

Исследование

# РОЛЬ И ВЛИЯНИЕ МАЛЫХ СТРАН В ОБЕСПЕЧЕНИИ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ. ПРИМЕР БЕЛАРУСИ

Авторы: **Денис Мельянцов, Сергей Богдан,  
Евгений Прейгерман, Алисия Иванова**

Декабрь 2020



На фоне подрыва основ стратегической стабильности взаимодействие между малыми странами-членами НАТО и ОДКБ приобретает особое значение для региональной безопасности в Восточной Европе.

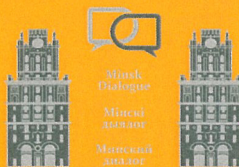


Беларусь — единственный региональный актор, мотивированный способствовать межблоковому взаимодействию и обладающий соответствующей практической инфраструктурой.



Минск сохраняет объективный интерес к дальнейшей «игре на понижение» напряженности в региональной безопасности.

Минск  
«Колорград»  
2021



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

# Содержание

<b>1</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>МАЛЫЕ СТРАНЫ И ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АЛЬЯНСЫ: СТОЛКНОВЕНИЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ VS ОБЩНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>ИНТЕРЕСЫ БЕЛАРУСИ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АЛЬЯНСЫ</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b>	<b>23</b>
	Список интервью .....	25

## 1

## ВВЕДЕНИЕ

Растущая геополитическая напряженность между Россией и Западом вернула к жизни (пусть и со значительными отличиями) характерную для эпохи Холодной войны логику межблокового противостояния. В этих условиях взаимодействие между военно-политическими блоками преимущественно вновь сводится к отношениям между великими державами и региональными гегемонами, которые играют в таких объединениях первую скрипку. Как правило, крупные государственные акторы стремятся повышать политический вес и легитимность альянсов, в которых участвуют, укрепляя внутриблоковую солидарность и монолитность. В некоторых случаях, как это происходило в последнее время в рамках НАТО, ключевая для альянса держава — США — начинает склоняться к односторонним решениям и ожидает, что союзники будут просто следовать за ней.

Закономерно, что внимание исследователей международных отношений в первую очередь привлекают интересы и действия крупных государств, прежде всего супердержав. Именно эти акторы определяют основные правила игры в мировой политике и задают глобальные тренды. Именно они преимущественно формируют направления развития военных альянсов и других международных организаций. Однако из-за концентрации лишь на ведущих государствах анализом часто не охвачены многие важные детали. Великие державы и региональные гегемоны окружены большим количеством менее сильных государств, которые, несмотря на свои невнушительные параметры, способны вносить серьезные изменения и искажения в международную повестку дня<sup>1</sup>. Особенно с учетом их членства в различных международных организациях и в целом возросшего по сравнению со временами Холодной войны потенциала<sup>2</sup>.

Поэтому не стоит игнорировать роль и политику малых государств — участников военно-политических альянсов, хоть зачастую они и находятся в тени великих держав. Из-за множественных уязвимостей и узкого поля для маневра небольшие государства намного более

чувствительны к изменениям военного и политического ландшафта. Поэтому у них особенно развиты чувство опасности, инстинкт самосохранения и установка на минимизацию рисков в области безопасности<sup>3</sup>, которые часто подталкивают эти страны к решительным действиям, способным оказывать как позитивное, так и негативное влияние на военные альянсы и региональную безопасность в целом. В частности, они могут либо способствовать крупным акторам в выработке «дизайнов региональной стабильности»<sup>4</sup>, либо, наоборот, препятствовать взаимовыгодным договоренностям.

Наиболее значимым этот фактор становится во время структурных изменений в системе международных отношений. И особенно в периоды, когда ранее существовавшая модель уже не выполняет своих базовых функций по обеспечению мира и безопасности, а очертания новой модели еще не ясны. То есть в периоды повышенной неопределенности и, по определению Джеймса Розенау, «турбулентности»: когда «структуры и процессы мировой политики вступают на территорию отсутствующих правил и границ»<sup>5</sup>.

Именно на такой исторической территории, очевидно, мир находится сейчас. Сформировавшаяся после окончания Холодной войны система международных отношений, базировавшаяся на «однополярном моменте» США и либеральных принципах<sup>6</sup>, претерпевает эрозию и преобразование в новое качество. Этот процесс сопровождается, помимо прочего, подрывом эффективности и авторитета международного права, снижением функциональности международных организаций, распространением транзакционной модели отношений даже между союзниками. На этом фоне ученые уже заговорили о наступлении постальянсной эры<sup>7</sup>, когда

3 Preiherman, Y. (2019) "Belarus: A Country Stuck In-Between Euro-Atlantic Security". In: Futter, A. ed. *Threats to Euro-Atlantic Security: Views from the Younger Generation Leaders Network*. London: Springer International Publishing.

4 Duke, S. W. (1999) "Small States and European Security". In: Reiter, E., and Gaertner, H. eds. *Small States and Alliances*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, p. 50.

5 Rosenau, J. N. (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, p. 8.

6 Krauthammer, C. (1990) "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*, 70 (1): 23–33.

7 Heisbourg, F. (2020) "Predation and Predators in the Post-Alliance Era". *Strategic Assessment*, 23 (1): 69–74.

1 Gaertner, H. (1999) "Small States and Alliances". In: Reiter, E., and Gaertner, H. eds. *Small States and Alliances*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

2 Minsk Dialogue Council on International Relations, "Another Yalta is Impossible". Non-paper, 2015. <https://minskdialogue.by/en/research/documents/another-yalta-is-impossible>

устойчивые военно-политические блоки уступают место ситуативным, проектным коалициям государств.

Проектность и транзакционность во взаимодействии государств в области безопасности действительно становятся повседневной нормой. Ситуативные коалиции по интересам все больше распространяются в условиях невозможности достижения консенсуса как в рамках Совета Безопасности ООН, то есть главного глобального органа по поддержанию мира и безопасности, так и внутри отдельных военно-политических блоков. Однако этого, пожалуй, пока недостаточно для вывода о наступлении постальянской эры и, соответственно, о постепенном отходе классических альянсов в прошлое.

Как минимум, в условиях «турбулентности» и вызванной ею дисфункции международных институтов именно от военно-политических блоков продолжают зависеть вопросы войны и мира во многих частях планеты. Если альянсы не смогут больше играть стабилизирующую роль, то вызовы и угрозы безопасности в некоторых регионах начнут расти в геометрической прогрессии.

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ВОПРОС

В Восточной Европе, которой посвящено данное исследование, определяющее значение для региональной безопасности имеют два военно-политических блока: Организация североатлантического договора (НАТО) и Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Таким образом, исследовательский вопрос, вынесенный в название доклада (*Каковы роль и влияние малых стран в обеспечении мира и безопасности в Восточной Европе?*) можно практически синонимично переформулировать: *Каковы роль и влияние малых стран в развитии отношений между двумя ключевыми для Восточной Европы военно-политическими альянсами?*

Многолетние наблюдения за регионом позволяют выделить две базовые модели поведения малых восточноевропейских стран — участниц альянсов. **Первая модель** сводится к постоянному стремлению дополнительно заострять проблему противостояния и сдерживания противоположного военно-политического блока и тем самым поддерживать градус геополитической напряженности для решения собственных задач. **Вторая модель**, наоборот, ориентирована на снижение градуса напряженности между альянсами и на продвижение примирительной повестки дня. В частности, посредством содействия межблоковой коммуникации и сотрудничеству.

В докладе подробно рассмотрены обе модели, а также факторы, которые влияют на выбор одной из них малыми восточноевропейскими странами-участницами НАТО и ОДКБ. Однако особый интерес представляет именно вторая — примирительная — модель поведения, так как авторы исходят из общего предположения, что

она более благоприятно сказывается на мире и безопасности в регионе. При этом исследование не сводится к формулированию нормативной аргументации в пользу того, что все малые страны в Восточной Европе должны принять такую модель. **Цель работы** — определить практические возможности использования потенциала восточноевропейских государств-членов НАТО и ОДКБ для продвижения конструктивного взаимодействия между альянсами при сохранении этими государствами базовых установок в системе региональной безопасности. Таким образом, основной акцент в докладе сделан на способах снижения межблоковой напряженности в Восточной Европе посредством малых стран.

Такая постановка исследовательского вопроса интересна и с академической точки зрения. Основной массив научной литературы по теме участия малых стран в военно-политических блоках посвящен таким аспектам, как рациональность выбора малой страной альянса или ее отказа от участия в альянсах<sup>8</sup>, влияние альянсов на внешнеполитическую свободу действий малых стран<sup>9</sup>, а также часто встающей перед малыми странами союзнической дилемме («entrapment» vs «abandonment»)<sup>10</sup>. После окончания Холодной войны ученые также стали уделять значительное внимание изменившемуся соотношению выгод и издержек от участия в альянсах для малых стран<sup>11</sup>.

Гораздо реже интерес исследователей привлекает тема роли и возможностей малых стран в отношениях между альянсами; в частности, когда малая страна является членом одного военно-политического блока, но при этом стремится развивать двусторонние и многосторонние отношения с государствами-участниками других альянсов. В нашей работе этот сюжет рассмотрен на примере Беларуси.

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ, КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ И СТРУКТУРА ДОКЛАДА

Термин «малая страна» используется в теории международных отношений повсеместно и без какой-либо

- 8 См., например: Bailes, A.J.K., Thayer, B., and Thorhallsson, B. (2016) "Alliance Theory and Alliance "Shelter": The Complexities of Small State Alliance Behaviour". *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(1): 9–6; Karsh, E. (1988) *Neutrality and Small States*. Abingdon: Routledge.
- 9 См., например: Reiter, E., and Gaertner, H. eds. (1999) *Small States and Alliances*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- 10 Snyder, G.H. (1984) "The Security Dilemma in Alliance Politics". *World Politics*, 36(4): 461–495; Cha, V.D. (2000) "Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea". *International Studies Quarterly*, 44: 261–291.
- 11 См., например: Walt, S.M. (2009) "Alliances in a Unipolar World". *World Politics*, 61(1): 86–120; Archer, C., Bailes, A.J.K., and Wivel, A. (2014) *Small States and International Security: Europe and Beyond*. London and New York: Routledge.



Фото: depositphotos.com

эмоциональной окраски, как в англоязычных, так и в русскоязычных источниках. Есть два основных подхода к определению размера государств в международных отношениях: количественный и качественный. В первом случае учитываются такие количественные индикаторы «веса» страны, как размер ее территории, численность населения, ВВП, объем внешней торговли или оборонные расходы<sup>12</sup>. Общепринятого количественного критерия отнесения страны к категории малых нет, но иногда используется, например, «откровенно субъективная, если не произвольная» шкала, предложенная Дэвидом Виталем: среди экономически развитых стран к малым причисляются те, чье население не превышает 10–15 млн. человек, а среди развивающихся — страны с населением до 20–30 млн<sup>13</sup>.

Во втором случае — при использовании качественного подхода — основной характеристикой малой страны является естественная потребность адаптироваться к существующей среде безопасности и неспособность самостоятельно формировать эту среду<sup>14</sup>. По определению Роберта Кеохейна:

„ «[самостоятельно малые страны] мало что могут сделать, чтобы повлиять на системные факторы, которые оказывают на них воздействие, [поэтому они должны действовать] совместно с другими государствами и в больших группах, в которых [малое] государство имеет лишь минимальное влияние и в которых могут доминировать большие государства»<sup>15</sup>.

В нашем исследовании для определения размера страны в системе международных отношений и региональной безопасности также используется качественный подход. Поэтому к малым восточноевропейским странам-участницам альянсов мы причисляем Польшу, Литву, Латвию и Эстонию (со стороны НАТО) и Беларусь (со стороны ОДКБ).

Под альянсом / военно-политическим блоком в исследовании понимается «формальная ассоциация государств, которые объединены общим обязательством использовать военную силу против государств, не являющихся членами ассоциации, для защиты целостности государств-членов»<sup>16</sup>. Также мы исходим из того, что «альянс базируется на письменном, преимущественно добровольном, формальном соглашении, договоре или конвенции государств, которые берут

<sup>12</sup> Prasad, N. (2009) "Small but Smart: Small States in the Global System". In: Cooper, A.F., and Shaw, T.M. eds. *Between Vulnerability and Resilience*. New York: Palgrave Macmillan, p. 44.

<sup>13</sup> Vital, D. (1967) *The Inequality of State: A Study of Small States in International Relations*. New York: Oxford University Press, pp. 8–9.

<sup>14</sup> Amstrup, N. (1976) "The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts". *Cooperation and Conflict*, 11(3), p. 178; Panke, D. (2010) *Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate, p. 15.

<sup>15</sup> Keohane, R. (1969) "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics". *International Organization*, 23 (2), p. 296.

<sup>16</sup> Gaertner, H. (1999) "Small States and Alliances". In: Reiter, E. and Gaertner, H. eds. *Small States and Alliances*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, p. 2.

обязательство координировать свое поведение и политику в случае военного конфликта»<sup>17</sup>.

В исследовании использовался качественный метод кейс-стади (case study)<sup>18</sup>. В его рамках применялись следующие методы сбора и обработки информации:

- анализ документальных источников;
- анализ релевантных событий (ивент-анализ);
- глубинные полуструктурированные интервью с действующими и бывшими официальными лицами и экспертами (всего проведено 21 интервью, часть из них анонимно и в формате «не под запись». См. «Список интервью»).

Основу исследованного кейса составило сотрудничество малых стран НАТО и ОДКБ после 2014 года, то есть после начала полномасштабного кризиса региональной безопасности в Восточной Европе на фоне военного конфликта на Донбассе. Для целей исследования взаимодействие по линии стран-членов двух военно-политических блоков преимущественно рассматривается как взаимодействие между самими блоками. С военной точки зрения двустороннее сотрудничество между отдельными государствами, представляющими конкурирующие / оппонирующие / враждующие альянсы, в конечном итоге работает на снижение уровня конфликтности и укрепление доверия между блоками. К тому же, в исследовании рассматриваются публичные, а не секретные формы контактов и взаимодействия. Малые страны-члены НАТО и ОДКБ не смогли бы осуществить их без соответствующих консультаций и обмена информацией с союзниками<sup>19</sup>.

В начале основной части доклада рассмотрены факторы, одновременно препятствующие и способствующие сотрудничеству между малыми восточноевропейскими странами НАТО и ОДКБ. Соотношение этих факторов мы называем дилеммой «столкновение глобальных проектов vs общность региональных интересов». Далее изложен детальный анализ интересов Беларуси, которые в период 2014–2020 годов требовали от Минска активного продвижения примирительной повестки в межблоковых отношениях. Отдельно рассмотрены перспективы сохранения этой линии в белорусской внешней и оборонной политике в контексте внутривнутриполитического кризиса 2020 года и его международных последствий. В заключении предложен ряд практических рекомендаций, направленных на сохранение прагматичного межблокового взаимодействия и на дальнейшее использование потенциала Беларуси для минимизации региональной напряженности в Восточной Европе.

<sup>17</sup> Krause, V., and Singer, D. (1999) "Minor Powers, Alliances, and Armed Conflict: Some Preliminary Patterns". In: Reiter, E. and Gaertner, H. eds. *Small States and Alliances*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, p. 16.

<sup>18</sup> George, A.L. and Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts and London: MIT Press.

<sup>19</sup> Интервью с бывшим сотрудником Министерства обороны Беларуси, 17.11.2020 г.