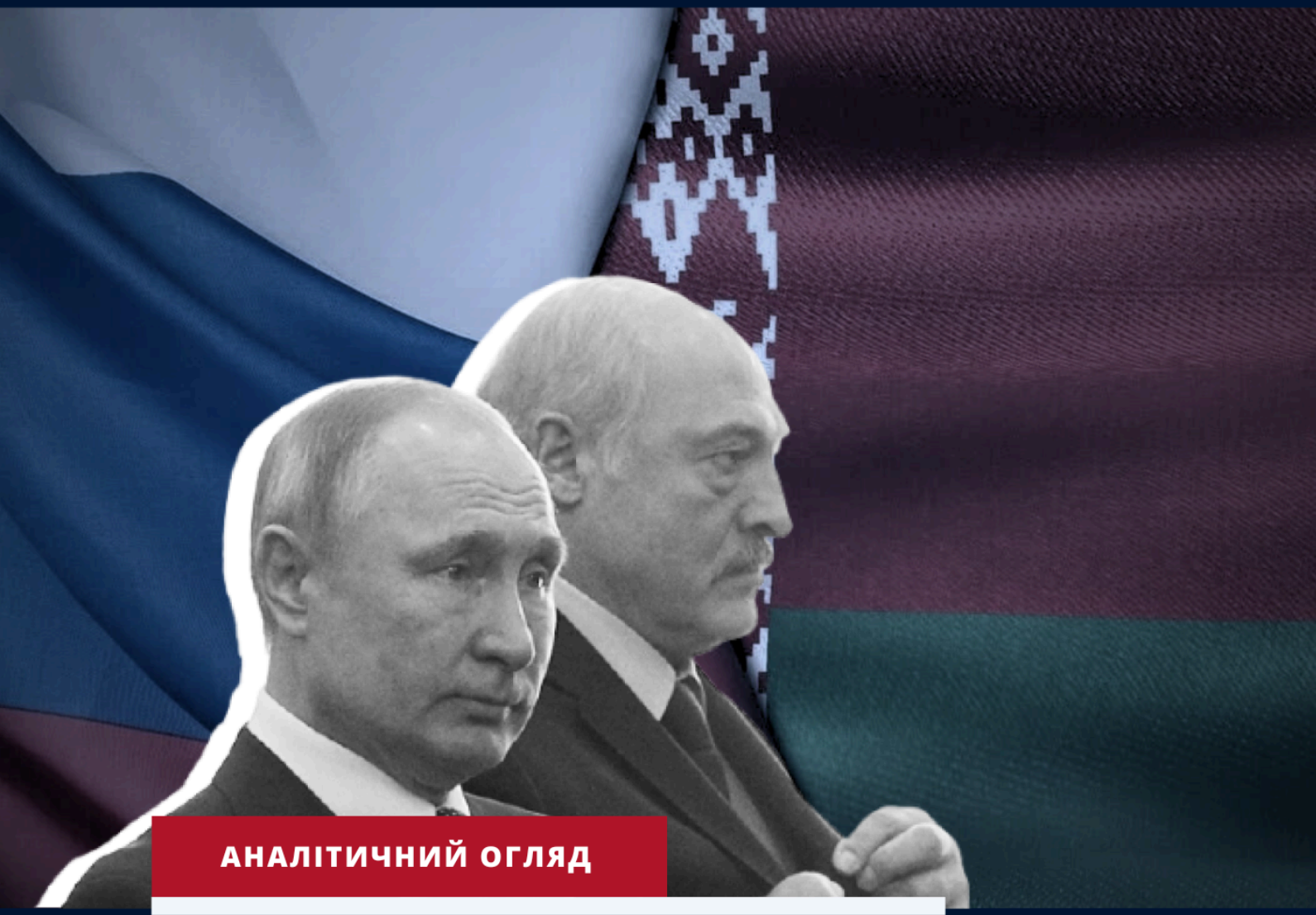
МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ

УКРАЇНСЬКА ПРИЗМА



АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

АНАЛІЗ ЗАГАЛЬНОГО СТАНУ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ МІЖ РФ ТА БІЛОРУССЮ

АНТОН ОКСЕНТЮК
ПАВЛО РАДЬ
ЯРОСЛАВ ЧОРНОГОР

СІЧЕНЬ 2025

Аналіз загального стану інтеграційних процесів між РФ та Білоруссю

Цей аналітичний огляд підготовлено в рамках Програми російських і білоруських студій Ради зовнішньої політики «Українська призма» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження". Аналітичний огляд відображає позицію Ради зовнішньої політики «Українська призма» і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Автори:

Антон Оксентюк,
дослідник Програми російських і білоруських студій,
Рада зовнішньої політики «Українська призма».
Павло Радь,
дослідник Програми російських і білоруських студій,
Рада зовнішньої політики «Українська призма».
Ярослав Чорногор,
кандидат історичних наук, директор Програми російських і білоруських студій,
Рада зовнішньої політики «Українська призма».

Художній і технічний редактор:

Анатолій Черниш,
Рада зовнішньої політики «Українська призма».

© Рада зовнішньої політики «Українська призма», 2025 prismua.org

Зміст

Резюме	**3**
Загальний опис інтеграційний процесів	**4**
Стан інтеграції в економічній сфері	**5**
Координація зусиль у сфері зовнішньої політики	**7**
Інтеграція армії та ВПК	**10**
Висновки	**16**
Рекомендації	**17**

Резюме

«Союзна держава» Росії і Білорусі залишається єдиним елементом практичної інтеграції між обома країнами. Дана організація, хоча й досі не була достатнім чином інституціоналізована, викликає занепокоєння щодо впливу на безпекову ситуацію у Східній Європі. «Договір про Союзну державу» був підписана ще у 1999 році, але його реальний прогрес був уповільнений через розбіжності інтересів. Москва прагнула контролювати Мінськ, тоді як Білорусь прагнула зберегти та примножити економічні вигоди без реальної втрати політичної незалежності. Після протестів 2020 року та загострення міжнародної ізоляції Лукашенко став більш залежним від Кремля, що призвело до прискорення інтеграції в економічному плані.

З початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну ситуація лише погіршилася, адже помітні практичні ознаки того, що «Союзна держава» починає трансформуватися з економічного проекту у військовий інструмент РФ. У цій ситуації для України та країн східного флангу НАТО потенційну загрозу починає становити розгорнуте у 2022 році на території Білорусі «Регіональне угруповання військ Союзної держави». У короткостроковій перспективі збереження О. Лукашенка при владі гарантує продовження інтеграції, тоді як у більш віддаленій часовій проекції Москва може розглядати варіанти повного поглинання Білорусі.

Загальний опис інтеграційний процесів

У 1990-х роках О. Лукашенко став ініціатором створення інтеграційного об'єднання Росії та Білорусі, вдало зігравши на тодішніх настроях російських еліт, які розглядали цей крок як спосіб врятувати електоральні рейтинги Б. Єльцина. Однак О. Лукашенко, амбіції якого виходили за межі Білорусі розглядав формування союзного простору як можливість очолити об'єднану російсько-білоруську державу.

Попри підписання договору про створення «Союзної держави», з приходом до влади В. Путіна ситуація кардинально змінилась, а будь-який активний переговорний процес стосовно інтеграції перебував у замороженому стані через відмінності в інтересах Москви та Мінська. Режим Лукашенка був зацікавленим у доступі на російські ринки та преференційних цінах на енергоносії, що було дуже важливо, зокрема, для нафтопереробної індустрії, однак не ціною власних зовнішньополітичних позицій.

О. Лукашенко (ліворуч) та Б. Єльцин (праворуч) в момент підписання Договору про створення «Союзної держави». 1999 рік, Москва, Росія. *Інформаційний ресурс «Белорусская энциклопедия»*.

Відтак помітний прогрес у процесі інтеграції відбувся лише після президентських виборів 2020 року та подальшої політичної кризи, яка послабила О. Лукашенка. РФ забезпечила політичну і фінансову підтримку режиму з метою відновлення процесу інтеграції, внаслідок чого у вересні 2020 року між сторонами інтенсифікувався переговорний процес стосовно дорожніх карт інтеграції.

У квітні 2021 року з'явилась інформація про перші серйозні результати перемовин, а вже в листопаді того ж року «Вища державна рада Союзної Держави» підписала Декрет №6, який став основою для першого етапу поглиблення інтеграції на 2021-2023 роки. В указі були окреслені 28 союзних програм, які охоплювали майже всі стратегічно важливі сектори, зокрема транспорт, торгівлю, промисловість, фінанси, оподаткування тощо. Головною метою РФ було формування єдиних та стандартизованих підходів до функціонування транспортної, банківської, податкової та інших сфер, зокрема, і через створення інтегрованих систем управління інформацією.

У січні 2024 року сторони оголосили про виконання всіх 28 програм інтеграції, що закріпив Декрет №1. Того ж місяця «Вища державна рада Союзної Держави» затвердила Декрет №2, яким передбачено план реалізації «Договору про створення Союзної Держави» на 2024-2026 роки. План інтеграції на даний період стосується таких напрямків як створення спільного фінансового ринку, узгодження податкової політики та співпраці у митній сфері, проведення єдиної промислової політики та співпраці у сфері торгівлі, аграрної політики, функціонування об'єднаних енергетичних ринків, функціонування об'єднаної транспортної системи, спільного інформаційного простору «Союзної держави», культурно-гуманітарної, науково-технічної та соціальної сфер, діяльності у сфері статистики, а також формування правового простору.

Водночас характерною рисою інтеграції в рамках «Союзної держави» залишається відсутність забезпечення прозорості даного процесу. Зокрема, у відкритому доступі відсутні звіти стосовно реалізації згаданих раніше 28 програм інтеграції. Крім того, вільному доступі також відсутня також спільна уніфікована договірна база «Союзної держави», а поточний стан інтеграції за низкою напрямків можна приблизно оцінити хіба що на рівні заяв білоруських та російських чиновників.

Стан інтеграції в економічній сфері

Попри те, що сторони заявили про реалізацію згаданих раніше 28 дорожніх карт інтеграції, фактичний стан їхньої імплементації у кожній сфері може бути неповним, адже більшість з впроваджених дорожніх карт все ще потребують подолання значих бюрократичні перешкоди на наступних етапах інтеграції. До прикладу, білоруські посадовці визнають, що бажана інтеграція в макроекономічній та монетарній політиці буде досягнута не раніше 2030 року, незважаючи на реалізацію дорожніх карт №1 та №2 у плані інтеграції на 2021-2023 роки. Офіційні документи уряду РФ також вказують, що 14 дорожніх карт з плану інтеграції на 2021-2023 роки все ще проходили додаткові опрацювання станом на січень 2024 року, незважаючи на заяви про те, що всі вони були реалізовані.

Хоча попередній інтеграційний пакет потребував доопрацювання, у січні 2024 року В. Путін та О. Лукашенко підписали декрет, який окреслює новий трирічний план розвитку «Союзної держави» на 2024-2026 роки. Новий декрет надає пріоритет макроекономічній інтеграції; створенню спільного фінансового ринку шляхом уніфікації підходів Росії та Білорусі до грошово-кредитної політики та регулювання валютного

ринку; уніфікації податкових політик; розвитку співпраці в галузі промислової політики; створенню спільних ринків для газу, електроенергії, нафти та нафтопродуктів; а також створенню спільного інформаційного простору.

У декреті також є згадка про три нові дорожні карти, які раніше не обговорювались публічно: дорожня карта співпраці в галузі мікроелектроніки, ймовірно, спрямована на підтримку російського імпортозаміщення для товарів подвійного призначення, що потрапили під західні санкції; дорожня карта в галузі верстатобудування, ймовірно, спрямована на підтримку імпортозаміщення для прецизійних верстатів; та дорожня карта щодо створення спільного товарного ринку в «Союзній державі». Тож інтеграційні процеси відбуваються за кількома напрямками.

Уніфікація митної та податкової політик. Як відомо, Кремль почав досягати суттєвого прогресу в економічній інтеграції після ухвалення дорожніх карт у листопаді 2021 року. Кремль розпочав ініціативу щодо послаблення контролю Білорусі над власною митною політикою, створивши в грудні 2022 року Міждержавний білорусько-російський митний центр. Кремль також досяг успіху у створенні Наднаціонального податкового комітету для прямого контролю над елементами фіскальної політики Білорусі, договір про принципи створення якого було ратифіковано в 2022 році. Вже в березні 2023 року була створена інтегрована система адміністрування непрямих податків (як конкретно зазначено в дорожній карті №11), а у листопаді 2023 року РФ та Білорусь домовилися створити Наднаціональний податковий комітет, передбачений тою ж таки дорожньою картою №11, для координації гармонізації податкової політики Білорусі та Росії.

Важливо, що такий розвиток подій створює ситуацію, в якій формування єдиних за російським зразком підходів до оподаткування може позбавити Білорусь шансів на технологічний розвиток (так як російська економіка має сировинну базу) та посилення своїх транзитних можливостей (адже на відміну від РФ, для Білорусі важливе збереження митних пільг для технопарків та розвиток транзитного потенціалу).

Уніфікація виробництва технологічної продукції. РФ використовує Білорусь для обходу західних санкцій та закупівлі санкційних товарів подвійного призначення, які є критично важливими для ведення війни проти України. Російські та білоруські чиновники відкрито заявляють про те, що Білорусь є важливим партнером Росії у її зусиллях з постачання та виробництва мікрочіпів і прецизійних верстатів, серед інших товарів, які є підсанкційними та критично важливими для виробництва зброї. О. Лукашенко заявив у березні 2023 року, що Білорусь та РФ підписали угоду про створення спільного білорусько-російського центру для розробки та виробництва фотошаблонів (компонент у сфері мікроелектроніки), що дві держави розробили список критично важливих електронних компонентів і що білоруська промисловість постачає в РФ певну кількість мікроелектроніки.

Уніфікація промислової політики. Російські та білоруські чиновники також обговорюють уніфікацію промислової політики Росії та Білорусі, щоб остання могла

розвивати можливості імпортозаміщення з метою досягнення "технологічного суверенітету" — терміну, який Кремль використовує для опису стану, коли РФ більше не залежить від західних технологій. Міністерство промисловості та торгівлі Росії і Міністерство промисловості Білорусі погодили принаймні 23 проекти імпортозаміщення станом на листопад 2023 року. Російські та білоруські чиновники планували реалізувати програму «Союзної держави» в галузі імпортозаміщення мікрочіпів та електроніки у 2024 році. Білоруська хімічна компанія «Могилевхимволокно» та російська нафтогазова компанія «Татнефть» планують створити спільне підприємство в Білорусі для виробництва поліестерових виробів. Крім того, білоруська промисловість нібито розглядає можливості виробництва редукційних приводів для російських транспортних засобів.

Координація у сфері енергетики. Російський «Газпром» і «Белоруснефть» — білоруська державна нафтопереробна компанія, яка займається геологічними дослідженнями, розробкою, видобутком та продажем нафти та газу — підписали угоду про науково-технічну співпрацю в галузі гідравлічного розриву пласта на нафтових і газових родовищах Росії 29 грудня 2023 р. РФ і Білорусь підписали міжурядовий меморандум про поглиблення стратегічної співпраці в ядерній енергетиці у січні 2024 року. Залежність Білорусі від російських експорту та енергетичної галузі РФ ймовірно зростатиме, оскільки економічна інтеграція Росії та Білорусі посилюється, а західні санкції зменшують економічні зв'язки Мінська із Заходом. У 2022 році Білорусь почала оплачувати російську нафту та газ російськими рублями, а не доларами США, як це було раніше.

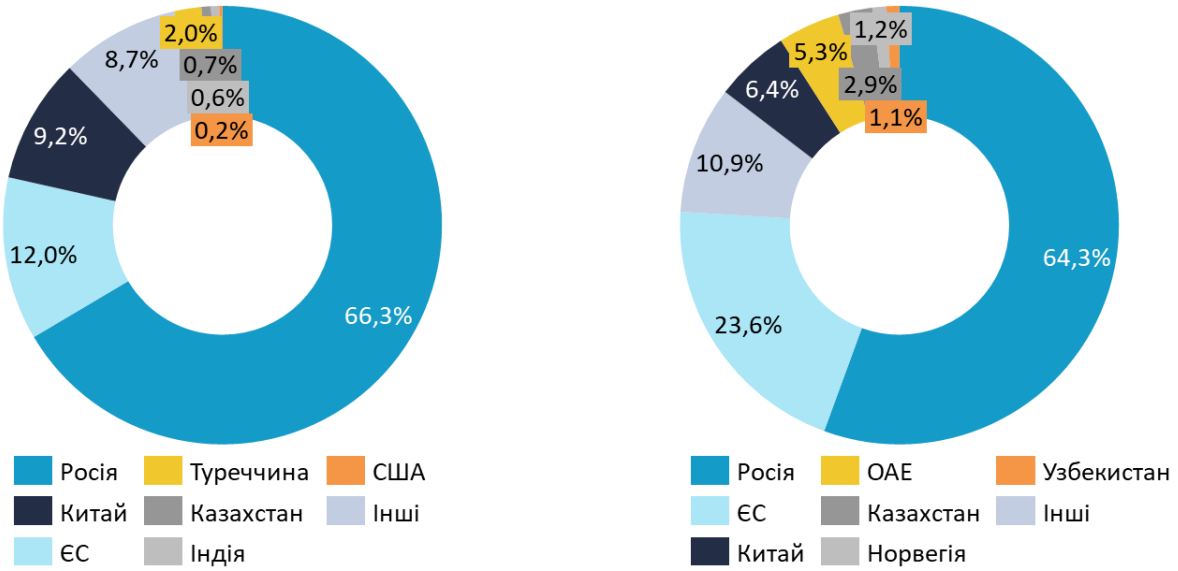
Вільний рух робочої сили. РФ просуває домовленості, що сприяють вільному руху робочої сили між Росією та Білоруссю. Між ними укладено угоду про взаємне визнання академічних кваліфікацій і дипломів для стандартизації способу, яким «Союзна держава» визнає академічні кваліфікації. Ця угода та інші дорожні карти, що стосуються уніфікації трудової політики, спрямовані на сприяння розвитку спільного ринку «Союзної держави» через можливість вільного руху робочої сили. Такі заходи інтеграції також фактично розглядають Росію та Білорусь як єдину країну. Вільний рух робочої сили передбачений «Договором про Союзну державу» 1999 року та є критичним елементом будь-якого спільного ринку.

Координація зусиль у сфері зовнішньої політики

Після придушення протестів 2020 року, а згодом і співучасті у російському вторгненні в Україну режим Лукашенка опинився в регіональній ізоляції, втративши не лише можливості для налагодження політичного діалогу з європейськими державами, але й здійснення експорту (зважаючи на експортоорієнтований характер білоруської економіки, головною ціллю зовнішньої політики є саме сприяння виходу білоруських виробників на міжнародні ринки). Відтак роль Російської Федерації у зовнішньополітичному та економічному житті Білорусі стала диспропорційно великою.

Передусім це підтверджує торговельна статистика за 2023 рік, де частка РФ в експорті та імпорті Білорусі склала більше 60%. Водночас частка західних країн у географічній структурі експорту та імпорту зменшилась, а торгівля з Україною, яка станом на 2021 рік була найбільшим ринком для білоруських товарів після російського, сьогодні практично не відбувається.

Рис 1. Географічна структура імпорту та експорту Білорусі в 2023 році



Однак роль РФ не обмежується статусом найбільшого торговельного партнера.

- Після втрати доступу до українських та литовських портів Росія перетворилась на єдиний канал експорту білоруських товарів у країни більш віддалених регіонів планети. Протягом 2023 року обсяг залізничних перевезень з Білорусі через російську територію збільшився вдвічі, досягнувши 14 мільйонів тонн. Більше того, Москва запровадила пільгові тарифи для транспортування білоруських товарів через свою територію: для нафтопродуктів тарифна знижка становить 50%, а для інших товарів залежно від напрямку - 10-40%.
- Зважаючи на те, що співпраця з такими міжнародними фінансовими інституціями як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк чи Європейський банк реконструкції та розвитку майже повністю припинена, Москва залишилась практично безальтернативним кредитором Білорусі, а борги Мінська перед Кремлем досягли позначки у 8,24 млрд дол США.
- Крім того, Росія залишається монопольним постачальником енергоресурсів. Нафта і газ складають 95% із загального імпорту паливно-енергетичних ресурсів Білорусі. При тому, всю нафту і природний газ Білорусь отримує з РФ.

Критичне збільшення зростання залежності Білорусі від РФ призводить до більш тісної координації зовнішньополітичної діяльності обох країн. Так, відповідно до Програми узгоджених дій у сфері зовнішньої політики на 2024-2026 рр., обидві країни засвідчують

прагнення діяти на спільно на міжнародних майданчиках, зокрема у контексті врегулювання російсько-української війни, протистояти прагненням так званого колективного Заходу, а також нарощувати співпрацю в рамках ЄАЕС, ШОС та БРІКС. Крім того, положення Програми відображають прагнення обох країн "відстоювати історичну правду", традиційні сімейні цінності тощо.

Відтак з 2022 року у своїй зовнішній політиці Білорусь особливо активно орієнтується на Схід, що зумовлено фактичною безальтернативністю даного вектору. Крім того, офіційний Мінськ завдяки інтеграції у так звані дружні об'єднання має змогу частково диверсифікувати свої зовнішньополітичні зв'язки та шукати більш тісної співпраці з іншими країнами більш віддалених регіонів, передусім з КНР, яка сьогодні є єдиною серйозною противагою російським впливам.

Попри це, очевидною є зміна риторики білоруської влади, передусім на офіційному рівні. Крім відстоювання традиційних цінностей за російським зразком, Мінськ змушений розглядати країни-члени НАТО як стратегічних противників, зокрема і на рівні стратегічних документів. Оновлена воєнна доктрина Білорусі визначає передусім США, Польщу та Литву як гравців, які потенційно становлять найбільшу небезпеку для Мінська.

Як одну з основ воєнної політики офіційного Мінська документ визначає розвиток та укріплення систем колективної безпеки в рамках «Союзної держави» та інших дружніх утворень. Для досягнення цієї цілі закріплено прагнення Білорусі вибудовувати воєнно-стратегічні відносини з РФ у рамках «Союзної держави». При тому, саме у воєнній доктрині було закріплено положення, які потім стали основою «Договору між Російською Федерацією та Білоруссю про гарантії безпеки у рамках Союзної держави», а саме - сприйняття застосування збройної сили проти одного з членів СД як напад на «Союзну державу» в цілому.

Відтак не дивно, що вже 6 грудня 2024 року на засіданні «Вищої державної ради Союзної держави» сторони підписали договір про гарантії безпеки, який містить положення схожі до тих, які передбачені договором про стратегічне партнерство між РФ та КНДР - зобов'язання обох сторін надати всю необхідну допомогу у випадку використання сили проти однієї з них. Факт укладення такої угоди підкреслює залежність Мінська від Москви у воєнній сфері, а також є сигналом як Заходу, так і КНР стосовно того, що у вирішенні білоруського питання третім гравцям у будь-якому разі доведеться контактувати з Кремлем. Такий крок обмежує простір для зовнішньополітичного маневру офіційного Мінська, перешкоджаючи потенційним спробам розморозити діалог із Заходом та налагодити більш тісну взаємодію з Пекіном.

В. Путін (ліворуч) та О. Лукашенко (праворуч) на церемонії підписання договору про гарантії безпеки під час засідання «Вищої державної ради Союзної держави». 6 грудня 2024 р., Мінськ, Білорусь. *Sputnik/Gavriil Grigorov/Pool via REUTERS*.

Більше того, зобов'язання надати воєнну чи будь-яку іншу допомогу у разі нападу на одну зі сторін надає Москві додатковий інструмент тиску на Мінськ у контексті прямого залучення білоруських ЗС до російсько-української війни. Такий інструмент потрібен РФ не стільки для отримання додаткової живої сили, стільки для здійснення політичного тиску з подальшими поступками по ключових питаннях з боку білоруської влади.

Водночас більш тісна взаємодія на зовнішньополітичному полі відбувається радше на двосторонньому рівні, ніж у рамках «Союзної держави». Станом на сьогодні відсутні органи, призначені для реалізації спільної зовнішньої політики. До того ж, режим Лукашенка не покидає спроб розширення простору для маневру завдяки налагодженню активнішньої взаємодії з КНР та сигналізуванню західним країнам про готовність до політичного торгу.

Інтеграція армії та ВПК

Як і у випадку зовнішньої політики, військова співпраця між Російською Федерацією та Білоруссю в рамках «Союзної держави» наразі розрахована на формат ***політико-публічної площини***. Причиною цього є кардинальні відмінності у поглядах на майбутнє цієї організації між керівництвом обох держав. Для російської сторони «Союзна держава» фактично виступає лише кроком для подальшої інтеграції, в якій на фінальному етапі, очікувано, розглядається певний ***формат приєднання*** Республіки

Білорусь до РФ. У власну чергу Мінськ публічно демонструє, що на сьогодні не розглядає сценарію втрати залишків власного суверенітету. З цього випливає й різний підхід до військової взаємодії. Для Росії білоруська армія не є окремим елементом, через що відсутність реальної інтеграції у даній сфері в рамках «Союзної держави» є цілком очікуваною. Замість цього присутня взаємодія, основним завданням якої є виключна публічна демонстрація діяльності організації у військовій сфері.

Реальна ж інтеграція відбувається не у форматі «Союзної держави», через те, що у ній фактично відсутні відповідні структури, за виключенням окремих елементів. Таким чином опис військової взаємодії між Росією та Білоруссю майже завжди відбувається поза межами діяльності даного об'єднання. Ще однією компонентою, яка широко впливає на описану інтеграцію є ***відсутність погляду на майбутнє організації***, яка початково створювалася як формат базису для подальшої політичної взаємодії, але в результаті перетворилася на метод економічної інтеграції. Попри цей факт, поточна геополітична ситуація в регіоні потребує розгляду того, наскільки небезпечною для України та країн східного флангу НАТО стане структура «Союзної держави» Росії та Білорусі у перспективі.

На сьогодні ***практична координація*** військових сил Росії та Білорусі в рамках «Союзної держави» відбувається на основі низки двосторонніх договорів. Серед них виділяється підписаний у 2012 році «Договір про спільну охорону зовнішнього кордону Союзної держави» у повітряному просторі та створенні єдиної регіональної системи протиповітряної оборони обох держав. Ця система є однією з тих, яка на практиці впливає на регіональну безпеку. Проблемою подібних договорів є те, що вони не деталізують взаємодію саме в рамках організації, а базуються виключно на основі прямих контактів між військовими.

Разом із цим присутні ті напрямки, які до початку повномасштабного вторгнення Росії активно ***не розвивалися, але розвиток яких став помітним*** в останні роки. Так, між країнами діє старий договір від 1995 року "Про спільні зусилля в охороні державного кордону Білорусі", в рамках якого прикордонні війська РФ юридично здійснюють співпрацю з білоруськими прикордонними силами. І хоча сам документ був підписаний за кілька років до створення «Союзною держави», на практиці обидві країни публічно позиціюють спільну структуру як частину роботи організації, заради чого сторони проводять регулярні засідання колегії «Прикордонного комітету Союзної держави». Окрім цього, юридично обидві сторони розвивають подальшу взаємодію щодо спільного захисту кордону в рамках «Програми Союзної держави щодо забезпечення прикордонної безпеки до 2027 року». І хоча протягом багатьох років ця взаємодія залишалася доволі номінальною, на відміну від присутності російської ППО на території Білорусі, починаючи з 2023 року спостерігається ***повернення прикордонної співпраці*** до актуального формату. Про це говорить виділення у травні 2024 року понад 3-х мільярдів рублів на діяльність та подальшу розбудову оборонних рубежів кордону «Союзної держави».

Разом із цим у минулому сторони не погоджували подібні витрати на захист кордону. За кілька місяців до цього, у жовтні 2023 року обсяг фінансування білоруської частини програми «Союзної держави» щодо забезпечення прикордонної безпеки вже становив 1 мільярд рублів. Мова йде про старт виділення значних коштів на розвиток програми до 2027 року. Публічно сторони заявляють про закупівлю додаткової техніки, модернізацію інфраструктури сигналізаційних комплексів, виготовлення стаціонарних комплексів технічних засобів радіомоніторингу, а також розбудову постів технічного спостереження. На сьогодні ці елементи спрямовані проти Польщі та, згідно з планами, повинні зосередитися на ділянках білорусько-польського кордону в Брестській і Гродненській областях.

Значна увага повинна приділятися й ***фактору реальної присутності військ*** РФ на території Білорусі в рамках «Союзної держави». Так, у жовтні 2022 року білоруський самопроголошений президент О. Лукашенко публічно заявив про розгортання «Регіонального угруповання військ» на основі білоруських збройних сил. При цьому сама структура угруповання була створена у часи підписання «Договору про створення Союзної держави». На момент оголошення Лукашенко заявив про плани розгортання понад 70 тисяч військовослужбовців, які в теорії повинні знаходитися на західних кордонах Білорусі. І попри той факт, що Москва формально заявляє про повноцінне залучення власних сил до цього угруповання, в реальності «регіональні війська» із зазначеною кількістю досі не були розгорнуті. Перш за все це стосується відсутності у Росії, в момент війни проти України, вільних сил для формування «Регіонального угруповання». При цьому, чисельність білоруської армії становить близько 70 тисяч бійців. О. Лукашенко ще у 2022 році публічно заявляв про плани того, що РФ виділить 10-15 тисяч солдатів для їх функціонування в рамках угруповання, хоча й визнавав відсутність реальних можливостей для їхньої відправки на той момент.

Є цілком очікуваним, що за наявності у російського керівництва планів з використання білоруського плацдарму для подальшої відкритої агресії проти України, або ж створення прямого тиску на Польщу та Литву, Москвою буде використовуватися саме механізм «Регіонального угруповання військ Союзної держави». У жовтні 2022 Міністерство оборони Білорусі публічно заявило, що чисельність російських військовослужбовців у Регіональному угрупованні військ становитиме приблизно 9 тис. військовослужбовців, при цьому російські війська нібито вже розгорнуті. Також заявлялось й про плани перекидання приблизно 170 танків, до 200 бойових броньованих машин і до 100 гармат і мінометів до Білорусі. У ситуації величезного дефіциту військової техніки в армії РФ в рамках війни проти України і проблем із кількістю бійців на фронті, втілення в життя заяв такого масштабу наразі слід вбачати малоймовірними. Разом із цим сам факт реального функціонування «Регіонального угруповання» створює довгострокову загрозу постійної присутності значних сил РФ та Білорусі на кордонах з Польщею, Литвою та Україною.

Про те, що дана структура має практичне значення, свідчить той факт, що обидві сторони за останні два роки розпочали ***підготовку до створення відповідної інфраструктури*** під «Регіональне угруповання». У березні 2023 року був підписаний

договір між Російською Федерацією і Республікою Білорусь про створення і функціонування навчально-бойових центрів спільної підготовки військовослужбовців. В Росії, хоча й не офіційно, але визнають, що дані навчальні елементи створюються саме під функціонування «Регіонального угруповання». Крім того, створення навчально-бойових центрів є доказом довгострокового характеру діяльності угруповання. Наразі невідомо, наскільки є залученими структури «Союзної держави» до даних центрів, але їх прямий зв'язок із розгорнутими силами дозволяє говорити про таку ймовірність.

Ілюстративне фото військових Росії та Білорусі. *24 Канал*.

Наявна інформація й про плани Росії та Білорусі розпочати вже у 2025 році великі військові навчання «Регіонального угруповання» на білоруській території. У грудні 2023 року міністр оборони Білорусі Віктор Хренін на зустрічі з тодішнім міністром оборони РФ Сергієм Шойгу підписали протокол щодо майбутньої діяльності «Регіонального угруповання». Було заявлено, що в цьому документі сторони уточнили цілий ряд технічних питань стосовно функціонування угруповання, а також домовилися про порядок дислокації російських військ, а також розміщення об'єктів військової інфраструктури РФ. Разом із цим необхідно зазначити, що досі не спостерігається будь-якої зміни у кількості проведених за останні роки військових навчань між Росією та Білоруссю. Особливо це стосується масштабних навчань, які стабільно проводилися раз на два роки. Більше того, спостерігається зменшення саме масштабних заходів, причиною чого є неспроможність російської армії виділити достатню кількість військових та техніки для їх проведення через війну з Україною. Подібне відбулося у 2023 році, коли Москва відмовилася від проведення стабільних російсько-білоруських навчань "Запад-2023". Разом із цим у вересні 2024 року через опозиційні білоруські ЗМІ почала з'являтися інформація про підготовку до проведення навчань "Запад-2025".

З огляду на їх відсутність торік, ми можемо припустити, що анонсовані білоруським міністром оборони військові маневри «Регіонального угруповання» можуть відбутися під приводом навчань "Запад-2025", остання ітерація яких відбулася напередодні повномасштабного вторгнення на територію України. Попри відсутність поточних масштабних взаємодій між збройними силами Росії та Білорусі, ми спостерігаємо заяви щодо ***активізації навчань у форматі сил ППО та ВПС***. Лише за 2024 рік в рамках договірної бази «Союзної держави» щодо протиповітряної оборони було заявлено про проведення двох відповідних навчань: спільні льотно-тактичні навчання із силами та засобами ВПС і військ ППО ЗС РБ і ЗС РФ у травні 2024 року на території Білорусі, а також аналогічні оперативно-тактичні навчання у серпні 2024 року вже на території Росії. При цьому за минулі роки подібної активності в рамках «Союзної держави» не спостерігалося. Разом із цим у 2023 році у медіа, з посиланнями на витоки документів Пентагону, публікувалася інформація про те, що російське Головне оперативне управління Генерального штабу ЗС РФ проводило операції з дезінформації, покликані ввести в оману українську армію. Серед них зазначалися й спільні російсько-білоруські тактичні навчання, яких в реальності не відбувалося. Цей аспект необхідно брати до уваги. Але попри цей факт Україні та країнам східного флангу НАТО слід готуватися до довгострокової небезпеки зі сторони «Регіонального угруповання Союзної держави». Особливо на фоні заяв про підготовку цих військ до стабільного формату розгортання. Це означає доведення угруповання до очікуваних 70 тисяч військових, спільно із значною кількістю техніки та інфраструктури.

Ми також спостерігаємо прагнення Росії та Білорусі активно використати війну проти України, а також відкриті прагнення Москви до ***переформатування континентальної безпекової ситуації.*** Так, «Союзна держава» починає перетворюватися з суто політико-економічної компоненти, якою організація була протягом десятиліть, на елемент регіонально-безпекового шантажу. Основним фактором даної стратегії є підписаний у грудні 2024 року «Договір між Російською Федерацією та Республікою Білорусь про гарантії безпеки в рамках Союзної Держави». Він вносить наступні основні аспекти впливу на військову співпрацю в рамках організації:

- ***Запровадження формату "небезпеки суверенітету, незалежності або конституційному устрою"*** «Союзної держави», яка передбачає у тому числі й можливість військової відповіді. Росія і Білорусь цілеспрямовано не деталізують поняття "загрози суверенітету", що дозволяє обом країнам по власному трактувати дане поняття та на постійній основі створювати пряму загрозу сусіднім країнам.

- Продовжується й подальший ***розвиток ядерного фактора при залученні «Союзної держави»***. Згідно з договором обидві країни розглядають ядерну зброю РФ як фактор відповіді у ситуації не лише нападу на одну із країн, але й у випадку створення тієї самої "загрози суверенітету". Подібне рішення не тільки призводить до ядерної мілітаризації українсько-білоруського та

польсько-білоруського кордонів, але й створює перманентну політичну напругу, при якій Росія та Білорусь отримують можливість погрожувати ядерною зброєю у поєднанні із власними елементами гібридної агресії.

- Відбувається ***формалізація розміщення російської ядерної зброї*** на території Білорусі. І хоча сьогодні досі відсутні тверді факти її присутності на білоруській територій, наявність подібної перспективи змушує очікувати подальшого розвитку ядерної загрози з боку «Союзної держави». Поміж цього, Росія і Білорусь завдяки цьому договору отримують можливість вимагати на будь-яких переговорах про глобальну безпеку враховувати російську ядерну зброю в Білорусі, як фактор демонстрації сили в регіоні.
- Відбувається юридичне з**акріплення можливості для Росії розміщувати власні військові об'єкти** на території Білорусі у випадку існування вже зазначеної "загрози суверенітету".

Спостерігаються й подальші спроби більш ширшої взаємодії в рамках «Союзної держави» у сфері ***військово-промислового комплексу***. На сьогодні це відбувається на конкретних прикладах підприємств, але не на повноцінній, формалізованій основі. При цьому більша ініціатива у даному питанні виходить саме з білоруської сторони. Проблема полягає у тому, що Москва не демонструє бажання до реальної інтеграції, замість цього надаючи перевагу можливості повноцінного придбання білоруських підприємств ВПК та їх переходу до частини ВПК РФ. Причиною цього є вже зазначене бачення Росії майбутнього організації, як ланки на шляху до приєднання Білорусі до російської держави. Юридично у «військовій доктрині Союзної держави» прописаний аспект необхідності спільного розвитку оборонного сектору, а саме інтеграції виробництв для створення єдиної технологічної бази.

При цьому протягом значного періоду не спостерігалося наявності договірної та інституційної інтеграції ВПК «Союзної держави». Лише протягом останнього часу країни почали демонструвати певні кроки у даному напрямку. Так, під час засідання «Ради Союзної держави» на початку 2024 року було зазначено, що Росія та Білорусь домовилися про "інтеграцію ВПК". Разом із цим на практиці білоруські підприємства активно працюють на російську армію. У першу чергу це зумовлено радянською спадщиною та економічними зв'язками. За даними білоруського державного комітету з військової промисловості, 99 підприємств постачають 1880 видів комплектуючих та елементів озброєння для 255 підприємств російського військово-промислового комплексу. Особливо це помітно у сфері оптичних приладів, прицільних комплексів, систем управління вогнем і зброєю, а також радіоелектронного обладнання і програмних комплексів. Здійснюється й модернізація та ремонт російської військової техніки, а також безпосередній випуск спеціалізованої колісної техніки.

Висновки

Довга гра в інтеграцію між Росією та Білоруссю почала демонструвати реальні результати лише в 2021 році, коли О. Лукашенко, отримавши значну політичну та економічну підтримку Москви, був змушений піти на ряд поступок, апофеозом чого стало затвердження 28 дорожніх карт інтеграції на період 2021-2023 рр. Вже у 2024 році сторони затвердили наступний інтеграційний пакет, який став логічним і гармонійним продовження попереднього етапу.

Попри те, що характерною рисою інтеграції у рамках «Союзної держави» залишається відсутність забезпечення прозорості звітування, що ускладнює оцінку реального стану процесу зближення РФ та РБ, за опосередкованим ознаками можна зробити висновок, що сторони досягли суттєвого прогресу, передусім в економічній сфері, про що свідчать перші кроки у створенні наднаціональних структур.

Водночас необхідно розуміти, що формування інституційної та законодавчої рамки ще більшої інтеграції у рамках «Союзної держави» потенційно розтягнеться у часі. Це зумовлено як операційними складнощами уніфікації економічних політик та створення широкого кола відповідних інституцій, так і природним бажанням режиму Лукашенка запобігти надмірному посиленню російських впливів.

Основною для напрацювання спільних зовнішньополітичних підходів є Програма узгоджених дій у сфері зовнішньої політики на 2024-2026 рр. На міжнародній арені сторони надають одне одному дипломатичну і політичну підтримку, а оновлення низки стратегічних документів Білорусі відбулося за російськими лекалами. У той же час, офіційний Мінськ не покидає спроб розширення поля для зовнішньополітичного маневру, хоча вони й досить часто мають переважно неформальний і прихований характер.

Певні зрушення також відбулися і в контексті поглиблення воєнно-технічної співпраці. Так, зближення російських та білоруських ВПК та армії здебільшого відбувається не у форматі «Союзної держави», адже у ній фактично відсутні відповідні структури, за виключенням окремих елементів, а на двосторонньому рівні. Водночас розвиток системи «Регіонального угруповання військ» і використання її як фактору тиску на Україну та країни східного флангу НАТО буде значним елементом регіональної дестабілізації навіть після завершення активної фази російсько-української війни.

Рекомендації

Збереження Білоруссю своєї незалежності та суверенітету є стратегічним інтересом не лише для України, але й для низки інших регіональних гравців, передусім Литви та Польщі. Важливо сформувати гнучку політику на білоруському напрямку, яка би потенційно дозволила запобігти остаточному поглинанню Білорусі, водночас не роблячи надто серйозних поступок в обмін на символічні кроки з боку офіційного Мінська. Набір інструментарію для досягнення цієї цілі охоплює, але не обмежується наступними елементами:

- **Західні держави та Україна повинні розглядати санкції як інструмент, а не як мету.** Уніфікація санкційної політики стосовно Білорусі та РФ штовхає першу в руки Кремля, що робить офіційний Мінськ ще більш залежним від ринків Росії та транспортної інфраструктури. Необхідним є гнучкий механізм, який би дозволив коригувати санкції на основі готовності нинішнього режиму до конструктивного діалогу.

- **Україні та європейським країнам варто зберігати неофіційний контакт з Мінськом.** Обмін певними сигналами з режимом Лукашенка дозволив би стежити за розвитком подій у Білорусі та відслідковувати настрій еліт. Взаємодія також нагадала б Лукашенку та його режиму про те, що відносини з Києвом та європейськими країнами становлять альтернативний шлях діалогу та деескалації. Крім того, це могло б служити інструментом для вирішення практичних питань, наприклад подальшого звільнення політв'язнів.

- **Україні та західним державам необхідно готуватися до відходу від влади О. Лукашенка, шукаючи механізми впливу на білоруські еліти.** Варто розуміти, що білоруський диктатор не зможе правити вічно. Перехідний період, спричинений відходом від влади білоруського диктатора і подальшим руйнуванням чи трансформацією його персоналістського режиму, буде непередбачуваним і небезпечним з огляду на можливі спроби Москви використати момент невизначеності на свою користь та позбавити Білорусь від залишків суверенітету.

Розгорнуте на території Білорусі «Регіональне угруповання військ Союзної держави» після війни може очікувано перетворитися на місце перманентної військової напруги через перспективу присутності значного контингенту російської армії. У цій ситуації перед Україною постає **необхідність переходу до ініціативних дій щодо розробки стратегії спільного з європейськими країнами реагування на виклики, пов'язані з обмеженням білоруського суверенітету з боку РФ**.

МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ

УКРАЇНСЬКА ПРИЗМА

info@prismua.org

https://prismua.org/

/PrismUA