



ЦЭНТР НОВЫХ ІДЭЙ

ДЕГРАДАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ И СПОСОБЫ ИСПРАВЛЕНИЯ СИТУАЦИИ

Павел Мацукевич
Рыгор Астапеня

Аналитический документ | Декабрь 2022

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

СОДЕРЖАНИЕ

3	РЕЗЮМЕ
5	ВВЕДЕНИЕ
7	КАК ЗА ДВА ГОДА ИЗМЕНИЛИСЬ ОСНОВЫ БЕЛАРУССКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ
7	Ужесточение режима
8	Отрыв внешней политики от географии
9	Слом «бизнес-модели» Беларуси
15	Кардинальная смена роли: от стабилизатора региона до соагрессора
16	Упрощение понимания внешней политики
19	Ухудшение внешнего образа: от Пхеньяна до Женевы и назад
21	Противопоставление внешней политики общественному запросу
25	РЕКОМЕНДАЦИИ
25	Предварительное условие
26	Тематический приоритет внешней политики
28	Географические приоритеты
30	Ресурсное обеспечение
33	АВТОРЫ

РЕЗЮМЕ

Соучастие Беларуси в российской агрессии и продолжающиеся массовые нарушения прав человека внутри страны привели к разрушению основ белорусской внешней политики, которая пала жертвой идеи выживания режима Лукашенко.

Вопреки географическому положению Беларусь перестает быть транзитным государством, а ее логистическая инфраструктура становится менее востребованной. Экономическая модель, основанная на одновременном использовании ресурсов России и Запада, уничтожается. Из-за ограничения экономических отношений с Западом интерес к Беларуси могут утратить и третьи страны. Представители наиболее экономически активных слоев белорусского общества вынуждены уезжать из страны, потому что ведение бизнеса там затрудняется.

Беларусь из страны, которая еще три года назад играла в региональной геополитике роль чего-то среднего между буферным и прифронтовым государством, однозначно стала прифронтовым форпостом в положении крайней зависимости от России. Белорусское понимание внешней политики, как и белорусская дипломатия, деградировали. Это состояние входит в противоречие с общественным запросом: белорусы в большинстве своем не видят страну государством-форпостом и хорошо относятся ко всем сторонам конфликта.

Для Беларуси выход из внешнеполитического тупика невозможен без внутривнутриполитических изменений, которые избавили бы страну от образа соагрессора России в войне против Украины и последней диктатуры Европы. Для этого теоретически не обязательна демократическая трансформация — возможно, что для перезапуска отношений с Западом достаточно будет осуществить транзит власти в рамках действующей политической системы и прекратить репрессии в отношении белорусского общества.

Чтобы остановить деградацию и построить более эффективную внешнюю политику, необходимо перезапустить политическую систему, создать новый образ открытой Беларуси, установить баланс в отношениях со странами Запада и Востока и сформулировать стратегии развития отношений с важнейшими

государствами и международными организациями. Ответственность в этом контексте ложится также и на западные страны, которые должны проявить заинтересованность в решении белорусского вопроса.

Настоятельная потребность в изменениях назрела еще в одной сфере — обеспечении ресурсами белорусской дипломатии. Необходимо демократизировать процесс обсуждения и принятия решений во внешней политике, реформировать дипломатическую службу, а также перестроить систему подготовки, трудоустройства и циркуляции специалистов в сфере международных отношений.

ВВЕДЕНИЕ

Наблюдатели часто описывали Беларусь как страну на развилке, которая может пойти в одну или в другую сторону или даже выгодно для себя использовать оба направления. Это и раньше не всегда соответствовало реалиям, а сейчас слово «развилка» в отношении Беларуси явно устарело: после 24 февраля 2022 года страна в тупике. Преступления режима Лукашенко вне и внутри Беларуси обусловили деградацию национальной внешней политики. А санкции, введенные в отношении Беларуси Западом и поддержанные ключевыми белорусскими демократическими силами в эмиграции, не привели ни к внутривнутриполитической разрядке в стране, ни к выбиванию белорусского плацдарма из-под Кремля — скорее наоборот.

Данный аналитический документ преследует две цели. Во-первых, описать, как за 2020–2022 гг. изменилась внешняя политика Беларуси и к чему это привело страну в контексте резкой трансформации международных отношений. Во-вторых, очертить контуры новой внешней политики Беларуси и сформулировать идеи по поводу первых шагов внедрения этой модели.

При этом авторы не ставили целью показать, как выйти из внутривнутриполитического кризиса в Беларуси — оба из нас писали подробные записки на эту тему¹; публично и непублично мы об этом также часто говорим. В этом документе нам важно продемонстрировать альтернативу проводимой Александром Лукашенко внешней политике и ответить на вопрос, почему к ней нужно стремиться разным стейкхолдерам (включая как демократические силы, так и провластный сегмент, который не согласен на дальнейшую деградацию Беларуси).

Стремясь предложить целостное и широкое видение, в рамках подготовки этого аналитического документа мы посвятили много времени не только работе над текстом, но также и проведению интервью² и дискуссий с экспертами и практиками в сфере внешней политики. Все они, как и рецензенты, значительно обогатили предлагаемый текст и заслуживают большой благодарности. Многие хорошие идеи в этом документе принадлежат им, все недочеты — нам.

¹ P. Matsukevich (2021), *A Belarus strategy for the West*, <https://newbelarus.vision/a-belarus-strategy-for-the-west>; R. Astapenia (2023), *Rethinking Belarus in the context of the war*, (будет опубликовано в начале следующего года).

² Часть интервью была опубликована в рамках еженедельной рассылки «Пульс Ленина-19»: <https://newbelarus.vision/tag/puls-lenina-19>.

В первом разделе изложено, как за последние два года трансформировались факторы, определяющую внешнюю политику Беларуси: как изменился сам режим, как произошел отрыв белорусской внешней политики от географии страны, как сломалась экономическая модель, какова новая роль Беларуси в безопасности региона, как ухудшился образ Беларуси и деградировало понимание белорусскими действующими лицами внешней политики. Последнее, но не менее важное, — насколько внешняя политика вошла в противоречие с общественным запросом.

Второй раздел — собственно предложения относительно новой внешней политики Беларуси. Несколько подразделов посвящены предварительным условиям создания новой внешней политики, тематическому и географическим приоритетам внешней политики, а также ее ресурсному обеспечению.

1. КАК ЗА ДВА ГОДА ИЗМЕНИЛИСЬ ОСНОВЫ БЕЛАРУССКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Ужесточение режима

Функционирование режима Александра Лукашенко — это ключевой фактор, который определяет развитие Беларуси. От него зависит, какую внешнюю политику проводит Беларусь, и деградация данной политики — результат его влияния. В 2020–2021 годах Лукашенко оперся на поддержку России и порушил отношения с Западом, чтобы подавить белорусское общество, а в 2022 году поддержал военную агрессию Кремля против Украины, оформив соучастие Беларуси в войне.

При этом режим настолько своеобразно понимает собственные потребности, что готов идти против интересов страны без очевидного смысла. Примером тому служит ложное минирование рейса Ryanair ради ареста двух активистов, что не укрепило власть Лукашенко, а лишь привело к облету западными авиакомпаниями белорусской территории и закрытию западного неба — для белорусской, т.е. к значительным финансовым потерям.

Увеличение дисбаланса в отношениях Беларуси с Россией и Западом также является результатом негативного влияния на международный курс именно со стороны Лукашенко (хоть белорусская номенклатура предрасположена к сотрудничеству с Россией гораздо больше, чем с ЕС³).

В таких условиях написанные властью основополагающие документы в сфере внешней политики — Закон об основных направлениях внутренней и внешней политики и даже Конституция в новой редакции — не коррелируются с внешнеполитическим курсом Беларуси. Не только документы, но и действия Лукашенко противоречат вчерашним решениям или заявлениям.

³ P. Hansbury (2021), «Domestic Constraints on Foreign Policy Change in Belarus», *The Journal of Belarusian Studies*, pp. 27–55.

Нынешний международный курс официального Минска можно сравнить с полетом на одном крыле, хотя долгие годы местные политики, чиновники и эксперты убеждали белорусов в необходимости второго⁴. Все это — следствие шагов, предпринятых режимом ради своего выживания: крайнего ужесточения отношения к обществу и принятия вассальной роли во взаимодействии с Кремлем. Санкционная же линия белорусских демократических сил на международной арене, которая формально направлена на разрешение кризиса в Беларуси, по факту пока не привела к позитивным изменениям, а лишь сделала позицию режима еще более жесткой.

Отрыв внешней политики от географии

Элиты часто считают географическое положение Беларуси проклятием, которое, впрочем, может давать также возможности⁵ и диктует Беларуси быть «местом встречи цивилизаций, а не конфронтации»⁶.

Промежуточное расположение между двумя геополитическими центрами силы — Европейским союзом и Россией — часто воспринимается как обоснование для внешнеполитического курса, предполагающего поиск Беларусью оптимальной роли в регионе: как связующего звена между интересами ключевых акторов на осях Запад — Восток и Север — Юг. У Беларуси были (и в какой-то степени еще есть) предпосылки, чтобы претендовать на подобную роль: отсутствие территориальных споров с соседями, большие транзитные возможности и инфраструктура.

Но география не существует в вакууме, без связи с другими факторами, и в последние два года внешнеполитическая практика под влиянием санкций и изоляции «отрывается» от географического положения Беларуси. На этом фоне роль Беларуси как транзитной территории снижается. Европейский союз принял решение не финансировать инфраструктуру транспортных путей, связывающих ЕС с Беларусью (и Россией)⁷.

Важным фактором, ухудшающим белорусские экономические возможности, стала потеря доступа к транзиту через Балтийское море (через страны Балтии) и Черное море (через Украину⁸). В итоге белорусские предприятия могут рассчитывать

⁴ Интервью с одним из белорусских экспертов.

⁵ Телеканал «Беларусь 1» (2020), *Интервью Сергея Мартынова*, <https://www.youtube.com/watch?v=l2H9uUCBPcQ>.

⁶ Пульс Ленина-19 (2022), *Виктор Шадурский. География и история диктует Беларуси быть местом встречи цивилизаций, а не конфронтации*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina59>.

⁷ OSW — Ośrodek Studiów Wschodnich (2022), *Jak wojna na Ukrainie wpłynęła na szlaki transportowe? Prognozy na przyszłość*, <https://www.youtube.com/watch?v=BJ8CquuLHhE>.

⁸ Пульс Ленина-19 (2022), *Сяргей Богдан. Краіна на мяжы страты незалежнасці*, <https://newbelarus.vision/syargej-bogdan>.

только на российские порты и железную дорогу, что ограничивает поле для маневра в отношениях с Россией и увеличивает расходы на транспортировку.

Из-за такой утраты географических преимуществ все еще декларируемая властями политика многовекторности просто нереализуема, ведь Беларусь пребывает чуть ли не во враждебных отношениях с четырьмя из пяти соседей.

Отношения со странами дальней дуги не могут заменить утраченное сотрудничество с ЕС и/или уравновесить отношения с Россией. Схема работает, только если развиваются все векторы, пусть и с разной динамикой. Чтобы конкурировать и реализовывать свои торгово-экономические интересы в Азии, Беларуси нужны западные технологии и инвестиции, беспрепятственный доступ к портам Украины и стран Балтии, хорошие отношения с Россией, обеспечивающие поставки энергоресурсов и транспортные коридоры в Азию⁹.

Для Азии в лице Китая важный интерес представляла высокая пропускная способность железнодорожного узла в Бресте¹⁰. Китай также был (и остается) источником модернизации и инвестиционных товаров для Беларуси, но по условиям финансирования уступал Западу¹¹. Для Китая сухопутный маршрут через Беларусь становится уязвимым и непредсказуемым из-за риска полноценного белорусского участия в войне.

По мнению одного из опрошенных экспертов, отказ от транзита через Беларусь для Китая абсолютно не критичен — наземный китайский транзит через все страны в Европу в целом составляет максимум процент или два от того, что КНР перевозит морем¹². Между тем для Беларуси потеря китайского транзита будет чувствительной. В модернизацию белорусской железнодорожной инфраструктуры на протяжении 5 лет были вложены около 3 млрд долларов, из них около 1,8 млрд — кредитные деньги. Кредиты погашались за счет доходов от грузопотока¹³.

Слом «бизнес-модели» Беларуси

Несмотря на советский образ белорусской экономики, экономическая модель Беларуси все же рыночная, но со своей спецификой — с большой долей госсектора и элементами командного администрирования. По мнению одного из

⁹ П. Мацукевич (2022), *Географ глобус пропил, или как Беларусь убегает от географии*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina46>.

¹⁰ П. Мацукевич (2022), *Всепогодному братству противопоказан санкционный климат*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina36>.

¹¹ Интервью с одним из зарубежных экспертов.

¹² Интервью с одним из зарубежных экспертов.

¹³ Белорусы и рынок (2021), *Когда БелЖД озолотится на китайском транзите?*, <https://belmarket.by/news/news-48554.html>.

опрошенных экспертов, многие из функций, которые в других странах выполняет малый и средний бизнес, в Беларуси берут на себя государственные структуры¹⁴.

До 2020 года «бизнес-стратегия» состояла в том, чтобы брать сырье в России, перерабатывать и продавать на внешние рынки. В этой модели западные страны играли важную роль как источник для модернизации производств, закупки инвестиционных товаров и финансирования таких проектов (тут была конкуренция — с Китаем¹⁵). Модернизированные таким образом государственные и частные производства ориентировались как на экспорт в страны СНГ и третьего мира, так и на рынки западных государств.

Эта бизнес-модель не предполагала больших инвестиций из западных стран, однако в ее рамках реализовывались достаточно крупные успешные проекты. В их числе — завод Stadler в Фаниполе, приватизация мобильного оператора Velcom, приход австрийской компании Kapsch. Особенность этих проектов заключается в том, что решения по ним принимались на самом верху без тендеров и конкуренции, а осуществлялись они на основании отдельных президентских указов, создававших фактически индивидуальное правовое поле.

Так или иначе санкции и изоляция со стороны Запада сломали эту бизнес-модель, лишив Беларусь премиального западного рынка и важнейших транспортных (морских) выходов на рынки третьих стран. Даже для китайских компаний бизнес в Беларуси попал в зону риска¹⁶.

Динамика беларусско-российской торговли

Вес России в товарной торговле превышает совокупную долю 100 следующих за ней торговых партнеров Беларуси.

По итогам первого полугодия 2022 года экспорт в Россию составляет 9 млрд долларов, или свыше половины всех товарных поставок Беларуси. В аналогичном периоде 2021 г. его доля составляла чуть больше 40%. Рост поставок беларусских товаров в РФ во II полугодии может увеличить долю России во внешней торговле до 70%¹⁷.

Торговля с западными странами закономерно сократилась. Если в первом полугодии прошлого года Беларусь экспортировала в Европу товаров на 4,5 млрд, то за шесть месяцев 2022 г. — немногим более 3 млрд. Падение почти в 1,5 раза¹⁸.

¹⁴ Интервью с одним из зарубежных экспертов.

¹⁵ Например, строительство Светлогорского целлюлозно-картонного комбината или модернизация цементной отрасли осуществлялись за счет китайского финансирования и оборудования.

¹⁶ Интервью с одним из экспертов.

¹⁷ Экономическая газета (2022), *Беларусь восстанавливает приток валюты*, <https://neg.by/novosti/otkryti/belarus-vosstanavlivaet-pritok-valyuty>.

¹⁸ П. Мацкевич (2022), *Девять ярдов*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina65>.

Следует также учитывать, что белорусская экономика — открытая (по крайней мере была таковой)¹⁹. Свыше 60% производимой в Беларуси продукции идет на экспорт, что делает страну крайне зависимой от зарубежных рынков. Такая открытость ориентирует национальную внешнюю политику на интеграцию страны в мировую экономику и обеспечение наиболее благоприятных внешнеторговых условий. Беспрецедентные санкции, введенные ЕС и союзниками в отношении целых отраслей белорусской экономики, являются полной противоположностью таким условиям. По состоянию на лето 2022 г. введенные западными странами и союзниками ограничения затрагивали свыше 35% белорусского экспорта²⁰.

Обходить санкции помогает Россия. В попытке вывести из-под санкционной угрозы ключевые экспортные позиции и партнеров белорусские власти переориентировали грузопотоки на транзит через Россию. Это касается практически всего транзита «санкционных» товаров, которыми Беларусь торгует с третьими странами, — нефтепродуктов, калия, леса и т.д. Таким образом, Россия служит не только основным рынком, инвестором, кредитором, монопольным поставщиком всех энергоресурсов, но теперь еще и главным «окном в мир».

Влияние оказывают не только внешние санкции, но и действия режима — преследования частного сектора частично выдавливают последний из Беларуси.

К слову, в 2008 году Лукашенко поставил перед белорусским правительством задачу: вывести страну в тридцатку лидеров по условиям ведения бизнеса в рейтинге Всемирного банка *Doing Business*²¹. В 2021 году Всемирный банк опубликовал заявление о прекращении выпуска доклада *Doing Business*, но к этому моменту вследствие репрессий и санкционных условий всерьез рассуждать о создании благоприятных условий для бизнеса в Беларуси уже не представлялось возможным. В заключительном докладе *Doing Business-2020* Беларусь заняла 49-е место среди 190 государств²², что является хорошим результатом, который наверняка ухудшался бы на фоне репрессий в отношении частного сектора.

Также результатом последних двух лет стало практически полное прекращение сотрудничества с международными финансовыми институтами — Международным валютным фондом, Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития. Сведены на нет и перспективы вступления во Всемирную торговую

¹⁹ TheGlobalEconomy.com, *Exports, percent of GDP — Country rankings*, <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/exports>.

²⁰ Thinktanks.by (2022), *Дмитрий Крук: Наибольшие неприятности таят в себе прямые экспортные санкции*, <https://thinktanks.by/publication/2022/07/21/dmitriy-kruk-naibolshie-nepriyatnosti-tayat-v-sebe-pryamyie-exportnyie-sanktsii.html>.

²¹ Thinktanks.by (2021), *Прощай Doing Business! Беларусь никогда не войдет в Топ-30 рейтинга*, <https://thinktanks.by/publication/2021/09/17/proschay-doing-business-belarus-nikogda-ne-voynet-v-top-30-reytinga.html>.

²² The World Bank, *Doing Business-2020*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.

организацию²³, с которой Беларусь вела переговоры о присоединении с 1993 года. Членство в ВТО позволило бы избежать дискриминационных мер в отношении белорусской продукции, а также получить свободный доступ к международным механизмам разрешения торговых споров²⁴.

Другой пример рухнувшего долгостроя в сфере экономических связей — позиция Беларуси в рейтинге страновых кредитных рисков Организации экономического сотрудничества и развития. Почти 20 лет, вплоть до 2018 года, наша страна находилась в последней, VII, группе вместе с беднейшими странами мира и недавно была возвращена туда снова²⁵.

Вопрос не только в соседстве с изгоями, но и в его цене. Чем хуже группа, тем выше величина страховой премии за покрытие для белорусских предприятий, предоставляемое странами-членами ОЭСР. Между тем эти кредиты до 2020 года были одним из самых главных источников модернизации производственной сферы Беларуси²⁶.

Слом бизнес-модели Беларуси, однако, не означает, что белорусскую экономику ожидает крах. В конце концов, действующие власти рассчитывают на расширение экономического сотрудничества с Россией (что возможно) и государствами Азии (что сложнее). Это позволит белорусской экономике не упасть, а деградировать постепенно.

Один из факторов, который помогает белорусской экономике удержаться, — доступ к дешевым российским энергоресурсам: например, цена на газ для Беларуси на 2022 год составляет 128,52 доллара США за тысячу кубометров. Это усиливает нежелание действующей власти повышать энергетическую безопасность страны за счет диверсификации источников энергии и развития альтернативной энергетики²⁷, а также неготовность к изменению структуры экономики в пользу менее энергетически зависимой.

Между тем в результате налоговой интеграции Россия даже согласилась компенсировать налоговый маневр, чем, с одной стороны, де-факто увеличила нефтяную субсидию для белорусских НПЗ, повысила их конкурентоспособность

²³ World Trade Organization, *Joint statement regarding the application from Belarus for accession to the world trade organization*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/246.pdf&Open=True>.

²⁴ О. М. (2022), *Зачем Беларуси Всемирная торговая организация*, <https://newbelarus.vision/zachem-belarusi-vto>.

²⁵ Euler Hermes Aktiengesellschaft (2022), *New country risk classifications for Russia and Belarus*, <https://www.agaportal.de/fokus/russland-ukraine>.

²⁶ В. Лабоцкая (2018). *Сменили группу риска*, https://www.minfin.gov.by/upload/jurnal/2018/2018_03_risk.pdf.

²⁷ Беларусь входит в двадцатку наиболее энергозависимых стран мира — почти 84% потребляемых страной энергоресурсов импортируется (из РФ). Доля местных ресурсов в валовом потреблении топливно-энергетических ресурсов по стране составляет 17,1%, в том числе 7,8% — из возобновляемых источников энергии. Источник: Национальный статистический комитет Беларуси (2021), *Энергетический баланс Республики Беларусь в 2020 году*, <https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/b65/b65315f91d76adb70baef67c3afb8d9e.pdf>.

на российском рынке, а с другой — привязала к себе самую ориентированную на Запад отрасль экономики Беларуси.

До августа 2020 года Беларусь пыталась побороть зависимость от монополии России, стремясь покупать нефть и газ на стороне и расширять торговлю с другими странами. «Мы не должны быть зависимы от одной страны», — заявил Лукашенко журналистам 9 августа 2020 года после голосования на избирательном участке, комментируя покупку нефти не у России²⁸. Однако после массовых репрессий 2020 года и получения Лукашенко поддержки от Кремля, а также закономерной санкционной реакции на все эти события со стороны Запада попытки диверсификации были прекращены.

В силу заикленности Лукашенко на крупном промышленном производстве, машиностроении и сельском хозяйстве (хотя это отрасли, тянущие дефицитные энергетические и кредитные ресурсы) зависимость от российских энергопоставок только увеличивается. На промышленный сектор экономики Беларуси приходится самая большая доля потребления энергоресурсов и топлива — 33%, а на сферу услуг — лишь 10%²⁹. При этом соучастие Беларуси в агрессии России против Украины нанесло удар по двум ключевым отраслям в сфере — транспорту и ИТ.

ЕС ввел для белорусских транспортных компаний запрет на перевозку грузов по территории Евросоюза, в том числе транзитом³⁰. Компании, входящие в Парк высоких технологий (на которые в 2021 году приходилось 3,2 млрд долларов экспортной выручки), начали уменьшать количество сотрудников, поскольку зарубежные заказчики стали массово отказываться от всего белорусского, закрывать офисы и даже уходить из Беларуси. Между тем до кризисного 2020 года Беларусь принадлежала к числу мировых лидеров по экспорту ИТ-услуг на душу населения.

Последнее, но не менее важное: чем дольше Беларусь будет оставаться в сегодняшнем состоянии, тем выше шансы, что те, кто выехал в 2020–2022 гг., не вернуться. На практике это означает утрату нескольких сотен тысяч человек³¹, часто квалифицированных и включенных в международный рынок, демонстрировавших не только желание, но и заинтересованность в том, чтобы Беларусь была открыта для контактов с международным сообществом. Это только усиливает негативные демографические тренды, существующие в Беларуси, в том числе увеличение коэффициента демографической нагрузки и уменьшение коэффициента суммарной рождаемости.

²⁸ Белта (2020), Лукашенко: нефть и газ мы будем покупать там, где нам удобно, <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-neft-i-gaz-my-budem-pokupat-tam-gde-nam-udobno-402123-2020/>.

²⁹ Национальный статистический комитет Беларуси (2021), Валовое потребление топливно-энергетических ресурсов в 2020 году, https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-pdf/oficial_statistika/2020/TEB_2020.pdf.

³⁰ БАМАП (2022), Об ограничительных мерах Евросоюза в отношении автомобильных перевозчиков Республики Беларусь, http://bamap.org/information/news/2022_04_09_181548.

³¹ Только польские власти с 10 августа 2020 года по 20 октября 2022 года выдали белорусам 452 730 виз. Intex-press (2022), Сколько виз было выдано белорусам, рассказали в МИД Польши, <https://www.intex-press.by/2022/10/31/skolko-viz-bylo-vydano-belorusam-rasskazali-v-mid-polshi>.

Структура ВВП
Беларуси (2021 г.)

39%

Сфера производства

сельское, лесное и рыбное хозяйство	6,8%
промышленность	27,1%
строительство	5,1%

48,3%

Сфера услуг

оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	8,7%
транспортная деятельность, складирование, почтовая и курьерская деятельность	5,1%
услуги по временному проживанию и питанию	0,8%
информация и связь	7,4%
финансовая и страховая деятельность	2,6%
операции с недвижимым имуществом	6,0%
профессиональная, научная и техническая деятельность	2,7%
деятельность в сфере административных и вспомогательных услуг	1,2%
государственное управление	3,7%
образование	4,0%
здравоохранение и социальные услуги	4,4%
творчество, спорт, развлечения и отдых	0,9%
предоставление прочих видов услуг	0,8%

12,7%

Чистые налоги на продукты

Данные: Национальный статистический комитет Беларуси

Кардинальная смена роли: от стабилизатора региона до соагрессора

Еще в 2020 году белорусская армия проводила на своей территории учения вместе с британскими военными³², но это, как и конструктивная роль Беларуси в безопасности Восточной Европы, уже забыто. Соучастие Лукашенко в агрессии России против Украины путем предоставления военной инфраструктуры и территории, размещения российских военных, оказания им помощи в логистике, военной промышленности и других сферах, сделали Беларусь не только угрозой для региона, но и легитимной целью для атак украинской армии.

Непопулярность войны среди белорусов и политические риски для режима дают основание надеяться, что белорусская армия не примет участия в войне. Тем более что, по оценкам экспертов, Беларусь могла бы выставить максимально около 10 тысяч военных, но те, наверняка, не готовы к войне морально и не имеют нужного боевого опыта³³ (хотя силы специальных операций считаются в Беларуси достаточно подготовленными по сравнению с остальными родами войск³⁴). При этом военные расходы в Беларуси весьма скромные, составляли в 2020 году 1,3% ВВП, и примерно такой уровень сохраняется на протяжении длительного времени³⁵.

Таблица 1.
Количество
вооруженных
и военизированных
сил Беларуси

Организация	Количество
Вооруженные силы	47 950
Пограничные войска	12 000
Милиция	87 000
Внутренние войска	11 000
Запас	289 500

Данные: The International Institute for Strategic Studies (2022), *The Military Balance 2022*, Routledge, London

Ранее роль Беларуси в системе безопасности регио на сводилась к чему-то между «буферной зоной» и прифронтовым «форпостом России», при том что межблоковая коммуникация Беларуси со странами НАТО в военной сфере

³² GOV.UK (2020), *Royal Marines travel to Belarus for winter warfare exercise*, <https://www.gov.uk/government/news/royal-marines-travel-to-belarus-for-winter-warfare-exercise>.

³³ Chatham House event recording (2020), *How the Russian invasion of Ukraine changes Belarus*, <https://www.chathamhouse.org/events/all/research-event/how-russian-invasion-ukraine-changes-belarus>.

³⁴ КҮКҮ (2015), *Сколько выдержит белорусская армия, если придут «зеленые человечки»*, <https://kyky.org/pain/proschay-oruzhie-voenny-analitik-o-sostoyanii-del-belorusskoy-armii>.

³⁵ World Bank, *Military expenditure (% of GDP)*, <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=BY>.

до 2020 года способствовала снижению градуса напряженности в нашем регионе³⁶.

Сегодня Беларусь — очевидно, лишь российский форпост, который, по мнению Кремля, не имеет права проводить самостоятельную политику, ставящую под сомнение статус страны как исключительной зоны российского влияния. Несмотря на то, что десуверенизация Беларуси и использование ее как соагрессора не нравятся режиму Лукашенко, такое состояние приносит и определенные бонусы в виде широкой экономической и политической поддержки со стороны России — так необходимой на фоне изменения бизнес-модели Беларуси.

Упрощение понимания внешней политики

Попытки сформулировать концепцию внешней политики Беларуси предпринимались неоднократно, но не увенчались успехом. Сложно угодить политической системе, линия поведения которой формируется ситуативно, исходя из интересов и возможностей власти, а не государства. При этом отсутствие концепции как таковой не является большой проблемой, если правительство в своей деятельности руководствуется эффективной внешнеполитической стратегией и тактикой, отражающими национальные интересы и оптимально использующими все возможности³⁷.

Несмотря на отсутствие прописанных концепций, они в разное время четко просматривались в поведении властей. Внешняя политика Беларуси образца 2022 года напоминает продолжение российской³⁸. Этому концепту подчинения предшествовала эпоха ситуативного нейтралитета, наиболее значимые примеры которого — четкое непризнание независимости Абхазии, Южной Осетии, а также присоединения Крыма к России. Эти действия подчеркивали самостоятельность внешнеполитического курса Беларуси, что не мешало Минску и Москве оставаться ближайшими союзниками на международной арене.

Ключевым изменением во внешней политике Беларуси в 2022 году стал официальный отказ от стремления к нейтралитету. На Всебеларусском народном собрании в 2021 году глава МИД Владимир Макей предложил убрать положение о нейтралитете из Конституции³⁹, в том же ключе недвусмысленно высказался и сам Лукашенко.

³⁶ С. Богдан, Д. Мельянцов, Е. Прейгерман, А. Иванова (2021), *Роль и влияние малых стран в обеспечении мира и безопасности в Восточной Европе. Пример Беларуси*, <http://minskdialogue.by/research/reports/rol-i-vliianie-malykh-stran-v-obespechenii-mira-i-bezopasnosti-v-vostochnoi-evrope-primer-belarusi>.

³⁷ Интервью с одним из экспертов.

³⁸ П. Мацукевич (2022), *Республика Белоруссия*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina42>.

³⁹ МИД Беларуси (2021), *Выступление Министра иностранных дел Беларуси В. Макея на VI Всебеларусском народном собрании «Внешиполитический контекст национальных интересов современного белорусского государства»*, <https://mfa.gov.by/press/statements/d23c4c259dc8de7f.html>.

В новой редакции Конституции, вступившей в силу в марте 2022 года, вместо фиксации стремления к нейтралитету сказано, что «Республика Беларусь исключает военную агрессию со своей территории в отношении других государств»⁴⁰. Эта норма была нарушена агрессивными действиями России по отношению к Украине с белорусской территории за несколько дней до конституционного референдума, и на момент публикации аналитического документа Россия продолжала использовать Беларусь для агрессии против Украины.

Поскольку белорусская внешняя политика упростилась и стала более зависимой от Кремля, государство вынуждено искать иные пути для реализации политико-экономических интересов: среди прочего, здесь выходят на первый план «разворот на Азию» и работа с российскими регионами⁴¹. Главным достижением в рамках первого подхода пока является открытие процедуры вступления Беларуси в Шанхайскую организацию сотрудничества, что укрепляет политическую легитимность Лукашенко на фоне непризнания его Западом и дает определенные надежды на рост экономического сотрудничества.

Куда более экономически успешно, но политически ущербно выглядят многочисленные встречи Лукашенко с российскими губернаторами. Только в этом году он встречался (как будто на равных) с губернаторами Мурманской, Самарской, Курской, Воронежской, Ленинградской, Нижегородской, Пензенской областей, Хабаровского, Приморского и Пермского края, а также Санкт-Петербурга. Учитывая уход большого количества западных компаний из России, действующие власти Беларуси надеются занять их ниши.

Цели внешней политики Беларуси в законодательстве и международные инициативы

Цели, сформулированные в нормативно-правовых документах по внешнеполитической проблематике, преимущественно универсальны и подходят большинству государств мира. Например, Закон об основных направлениях внутренней и внешней политики содержит две стратегические цели внешней политики Беларуси: 1) защита государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Беларусь; 2) защита прав, свобод и законных интересов граждан, общественных и государственных интересов. Эти приоритеты задают слишком широкую рамку для внешней политики, на их основании сложно сформулировать образ.

В отношении международно-правовых обязательств Беларуси прослеживаются пренебрежение и манипулятивность. Режим Лукашенко не допускает влияния международного права в случаях, когда международные обязательства требуют открытости и изменений. При этом, определив для себя

⁴⁰ Конституция Республики Беларусь (2022), <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>.

⁴¹ П. Мацкевич (2022), *Вечера на хуторе близ Лубянки*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina67>.

безопасные зоны (защита прав уязвимых групп, борьба с транснациональной преступностью и коррупцией, окружающая среда, ЦУР и другие), Беларусь декларирует приверженность обязательствам в этих сферах в популистских целях⁴². Отсюда и многочисленные слабо продвигающие интересы страны инициативы, с которыми выступала Беларусь на международной арене. Например, до сих пор приоритетами Беларуси в международных организациях являются три блока инициатив: «устойчивое развитие», «борьба с торговлей людьми», «поддержка естественной семьи» (МИД Беларуси использует именно слово «естественная»)⁴³.

Если «устойчивое развитие» укладывается в канву стандартных приоритетов ООН, то причины, по которым Беларусь считает себя фронтменом «борьбы с торговлей людьми»⁴⁴ или «поддержки естественной семьи»⁴⁵, не очевидны. Эти темы не кажутся актуальными для Беларуси, а связанные с этими инициативами возможности улучшения образа Беларуси для западных стран (в случае «борьбы с торговлей людьми») или исламских государств (в случае «поддержки естественной семьи») не сильно помогают изменить отношение этих акторов к Беларуси. Куда более органично смотрелись прежние международные усилия, связанные с Чернобыльской катастрофой⁴⁶, до этого времени влияющей на Беларусь, и проблематикой разоружения, логично проистекавшей из безъядерного статуса и стремления к нейтралитету, закрепленных в предыдущей версии белорусской Конституции.

Упадок отношений с Западом привел к снижению роли Министерства иностранных дел в белорусской политической системе, а смена приоритетов во внешней политике — к изменениям в дипломатической представленности Беларуси.

Очевидно, что карта белорусского дипломатического покрытия не является оптимальной⁴⁷. Она всегда была отражением не столько национальных интересов, сколько потолка возможностей и связей режима Лукашенко. Поскольку потолок в основном был низким, а контакты — специфическими, белорусские посольства порой находились там, где их присутствие экономически бесперспективно, и отсутствовали там, где были необходимы. Свежий пример — закрытие посольства в Канаде и открытие нового в Зимбабве⁴⁸.

⁴² Е. Дейкало (2022), *Беларусь и международное право: от выхолащивания смыслов к добросовестности и предсказуемости*, <https://newbelarus.vision/wp-content/uploads/2022/06/Беларусь-и-международное-право.pdf>.

⁴³ МИД Беларуси, *Приоритеты и инициативы Беларуси*, https://mfa.gov.by/multilateral/priorities_initiatives.

⁴⁴ I. Gubarevich (2014), *Combating Human Trafficking: Belarus Leads International Efforts*, <https://belarusdigest.com/story/combating-human-trafficking-belarus-leads-international-efforts>.

⁴⁵ I. Gubarevich (2016), *Fighting for the Traditional Family: Values over Pragmatism, Belarus Foreign Policy Digest*, <https://belarusdigest.com/story/fighting-for-the-traditional-family-values-over-pragmatism-belarus-foreign-policy-digest>.

⁴⁶ I. Gubarevich (2016), *Chernobyl as Belarus' foreign policy priority*, <https://belarusdigest.com/story/chernobyl-as-belarus-foreign-policy-priority>.

⁴⁷ Беларусь установила дипломатические отношения со 183 государствами мира. Сеть загранучреждений на 15 марта 2022 года насчитывала 70 дипмиссий: 57 посольств, 2 постоянных представительства, 10 генеральных консульств и 1 консульство. С учетом аккредитации послов по совместительству Беларусь представлена в 105 государствах. Источник: МИД Беларуси, *Внешняя политика Беларуси*, https://mfa.gov.by/foreign_policy/general_information.

⁴⁸ П. Мацкевич (2021), *Посол вон или переброска дипломатов на Восток*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina33>.

Следующая проблема состоит в том, что малочисленные по составу дипломатические миссии представляют и продвигают интересы Беларуси во многих случаях сразу в нескольких странах, нередко крупных и удаленных друг от друга. К примеру, посол Беларуси в Египте аккредитован по совместительству на Оман, Судан, Алжир и Лигу арабских государств, в ОАЭ — на Бахрейн, Саудовскую Аравию и Кувейт, во Вьетнаме — на Мьянму, Таиланд, Камбоджу, Лаос. Дипломатическое присутствие Беларуси в формате «по совместительству» вряд ли позволяет рассчитывать на серьезную реализацию целей внешней политики и потенциала отношений.

Несмотря на то, что МИД считается одним из наиболее профессиональных органов в системе Лукашенко, изменения во внешней политике усугубляют пагубные практики белорусской дипломатии: бутафорское взаимодействие с экспертным сообществом, непрозрачность кадровых решений, первоочередное принятие на работу выпускников МГИМО, низкую представленность женщин на дипломатической службе⁴⁹.

Ухудшение внешнего образа: от Пхеньяна до Женевы и назад

Международное представление о Беларуси базировалось не на том, что продвигала белорусская дипломатия, а на образе, созданном действиями Лукашенко, — страну воспринимали как последнюю диктатуру в Европе. И этот образ оказался наиболее живучим. На репутацию не мог повлиять даже оплаченный Минском пиар⁵⁰, но восприятие изменилось благодаря нейтральному поведению Беларуси после того, как разразился кризис на востоке Украины в 2014 году. У Минска на какое-то время сложился образ восточноевропейской Женевы, но соучастие в агрессии вкупе с репрессивными практиками, принудительной посадкой пассажирского самолета и миграционным кризисом на границах со странами Балтии и Польшей разрушило этот выгодный имидж.

Проблема актуального образа — не только в дурной репутации, санкциях и изоляции со стороны западных стран и союзников, недоверии к самому Лукашенко, нежелании иметь с ним что-то общее, но и в сомнениях, является ли Беларусь вообще суверенной и нужно ли в целом обращать на нее внимание.

Как отметил один из опрошенных экспертов, на Лукашенко уже нельзя делать ставку — несмотря на усилия Запада, он все опрокинул и разорвал отношения. По словам специалиста, Польша, как и Евросоюз, рассчитывает на перемены в Беларуси и на диалог, что очень важно. Не только на давление, но и на диалог между оппозицией и властью. По мнению эксперта, уход Лукашенко

⁴⁹ П. Мацукевич (2022), *Послы строгого режима*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina53>.

⁵⁰ Медуза (2020), *Как британские пиарщики и Березовский пытались помочь Александру Лукашенко сблизиться с Западом*, <https://meduza.io/feature/2020/08/30/kak-aleksandr-lukashenko-pytalsya-podruzhitsya-s-zapadom-pri-pomoschi-britanskogo-lorda-i-berezovskogo-i-pochemu-u-nego-nichego-ne-vyshlo>.

с политической сцены откроет разные окна возможностей. Новое руководство получит шанс разговаривать и договариваться с Западом. «Если это будет не Иван Тертель, Андрей Швед или другие одиозные лица, а кто-то более-менее приемлемый, например Дмитрий Крутой или Максим Ермолович, то возможны разные варианты»⁵¹.

Внешний образ Беларуси ухудшился не только для Запада, но и для других стран. Вряд ли можно говорить, что Китай разочаровался в официальном Минске из-за санкций и международной репутации Лукашенко. Но очевидно, что эти факторы скажутся на том, насколько серьезно Китай будет воспринимать возможности сотрудничества с Беларусью в перспективе. При этом в Минске обычно эту заинтересованность переоценивают, хотя показательно даже то, кого Пекин направляет в Минск в качестве послов — а это провинциальные чиновники. Таким образом, Китай не делает стратегической ставки на Беларусь, хотя и повысил уровень отношений до всепогодного и всестороннего стратегического партнерства.

Беларусь вряд ли может интересовать Китай как рынок. Однако и транзитные возможности белорусского маршрута из Китая в Европу едва ли действительно важны, так как основные объемы товарооборота Китая с Европой приходятся на морские пути⁵². Таким образом, Китай может определять значимость Беларуси для себя в контексте своих претензий на мировой вес и реализуемых глобальных проектов, а также необходимости обретения союзников в различных регионах мира. Практический интерес к Беларуси может зависеть от пропускной способности железнодорожного узла в Бресте, но и этот фактор не является критическим.

Наконец, нельзя обойти вниманием видение Беларуси глазами Кремля — оно стало настолько ясным, что вряд ли у кого-то остались сомнения насчет того, как Кремль видит постсоветские страны. То, как российская власть рассматривает Украину⁵³, примерно относится к Беларуси. Вопрос скорее в том, какого влияния она собирается добиваться и какими методами.

Как показывает пример не только Украины, но и самой Беларуси, эти методы могут быть неожиданными. Например, после августа 2020 г. российские высшие должностные лица обсуждали, каким образом привязать Беларусь к Кремлю: навязать парламентскую республику, создать доминирующую пророссийскую партию или разместить российскую военную базу. В итоге Кремль нашел более эффективный способ — сделать Беларусь соучастником агрессии против Украины⁵⁴.

⁵¹ Пульс Ленина-19 (2022), Камилль Клысинский. *Нейтралитет ближе к белорусскому менталитету*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina63>.

⁵² Интервью с одним из экспертов.

⁵³ Сайт Президента России (2021), Владимир Путин. *Об историческом единстве русских и украинцев*, <http://kremlin.ru/events/president/news/66181>.

⁵⁴ Максим Саморуков. *Беларуси не повезло оказаться в представлении Путина триединым народом вместе с русскими и украинцами*, <https://newbelarus.vision/puls-lenina61/>.

Противопоставление внешней политики общественному запросу

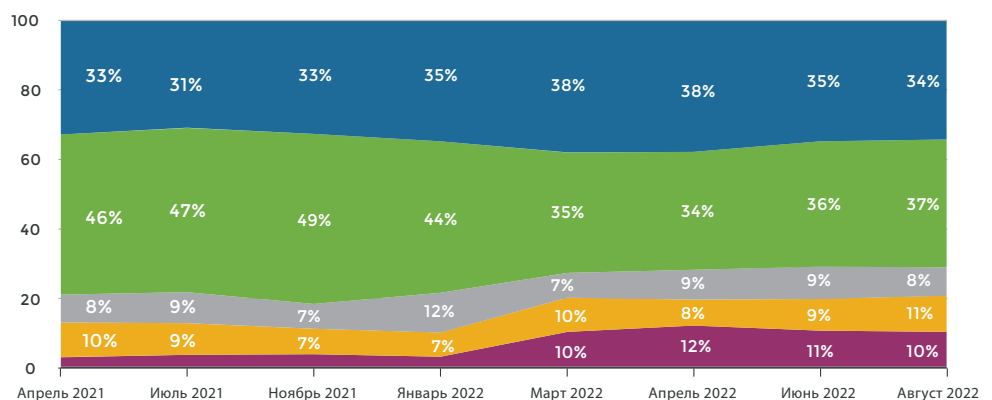
Даже война в Украине не смогла кардинально изменить отношение белорусов к другим странам. Очевидно, что противники российского вторжения в Украину стали хуже относиться к России, а сторонники военных действий — к Украине и Западу, но при этом большинство белорусов сохраняют хорошее отношение ко всем сторонам конфликта.

Какая бы причина за этим ни стояла, — прагматичность, наивность, дружелюбность, безразличие или что-то другое, — остается фактом, что белорусы в большинстве своем не видят себя воинственным народом, ненавидящим кого-либо. Идентичность белорусов во внешней политике заключается в том, чтобы сохранять дружественные отношения с другими странами.

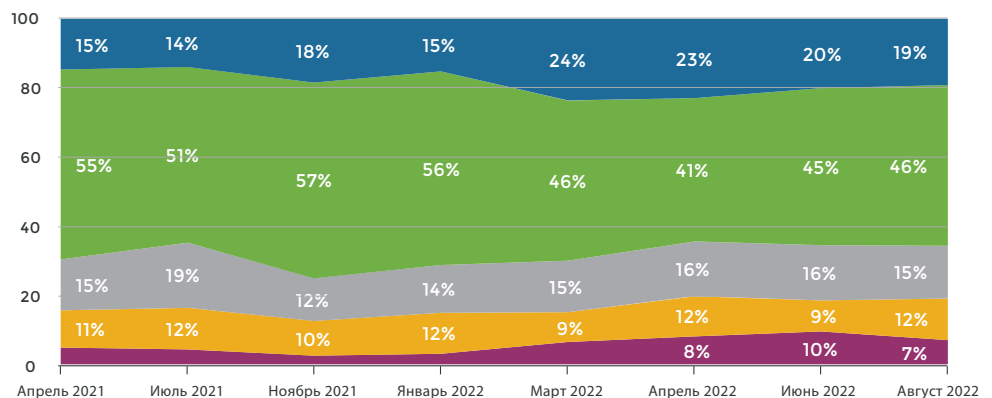
Как вы в целом относитесь к следующим странам?

- Очень хорошо
- В основном хорошо
- Затрудняюсь ответить
- В основном плохо
- Очень плохо

Россия

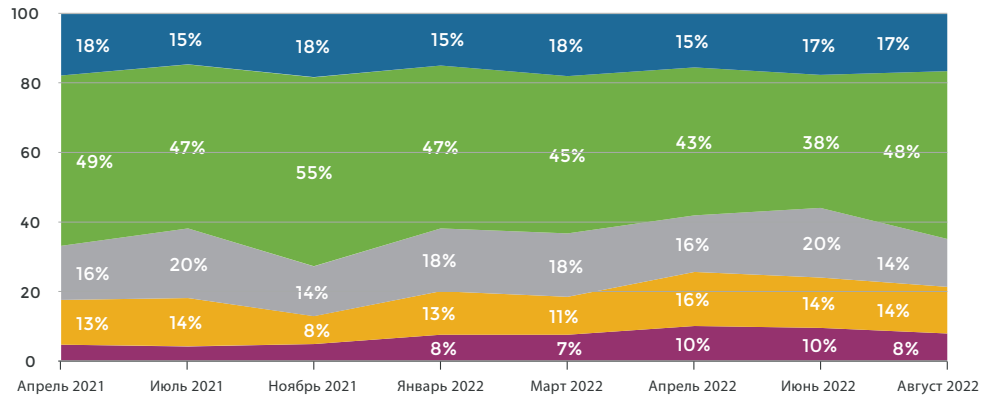


Украина



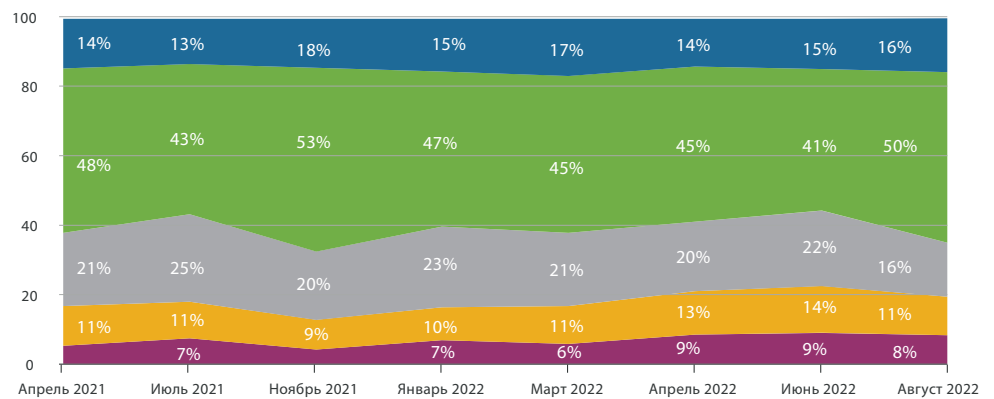
Польша

- Очень хорошо
- В основном хорошо
- Затрудняюсь ответить
- В основном плохо
- Очень плохо



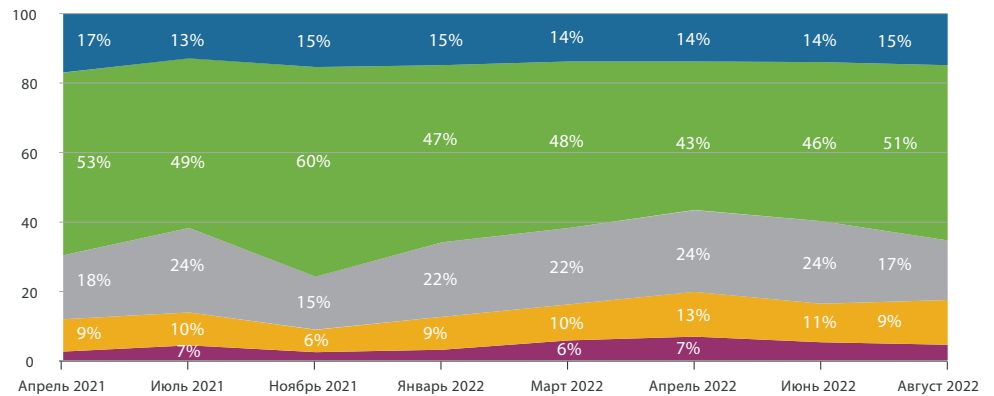
Литва

- Очень хорошо
- В основном хорошо
- Затрудняюсь ответить
- В основном плохо
- Очень плохо



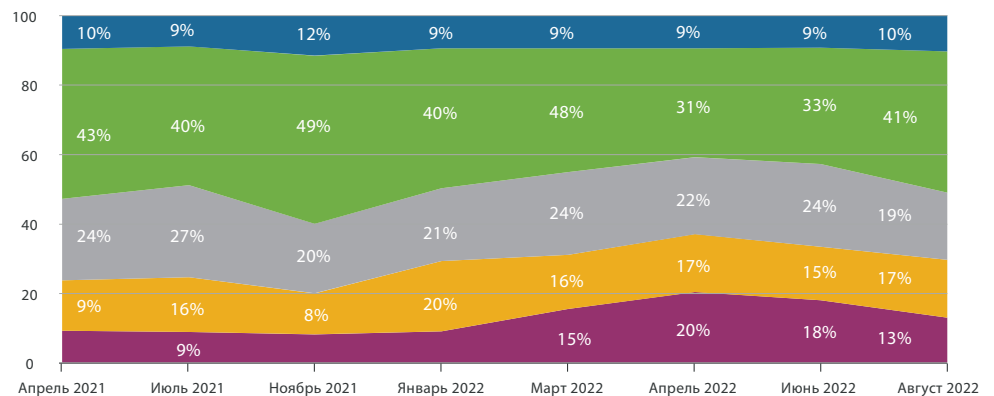
Страны ЕС

- Очень хорошо
- В основном хорошо
- Затрудняюсь ответить
- В основном плохо
- Очень плохо



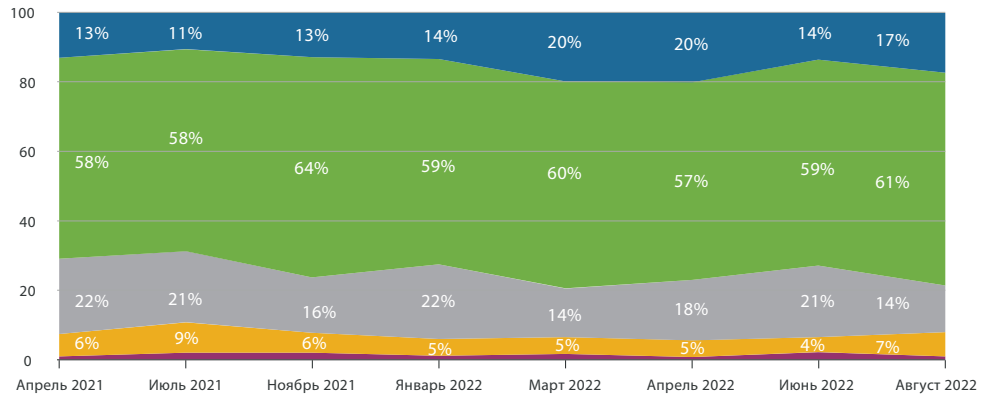
США

- Очень хорошо
- В основном хорошо
- Затрудняюсь ответить
- В основном плохо
- Очень плохо



Китай

- Очень хорошо
- В основном хорошо
- Затрудняюсь ответить
- В основном плохо

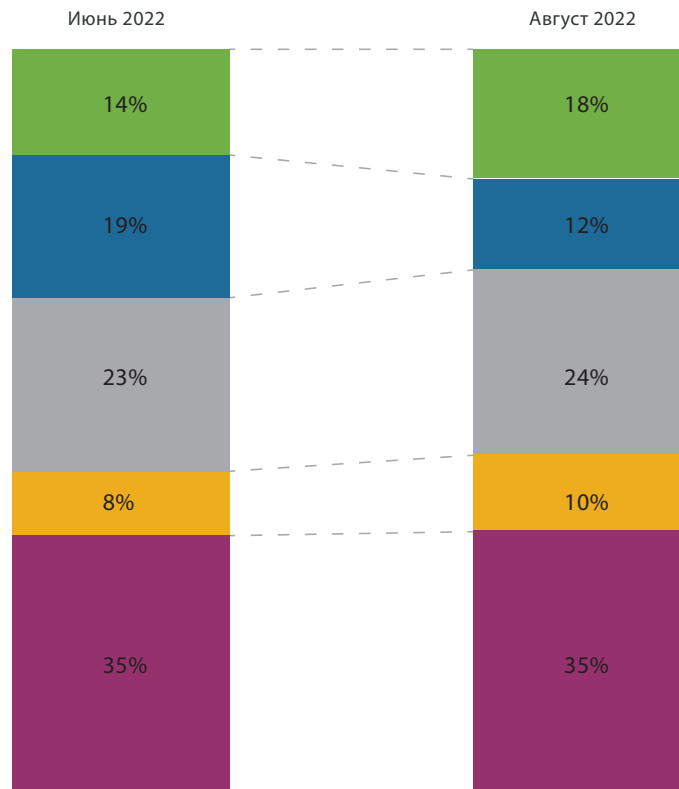


Данные: Опросы общественного мнения Chatham House среди городского населения Беларуси методом CAWI

Сохранению дружественных отношений с другими странами противоречит политика не избранного на президентских выборах 2020 года, но незаконно удерживающего власть Александра Лукашенко. Особенно это заметно по поддержке им военных действий России, которые не пользуются популярностью у большинства белорусов, но радикально ухудшают отношения белорусов с другими странами и будут иметь негативные последствия для Беларуси.

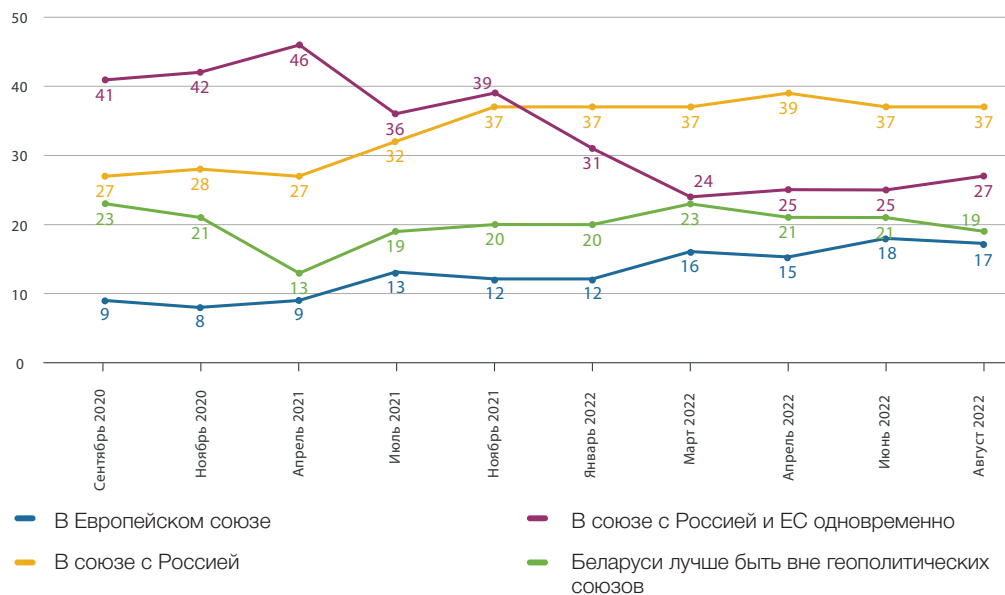
Вы поддерживаете или не поддерживаете военные действия российских войск на территории Украины?

- Определенно поддерживаю
- Скорее поддерживаю
- Затрудняюсь ответить
- Скорее не поддерживаю
- Определенно не поддерживаю



Данные: Опросы общественного мнения Chatham House среди городского населения Беларуси методом CAWI

В каком геополитическом союзе лучше находится белорусскому государству?



Данные: Опросы общественного мнения Chatham House среди городского населения Беларуси методом CAWI

При этом текущая обстановка все же повлияла на предпочтения белорусов в выборе геополитического союза. Ситуация вынуждает общество точнее определяться насчет того, с кем Беларусь должна строить будущее. Если до войны на вопрос о том, в каком союзе должна быть Беларусь — в союзе с Россией, в Европейском союзе, в союзе с Россией и ЕС одновременно или вне геополитических союзов, — две трети респондентов опросов общественного мнения выбирали два последних «нейтральных» варианта, то сейчас их выбирает половина. Это изменение, но не слом в общественном сознании.

Если война не смогла кардинально изменить мнение белорусов, что нужно быть в дружественных отношениях и с Западом, и Россией, а не развивать лишь один вектор, то этот выбор, скорее всего, останется стабильным в среднесрочной перспективе. Тем более что эта идея живет в белорусском обществе и элитах уже не одно столетие⁵⁵. Вопрос скорее в том, как на практике обустроить эти отношения без значительных перекосов в одну либо другую сторону (что сегодня кажется невозможным) и согласовать мотивации выразительно пророссийских⁵⁶ и прозападных⁵⁷ частей общества.

⁵⁵ І. Абдзіраловіч, *Адвечным шляхам*, https://knihi.com/lhnat_Kanceuski/Adviecznym_slacham.html; Л. Акіншэвіч, *Непрыкметны чалавек у «праклятым» стэпе*, <https://budzma.org/news/le-akinshевич.html>.

⁵⁶ Г. Коршунаў (2022), *Чаму беларусы выбіраюць Расію, а не Еўропу?*, <https://newbelarus.vision/chamu-vybirayuc-rasiyu>.

⁵⁷ Г. Коршунаў (2022), *Чаму беларусы выбіраюць Еўропу, а не Расію?*, <https://newbelarus.vision/chamu-belarusy-vybirayuc-europu>.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По большому счету от внешней политики Беларуси требуется немного — она должна гарантировать безопасность и суверенитет, а также обеспечивать благоприятные условия для развития и экономического роста. Но за последние три года белорусская внешняя политика еще больше оторвалась от этих очевидных интересов страны и региона.

Представленные рекомендации адресованы тем белорусским стейкхолдерам, кто не согласен с политикой действующего режима: демократическому движению и более либеральным сегментам действующей политической системы, тем, кто хотел бы видеть Беларусь суверенным, развитым и неконфронтационным государством. Как показывают примеры трансформаций в странах Центральной и Восточной Европы, определенное сближение этих двух групп все-таки возможно, пускай оно и кажется сегодня нереалистичным.

При этом следует учитывать, что данные рекомендации пишутся во время войны — то есть их срок годности, скорее всего, ограничен из-за возможного внешнего воздействия. Поэтому в этом разделе мы хотели бы обозначить идеи достаточно широко, что позволило бы разным стейкхолдерам приспособлять их к меняющимся условиям.

Предварительное условие

- *Перезапустить политическую систему*

Преодоление Беларусью статуса страны-изгоя и построение эффективной внешней политики вряд ли возможны без ухода Александра Лукашенко и избавления от его репрессивного и соагрессорского багажа. Идеальный вариант — демократизация политической системы с восстановлением законности и эффективной работы всех ветвей власти. Но крайне маловероятно, что в Беларуси и в регионе в обозримой перспективе сложатся условия, благоприятствующие идеальным трансформациям.

Поэтому даже транзит власти от Лукашенко к другому человеку в рамках действующей в Беларуси политической системы уже будет прогрессом, который может открыть новые возможности. Главным раздражителем для ЕС, США и союзников является не сама система, а лично Лукашенко. Можно ожидать, что появление во главе действующей политической системы нового лица, не принимавшего активного участия в преступлениях режима и не использующего массовые репрессии, позволит как минимум отойти от конфронтации с Западом.

Тематический приоритет внешней политики

• *Создать новый образ — открытой Беларуси*

Беларусские стейкхолдеры должны понимать, что многие внешние акторы считают если не экономически, то по крайней мере политически рациональным ограничивать связи с Беларусью. Даже после полных или частичных изменений в Беларуси этот подход может сохраниться, если внешние акторы не увидят долгосрочности перемен. Чтобы переломить такое отношение, даже преемникам Лукашенко необходимо будет противопоставлять образ Беларуси при Лукашенко некоему новому образу. В случае же прихода к власти демократических сил воплотить новый имидж, который мы называем образом «открытой Беларуси», будет легче.

Этот образ должен подкрепляться действиями в экономической и военно-политической сферах, которые будут перевешивать инерционную установку разных политических и экономических акторов «не взаимодействовать с Беларусью». Поэтому Беларусь должна пойти на радикальное упрощение экономического сотрудничества и активизировать усилия в сфере безопасности в регионе.

Упрощение внешнеэкономического сотрудничества взаимосвязано со сменой экономической модели Беларуси. Стране необходимо построить экономику, привлекательную для международного бизнеса. При этом нужно помочь белорусскому бизнесу выйти на международные рынки.

Концепция «открытой Беларуси» предполагает несколько составляющих:

- **Открытость ведения бизнеса.** Беларусь должна стать преференциальной зоной ведения бизнеса, привлекательной для транзакций, запуска новых бизнесов, инвестиций и развития финансового рынка. Следует отказаться от создания отдельных свободных экономических зон, а вместо этого распространить адекватные законодательные и налоговые практики на всю страну. Эти шаги могут помочь стать европейским хабом в сферах услуг и производства⁵⁸.
- **Открытость для иностранцев.** Беларуси следует развивать практику безвизового режима для граждан развитых государств (без исключения отдельных западных стран и наличия условий въезда через сухопутные погранпереходы только для соседних государств), упростить процедуры миграции и натурализации, а также предоставления гражданства иностранцам с белорусскими корнями.
- **Верховенство права и политическая стабильность.** Беларуси как государству, заинтересованному в привлечении иностранных инвестиций,

⁵⁸ Интервью с одним из военных экспертов.

необходимо как можно быстрее доказать способность гарантировать понятные и предсказуемые правила ведения бизнеса и защиты инвестиций. Первоочередная задача — приведение национальной правовой системы в соответствие с международными стандартами путем внедрения общепринятых в развитых юрисдикциях, но новых для Беларуси правовых инструментов и институтов (к примеру, элементов английского права, часть из которых уже действует для резидентов Парка высоких технологий). Важно обеспечить защиту инвестиций как на национальном уровне — путем построения независимой судебной системы, так и на международном — активно развивая международные договоры о защите иностранных инвестиций и обеспечивая доступ инвесторов к международным механизмам разрешения споров: коммерческому и инвестиционному арбитражу.

При этом, несмотря на относительно развитое инвестиционное законодательство, с учетом репутации Беларуси как страны «правового дефолта», необходимо фокусироваться не только на правовой и судебной реформах, но и на политических действиях, призванных показать Беларусь стабильным правовым государством, уважающим частную собственность и обеспечивающим гарантии инвесторам.

- **Развитость инфраструктуры.** Даже если объемы товаров, перевозимых между Европейским союзом и Россией, еще длительное время не достигнут передвоенного уровня, Беларуси следует инвестировать в улучшение транспортной инфраструктуры и стыковки с другими международными транспортными путями, в том числе морскими.
- **Привлечение международных финансовых институтов и доноров.** Международные финансовые институты и программы развития должны воспринимать Беларусь как возможность привнести изменения, при этом потратив свои ресурсы прозрачно и эффективно. Также Беларусь должна вступить во Всемирную торговую организацию.

Если меры по упрощению экономической деятельности, скорее всего, будут восприняты благоприятно, то перспективы белорусских усилий в сфере безопасности туманны — даже если завтра Беларусь запустит процесс транзита власти и прекратит соучаствовать в российской агрессии против Украины. При этом нельзя недооценивать значимость Беларуси в архитектуре европейской безопасности (что и засвидетельствовала война). Поэтому если Беларусь сможет вновь показать себя как ответственный участник региональной безопасности, то внешние акторы (за исключением России) в той или иной степени будут заинтересованы поддержать эти начинания.

Они должны включать в себя не только ближайшие шаги, например декларирование нейтральной позиции в войне, проведение очередных конференций о безопасности, но и более долгосрочные решения. Речь может идти о международном соглашении

о закреплении нейтрального статуса. Это может быть акт или декларация международного признания и гарантирования ключевыми мировыми державами нейтралитета, безопасности и безъядерного статуса Беларуси, в частности механизма их реализации⁵⁹. Запад тоже должен быть заинтересован в этом как в способе расширения коридора возможностей для Беларуси и, соответственно, в механизме снижения контроля Кремля над Минском. Беларусские демократические силы, наладившие хорошие контакты с ЕС и США, могут внести в этот процесс значительную лепту, донося необходимость разделения Беларуси и режима.

Продвижению образа Беларуси как открытой страны должны быть подчинены международные инициативы, выдвигаемые Минском в глобальных и региональных международных организациях, а также работа с диаспорой, которая в немалой степени формирует имидж Беларуси за рубежом.

Географические приоритеты

- *Обеспечить баланс в отношениях со странами Запада и Востока*

С одной стороны, продолжение интеграции с Россией рано или поздно может привести к утрате Беларусью независимости. С другой — попытки выхода из российской сферы влияния и вестернизация Беларуси могут привести к войне с Россией. Поэтому Беларусь вынуждена балансировать.

Ослабление России в результате войны с Украиной в теории повышает шансы на успешный выход из российской сферы контроля. На практике российское поражение в ней вовсе необязательно предоставит Беларуси больше возможностей для успешного выхода из-под контроля Кремля, если тот решит компенсировать неудачу «спецоперации» присоединением белорусской территории. В рамках этого негативного, но вполне реалистичного сценария есть два варианта развития событий. В первом режим Лукашенко подчиняется инкорпорации. Во втором режим, заручившись поддержкой Запада, оказывает сопротивление. (На момент написания этого документа западные государства не верили в возможность использования Лукашенко против Кремля.)

Беларусь вынуждена искать баланс в отношениях с Россией и Западом и по другим прагматичным причинам: многие страны проявляют практический интерес к Беларуси именно как к узлу функционирующих путей между Европой и Россией, Европой и Азией. В этом смысле вряд ли что-то принципиально изменится, даже если в России случится переворот с установлением самой либеральной демократии.

⁵⁹ Р. Астапеня, П. Мацукевич (2021), *Возможен ли нейтралитет в Беларуси?*, <https://newbelarus.vision/wp-content/uploads/2021/11/Is-Neutrality-Possible-for-Belarus.pdf>.

Поиск баланса зависит от возможностей снижения российского влияния в Беларуси и восстановления отношений с ЕС и США. Это следует осуществлять не за счет противопоставления одного вектора другому или целевого вытеснения, а за счет подтягивания одних отношений до уровня других. До тех пор, пока Россия выступает доминирующим рынком, инвестором и спонсором белорусской экономики, влияние российского фактора на внутреннюю и внешнюю политику Беларуси будет преобладающим. Поэтому белорусским стейкхолдерам нужно будет добиваться от Запада значительных преференциальных мер (очевидно, что при демократизации это выполнимо, при транзите власти внутри системы трудно будет добиться даже отмены санкций).

В случае ближайших «западных» соседей — т.е. Польши, стран Балтии и Украины — следует разработать двухсторонние дорожные карты интенсификации отношений, ввести практику регулярных контактов и консультаций во всех сферах интересов, возобновить участие Беларуси в Восточном партнерстве и программах трансграничного сотрудничества ЕС.

Что делать в отношениях с Россией и Западом

Что делать в отношениях с Россией:

гарантировать сохранение статуса русского языка как государственного; сохранить формат консультаций по различным направлениям; гарантировать неразмещение на территории Беларуси военных объектов третьих стран и военных блоков; сохранить основные торговые, финансовые и иные преференции для российской экономики, предоставленные в рамках Союзного государства, ЕАЭС, независимо от дальнейшей судьбы этих интеграционных форматов.

Что делать в отношениях с Западом:

добиваться снятия всех ограничений и режима благоприятствования в торговле и инвестициях; заключить соглашения о партнерстве и сотрудничестве, обеспечить вступление в ВТО и высокий уровень сотрудничества с международными кредитно-финансовыми институтами; диверсифицировать источники энергоресурсов, стремиться к компромиссу в вопросе покупки электроэнергии Белорусской атомной электростанции.

- *Сформулировать стратегии развития отношений с каждым регионом, важнейшими странами и международными организациями*

Необходима «ревизия» в каждом регионе приоритетных государств, представляющих наибольший (политический, торгово-экономический, ресурсный) интерес для Беларуси, и развитие сотрудничества с ними, в том числе путем усиления дипломатического и торгового присутствия. Региональное

сотрудничество (в особенности с такими крупными странами, как Китай или Турция) представляет реальные перспективы: использование транзитных и логистических возможностей Беларуси в роли торговых ворот в ЕС для Китая⁶⁰ и Индии, а также в ЕАЭС — для Турции (хотя значимость белорусского направления для этих стран не стоит переоценивать).

Следует использовать дифференцированный подход к развитию отношений. Акценты в пользу политики, экономики или гуманитарной сферы должны зависеть от потенциала той или иной страны или региона. Одновременно для работы на этих направлениях нужны профессиональные кадры, владеющие не только языками, но и основами межкультурного общения⁶¹. Это касается всей системы международных отношений Беларуси — от стран-соседей до дальней дуги партнеров.

Ресурсное обеспечение

- *Демократизировать процесс обсуждения вариантов внешней политики*

«Открытой Беларуси» важно будет завоевать доверие международных партнеров, чтобы они поверили в убедительность ее внешнеполитического курса. Для этого необходимы возможности не только для международной коммуникации между дипломатами и экспертами, но и для диалога по значимым вопросам внутри Беларуси с привлечением исследовательского сообщества. Внешние игроки должны видеть, что государственные решения являются результатом открытой и основанной на фактах дискуссии, поэтому относительно устойчивы.

Еще одна цель демократизации — укрепление целостности белорусской политической элиты, признание за политическими акторами права быть соавторами внешней политики Беларуси. Беларуси как среднему по меркам Европы государству необходима консолидированная элита, особенно в условиях, когда государственные документы в сфере внешней политики, например в отношении России, будут несколько абстрактными и координация политики будет частично зависеть от того, насколько политические акторы способны читать между строк.

- *Реформировать дипломатическую службу*

Следует сместить акценты с продвижения экспорта как основной задачи белорусской дипломатии на развитие политического диалога и утверждение положительного образа Беларуси. Это позволит создать долгосрочные благоприятные рамочные условия для развития всех видов сотрудничества, включая торгово-экономическое и инвестиционное.

⁶⁰ Интервью с одним из военных экспертов.

⁶¹ Интервью с одним из военных экспертов.

Карта дипломатического присутствия должна опираться на долгосрочные цели и интересы Беларуси и соответствующие стратегии развития отношений с конкретными странами, регионами и международными организациями. При этом следует исходить из приоритетного развития сотрудничества с Европой, в первую очередь странами-соседями и ключевыми государствами в каждом регионе.

Необходима определенная децентрализация системы МИД — делегирование больших полномочий загранучреждениям и конкретным сотрудникам с целью повышения их инициативности и инновационности подходов.

Также в числе направлений совершенствования дипломатической службы — повышение представленности женщин и увеличение прозрачности при назначениях; более активное использование институтов зарубежного лобби — диаспоры, почетных консулов, парламентских групп дружбы, ассоциаций дружбы, деловых советов, комиссий и специализированных рабочих групп; увеличение активности публичной дипломатии и усиление эффективной обратной связи за счет социальных сетей, а также активизация культурной дипломатии; улучшение консульской помощи гражданам в любой точке мира за счет расширения дипломатической сети, почетных консулов и цифровизации процедур.

• *Перестроить систему подготовки и трудоустройства специалистов в сфере международных отношений*

Можно использовать разные модели подготовки дипломатов и экспертов в сфере международных отношений, но принципиально, чтобы система трудоустройства была прозрачной и конкурентной⁶². Краткосрочные решения должны касаться профессионализации команды МИД с опорой на национальную школу дипломатии — Факультет международных отношений БГУ. МГИМО России не может быть приоритетной зарубежной кузницей кадров для белорусского МИД и давать преимущество при приеме на работу (хоть ни выпускники МГИМО, ни выпускники западных университетов не должны дискриминироваться). В средне- и долгосрочной перспективе стоит разработать госпрограмму по обучению молодежи в лучших зарубежных вузах (например, по аналогии с «Болашак» в Казахстане).

Для повышения экспертного уровня и опыта необходимо обеспечить циркуляцию кадров между МИД, другими органами госуправления, предприятиями, бизнесом и наукой. Специалисты должны иметь возможность возвращаться в разных сообществах, и такие перемещения должны быть институализированы и поощряться⁶³. На практике это означает, что между условными БГУ, «Белшиной» и МИД не должно быть никаких препятствий для перехода кадров.

⁶² Интервью с одним из военных экспертов.

⁶³ Интервью с одним из военных экспертов.

Следует также создать аналитический центр, аффилированный с МИД Беларуси (либо правительством), который бы мог служить не только практикам и экспертам, но и более широкой общественности — средствам массовой информации, политикам, студентам. Подобные аналитические центры существуют во всех европейских странах. При этом данное учреждение должно пользоваться достаточной свободой действий, чтобы не превратиться в ныне действующие формально аналитические организации, которые выступают лишь составляющими, пусть и более интеллектуальными, пропаганды.

АВТОРЫ

Рыгор Астапеня — основатель и директор по исследованиям Центра новых идей. Также — директор Белорусской инициативы в Chatham House. Получил докторскую степень по политологии в Варшавском университете.

Электронная почта: astapenia@newbelarus.vision.

Павел Мацукевич — старший исследователь Центра новых идей, бывший дипломат с 15-летним опытом работы. Окончил Факультет международных отношений Белорусского государственного университета.

Электронная почта: matsukevich@newbelarus.vision.

ПРО ЦЕНТР НОВЫХ ИДЕЙ

Центр новых идей — исследовательский институт, в своей деятельности фокусирующийся на возможностях развития и ответах на вызовы, стоящие перед Беларусью в XXI веке.

Наша миссия — помочь общественным и политическим инициативам построить открытую, процветающую и устойчивую Беларусь. Мы делаем это, вовлекая общество в обсуждение реформ, проводя независимые исследования и поддерживая будущих лидеров.

www.newbelarus.vision

ЦЭНТР НОВЫХ ІДЭЙ