон находятся непосредственно вблизи белорусской границы, в то время как внешняя политика Москвы характеризуется определенной степенью агрессии (примером тому служат события в Украине 2014 года). Исходя из формулировок Доктрины, можно говорить о том, что **внешняя политика как НАТО, так и России расценивается Минском как дестабилизирующий фактор**.

Основные направления в белорусской военной политике имеют все же

отчетливо про-российский характер. Беларусь считает приоритетным укрепление системы коллективной безопасности и дальнейшее развитие отношений:

- с Российской Федерацией в рамках Договора о создании Союзного государства (в том числе речь идет об общем оборонном пространстве, обеспечении функционирования региональной группировки войск);
- с государствами – членами ОДКБ (в том числе по вопросам создания объединенных военных систем для нанесения поражения противнику в региональной войне).

В Военной доктрине сотрудничество с НАТО и ЕС не фигурирует как нечто, что способствует национальной и региональной безопасности. Тем не менее, в Концепции национальной безопасности (с изменениями от 2014 г.), Беларусь признает необходимость сотрудничества с США (развитие диалога на принципах равноправия, взаимоуважения и партнерства в контексте обеспечения международной безопасности), а также НАТО и ЕС в интересах укрепления европейской безопасности и стабильности.

Восточный вектор: дружба крепкая, но ломается от дождей и вьюг

Военная доктрина и Концепция национальной безопасности в значительной мере отражают обязательства Беларуси в рамках ОДКБ и СГ. Но стоит отметить, что как ОДКБ, и СГ накладывают определенные ограничения на ведение Беларусью внешней политики.

ОДКБ

Такое ограничение следует из обязательства в рамках ОДКБ не вступать в военные союзы или принимать участие в каких-либо группировках государств, а также в действиях, направленных против другого государства – участника. Таким образом, членство в ОДКБ автоматически блокирует вступление в НАТО и не позволяет Беларуси сотрудничать с НАТО в той степени, в которой это может представлять угрозу России (или хотя бы показаться такой угрозой). До сих пор Беларусь не являлась участницей совместных с НАТО операций или учений, которые могли бы быть теоретически направлены «против» России.

По **статье 9 Устава ОДКБ 2002** года, Беларусь обязуется согласовывать и координировать свои внешнеполитические позиции по международным и региональным проблемам безопасности. Исходя из этого можно сделать вывод, что сотрудничество Беларуси и НАТО не должно противоречить сотрудничеству в рамках ОДКБ, а должно всегда согласовываться с государствами-членами ОДКБ.

Таким образом, Беларусь, формируя сотрудничество с НАТО, вынуждена делать это с «оглядкой» на ОДКБ или использовать последнюю как посредника. В частности, на [заседании Совета министров](#) иностранных дел ОДКБ 24 мая 2019 года было принято [Открытое обращение министров иностранных дел](#) государств-членов ОДКБ к министрам иностранных дел государств-членов НАТО об укреплении взаимного доверия и развития сотрудничества. В документе предлагается набор мер по налаживанию прямых контактов между генеральными секретарями двух организаций, диалог между Постоянным советом ОДКБ и Североатлантическим советом, а также содействию обеспечению взаимного участия в качестве наблюдателей в военных учениях в форматах ОДКБ и НАТО.

Но по большому счету сотрудничество между ОДКБ и НАТО не налажено и не предвидится в ближайшей перспективе. На риторическом уровне позиция ОДКБ совпадает созвучна с позицией Минска.

Союзное государство

В соглашении о создании Союзного государства определены довольно четкие рамки военно-политическое будущего Беларуси:

- Статья 2 определяет проведение согласованной внешней и оборонной политики как цель Союзного государства.
- Статья 17 определяет функционирование региональной группировки войск в рамках исключительного ведения Союзного государства.
- Статья 18 предусматривает совместную оборонную политику, совместное использование военной инфраструктуры.

Практических шагов в этом направлении до сих пор сделано не было, как и не было принято конкретизирующих документов по релевантным вопросам.

Однако это не умаляет юридическую силу положений договора: даже рамочные соглашения имеют свое поле применения.

Тем не менее, проводимая с 2014 года Минском политика указывает на достаточно осторожное отношение к интеграционным процессам, особенно в сфере безопасности. В частности, на это указывают следующие факты:

- Отказ Беларуси от размещения российской авиабазы в 2015 году под российской юрисдикцией³ (в качестве альтернативного варианта Александр Лукашенко предложил использование Российских авиационных сил белорусскими пилотами под белорусской юрисдикцией).
- Приглашение стран участниц НАТО в качестве наблюдателей в рамках учений «Запад-2017» (несмотря на то, что в рамках учений НАТО было представлено Россией как «враг», несущий угрозу для безопасности и территориальной целостности Беларуси).
- Многочисленные заявления и действия, направленные на усиление независимости и эффективности национальных вооруженных сил (об этом, в частности, свидетельствует изменение законодательства о срочной военной службе).⁴

Более того, проводимые в последнее время совместные с Россией учения («Щит Союза-2019», «Защитники дружбы — 2019» совместно с Египтом) были проведены более чем в 800 километрах от границы Беларуси. При этом первый заместитель министра обороны Беларуси **Олег Белоконев** обратил внимание на тот факт, что, проведение учений «Щит Союза — 2019» в «глубине территории Российской Федерации» было сознательным решением с целью не обострять обстановку в Европе.

Подытоживая: политика Минска в сфере безопасности не противоречит обязательствам в рамках ОДКБ и СГ. Сотрудничество с НАТО не переходит черту,

³ Что не может трактоваться как несоблюдение каких-либо соглашений с Россией: ни одно положение договора о СГ не обязывает Республику Беларусь размещать на своей территории вооруженные силы иностранного государства.

⁴ Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам эффективного функционирования военной организации государства».

существующую в ОДКБ, а обязательства в рамках СГ в настоящее время не имеют практического применения, хоть фактически и создают в перспективе единое оборонное пространство. Но Беларусь при этом предельно осторожно подходит к восточному вектору в национальной политике безопасности.

Беларусь — НАТО: после 2014 взаимодействие возрастает

Официально Республика Беларусь выступает за поддержание и расширение конструктивного сотрудничества с НАТО на взаимоуважительной основе. Сотрудничество Беларуси и НАТО с 1992 года происходит в рамках Совета евроатлантического партнерства и программы «Партнерство ради мира» (с 1995). Первая Индивидуальная программа партнерства и сотрудничества (ИППС) была разработана в 1997, а последняя была принята в ноябре 2017 на период 2018-2019. Ещё в 2004 году Беларусь присоединилась к механизму «Процесс планирования и оценки сил (ПАРП)», предоставив широкий спектр военных ресурсов для проведения совместных с НАТО мероприятий тренировочного характера.

Перечень областей сотрудничества Беларуси и НАТО содержится в документе ИППС. Доступ к этому документу ограничен, но известны [основные области сотрудничества по ИППС](#):

- меры укрепления доверия и безопасности (в частности, конференция «Международная безопасность и НАТО» в 2017 и 2018 году);
- чрезвычайное гражданское планирование (в 2013 – 2014 годах в штаб-квартире НАТО в Брюсселе по инициативе Беларуси состоялись мероприятия по реагированию на чрезвычайные ситуации, которые могут возникнуть в ходе проведения крупных спортивных мероприятий);
- военное образование (с 2013 года на базе Министерства обороны проводятся учебные курсы, открытые для всех государств СЕАП, включая страны НАТО. Белорусские ученые работают с альянсом в рамках программы НАТО «Наука ради мира и безопасности»);
- подготовка к участию в многонациональных операциях (Беларусь внесла практический вклад в антитеррористическую операцию Международных

сил содействия безопасности в Афганистане, которая проводилась альянсом на основании резолюции Совета Безопасности ООН 1386 (2001). В частности, Беларусь предоставляла свое воздушное пространство для транзита военных и гражданских грузов. Государства – члены альянса и другие страны, которые принимали участие в операции МССБ, осуществляли с 2009 года через территорию Беларуси транзитные железнодорожные перевозки).

Начиная с 2014 года, количество совместных с НАТО мероприятий возросло и даже превзошло количество совместных мероприятий с РФ. Но все же хотя мероприятия, проводимые совместно с Россией, носят более практический характер. Данная модель сотрудничества является, скорее всего, приемлемой и для НАТО: истеблишмент Соединенных Штатов и многих западных стран заинтересован в нейтральности Беларуси, выступающей в качестве регионального «буфера».

«Мы не должны смотреть на них как на врагов»

Многочисленные официальные заявления со стороны представителей государственных структур Беларуси свидетельствуют о намерении продолжать сотрудничество с НАТО.

Александр Михневич, постоянный представитель Беларуси при НАТО, еще в 2016 году [отметил](#), что дестабилизирующим фактором является наращивание воинских контингентов как на Востоке, так и на Западе от Беларуси. Он также подчеркнул, что Беларусь не поддерживает идею размещения иностранных вооруженных сил на своей территории и стремится развивать собственные для защиты государственного суверенитета.

Данная позиция не изменилась к 2019 году. **Олег Кравченко**, заместитель министра иностранных дел, в рамках [конференции](#) «Белорусская дилемма: для Минска и для Запада» в Атлантическом совете 31 января 2019 [подчеркнул](#), что увеличение военного присутствия НАТО в Восточной Европе не является «прямой угрозой безопасности Республики Беларусь». Но размещение вблизи белорусской границы вооруженных сил как НАТО, так и России «увеличивает риски и ставит под вопрос безопасность в регионе».

В рамках [брифинга](#) генерал-майора **Олега Воинова** с военными атташе, аккредитованными при Министерстве обороны Беларуси в феврале 2019 года была озвучена концепция международного **военного сотрудничества на 2019 – 2023 годы**. В качестве приоритетных направлений она определяет партнерство с Россией и ОДКБ. Однако, была также продекларирована необходимость поэтапного улучшения отношений со странами — членами НАТО, Евросоюза, другими государствами, которые уважительно относятся к суверенитету и территориальной целостности белорусского государства.

В марте 2019 президент Лукашенко [призвал](#) к установлению взаимно уважительных отношений с НАТО. Он подчеркнул: «Мы не должны смотреть на них как на врагов», добавив, что более теплые отношения в конце концов способствуют безопасности Беларуси. В апреле того же года президент все же по другому [расставил](#) акценты: «Нас не может не беспокоить усиление военных сил НАТО и США в соседних государствах. Это реалии, которые требуют укрепления боевой мощи Вооруженных Сил Беларуси, принятия мер для обеспечения нашей безопасности».

В подобном духе в мае [высказался](#) **Валерий Семериков**, и.о. генерального секретаря ОДКБ, выразив озабоченность растущим количеством и масштабом учений НАТО, планомерным наращиванием военной деятельности альянса, развертыванием его инфраструктуры. «Под флагом НАТО усиливается американское военное присутствие в Европе» – сетовал секретарь.

Выступая [на экспертном семинаре](#) «Минского диалога» 4 июня глава белорусского МИД **Владимир Макей** [назвал](#) «глубоко ошибочным» усиление военного присутствия США на территории соседних с Беларусью государств. Усиление НАТО в регионе, по его мнению, вызовет ответные действия противной стороны. Министр особо отметил, что, оставаясь в ОДКБ, Беларусь восстановила сотрудничество в военной области с Великобританией, ФРГ, Латвией, Литвой, Польшей и США.

Исходя из вышеупомянутых заявлений можно сделать вывод о сосуществовании внутри белорусского истеблишмента двух взглядов на роль НАТО:

- НАТО не является угрозой для безопасности Беларуси, а сотрудничество с

этим альянсом является важным элементом поддержания национальной и региональной безопасности.

- Нарастивание вооружений как НАТО, так и Россией дестабилизирует безопасность в регионе, что требует со стороны Минска наращивания национального военного потенциала.

Заключение

Законодательство Беларуси в определенной степени признает наличие военной опасности, которое может быть истолковано как исходящее и от России, и от НАТО.

Официально главным партнером в военном сотрудничестве остается Россия, однако как интенсивность данного сотрудничества не повышается. В то время как Москва определенно добивается контроля над белорусскими вооруженными силами, Беларусь принимает все меры для укрепления независимости армии.

Официальный **Минск (в отличие от Москвы) не воспринимает НАТО как прямую угрозу безопасности**, что позволяет выстраивать диалог для дальнейшего планомерного сотрудничества. При этом обе стороны не имеют намерений расширять сферу сотрудничества и добиваться того, чтобы Беларусь, сменив военно-политический альянс, вступила в НАТО. Существующее «мягкое» взаимодействие не вызывает негативной реакции со стороны Российской Федерации. Если же НАТО решит взять более настойчивый курс на практическое сотрудничество с Беларусью, это может вызвать ответную негативную реакцию Москвы, в том числе политическую и военную агрессию, превратив сотрудничество НАТО и Беларуси в контрпродуктивное.

Как для Запада, так и для Беларуси представляется целесообразным поддерживать нейтралитет страны, а также способствовать эффективному функционированию независимых национальных вооруженных сил.

Стремление Беларуси обеспечить независимость и эффективность национальных вооруженных в определенной степени может быть успешно реализовано. В частности, в рейтинге военной мощи *Military Strength Ranking-*

2019 составленный организацией *Global Firepower* (иначе называемом *Global Firepower Index*), Беларусь заняла **39-ю** позицию. Это лучший показатель Беларуси в данном рейтинге за последние годы.

В рамках настоящей геополитической обстановки данный подход видится оптимальным подходом. «Ненавязчивое» сотрудничество с НАТО и «осторожное» военное сотрудничество с Россией без чрезмерного полагания на ОДКБ позволяет Беларуси оставаться действительно нейтральным государством и выступать в качестве буфера между коллективным Западом и Россией.