

БЕЛАРУССКАЯ ЭКСПЕРТНАЯ СЕТЬ «НАШЕ МНЕНИЕ»  
АГЕНТСТВО СОЦИАЛЬНОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

# БЕЛАРУССКИЙ ЕЖЕГОДНИК 2022

Сборник обзорных и аналитических материалов  
по развитию ситуации в Республике Беларусь  
в 2021 году

Vilnius 2022



Редактор-составитель сборника: Вадим Можейко

Научные рецензенты и консультанты:

АНАТОЛИЙ ПАНЬКОВСКИЙ, доктор философии,  
независимый эксперт;

АНДРЕЙ ВАРДОМАЦКИЙ, доктор социологии,  
лаборатория аксиометрических исследований НОВАК;

ТАТЬЯНА ЩИТЦОВА, доктор философии,  
профессор Департамента социальных наук  
Европейского гуманитарного университета (Вильнюс);

ПЁТР РУДКОВСКИЙ, доктор философии, Беларуский институт  
стратегических исследований (BISS);

АНДРЕЙ КАЗАКЕВИЧ, доктор политических наук, Институт  
политических исследований «Палітычная сфера»;

ИРИНА ДУНАЕВА, кандидат философских наук,  
независимый эксперт;

ОЛЬГА ШПАРАГА, кандидат философских наук,  
*visiting fellow* Института гуманитарных наук (Вена);

ПАВЕЛ ДАНЕЙКО, Беларуский экономический  
исследовательско-образовательный центр (BEROC).

Подготовка выпуска: Стефания Калиновская

Сборник выходит при поддержке:



Авторы сборника выражают свои мнения,  
необязательно разделяемые редакцией.

ISSN 1822-4091

© Беларуская экспертная сеть «Наше мнение» (nmm.media), 2022

© Агентство социальной и политической экспертизы, 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

ПИСЬМО РЕДАКЦИИ.....	6
----------------------	---

### ГОСУДАРСТВО

Николай Буров Администрация президента теряет своё место в новой архитектуре власти.....	11
Полина Макарова Правительство военной дисциплины.....	21
Татьяна Чулицкая Парламент: инструментализация и ограниченная функциональность .....	30
Андрей Поротников Армия: усиление зависимости от России и дефицит внутренних ресурсов.....	41
Зьміцер Кухлей Мясцовыя ўлады: год вертыкальнага яднання .....	50

### ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

Арсений Сивицкий Беларусь — Европейский Союз: от вялотекущей конфронтации к горячей эскалации.....	63
Анатолий Паньковский Беларусь — Россия: голодные игры. Прайс-лист Кремля.....	76
Антон Пеньковский Беларусско-Американские отношения: безысходное пике .....	88

АННА МАРИЯ ДЫНЕР Беларусь — Польша: в тени миграционного кризиса.....	98
АРСЕНИЙ СИВИЦКИЙ Беларусь — Украина: в предчувствии шторма .....	108
СЯРГЕЙ БОГДАН, АНЖАЛІКА ПАБЕДАНОСЦАВА-КАЯ Стасункі Беларусі з краінамі Азіі, Афрыкі і Лацінскай Амерыкі: «для нас там — бязмежныя магчымасці» .....	120

## ОБЩЕСТВО

ГЕННАДИЙ КОРШУНОВ Заморозка системного кризиса: оккупационный режим и резистентность общества.....	135
ВАДИМ МОЖЕЙКО Гражданское общество: тотальная зачистка при сохранении доверия общества.....	145
ДМИТРИЙ КУХЛЕЙ Демократические организации в период реакции: релокация актива и онлайн-коммуникация.....	155
ЕЛЕНА АРТЁМЕНКО-МЕЛЬЯНЦОВА СМИ: поле идеологической борьбы без предпосылок для развития.....	166
АЛЕКСАНДР ПИОНОВ Образование: суверенитет и безопасность превыше всего.....	178
УЛАДЗІСЛАЎ ІВАНОЎ Гендарны стан Беларусі: дзяржаўная імітацыя і грамадская актыўнасць.....	190

АЛЕКСАНДР ШРАМКО	
Религиозная сфера: давление на церкви и преследование верующих.....	198
ОЛЕГ МОНАСТЫРСКИЙ-СЕВЕРНЫЙ	
Здравоохранение: порочная политизация и провал вакцинации .....	207
МАКСИМ ЖБАНКОВ	
Белкульт: жизнь после жизни .....	221
НАТАЛЬЯ РЯБОВА	
Исследовательские и аналитические центры: релокация, которая не остановила работу.....	231
ЭКОНОМИКА	
ДМИТРИЙ КРУК	
Макроэкономическая ситуация: курс в неизвестность под парусом внешнеторгового чуда.....	243
ВАДИМ ИОСУБ	
Валютный рынок и банковская система: внешнеторговое чудо-юдо .....	258
АЛЕКСАНДР АВТУШКО-СИКОРСКИЙ	
Энергетический сектор: после ренты — лучше, чем могло бы быть .....	267
ВАДИМ СЕХОВИЧ	
Реальный сектор: восстановление перед обвалом .....	275
ЕГОР ЛЕБЕДОК	
Оборонный сектор экономики: как повлияли санкции .....	284
Авторы.....	294

## ПИСЬМО РЕДАКЦИИ

*Беларусский ежегодник 2022* представляет комплексный анализ положения дел в важнейших сегментах государства и общества за 2021 год, который явился переходным от политического кризиса 2020 года в Беларуси к глобальному кризису безопасности 2022 года в регионе. Принудительная посадка самолёта *Ryanair* в аэропорту Минска и искусственный миграционный кризис на границе с Польшей и Литвой, фактически объявленная война с гражданским обществом и «внешнеторговое чудо», режимная контрреволюция и общественная поляризация, релокация общественных активистов и бизнеса — это те факторы, которые определяли социально-политическую повестку анализируемого периода.

### Основные тенденции года:

- эскалация политического кризиса в результате действий белорусских властей с потерей контроля над этой эскалацией, что привело к беспрецедентно жёстким санкциям западных стран;
- трансформация белорусского политического кризиса из преимущественно внутреннего в региональный — непосредственную угрозу другим странам, и в первую очередь соседним;
- демонстративное сближение с Москвой в военной сфере, выраженный акцент на милитаризации отношений с чёткой перспективой превращения Беларуси в военно-стратегическую платформу России;
- усиление влияния силовиков на всех уровнях политической системы. Совет безопасности укрепляет своё

влияние в том числе в качестве политического штаба А. Лукашенко, номенклатурно конкурирующего с руководством Совета Республики и правительства. Всё большее количество гражданских руководящих должностей в правительстве и местной власти достаётся выходцам из силовых структур;

- нарастание секьюритизации сферы образования, существование независимой культуры в режиме регулярных репрессий, что в сочетании с репрессиями против общественных структур можно назвать *внутренней оккупацией*;
- уничтожение легальной рамки существования неподконтрольных организаций гражданского общества в Беларуси, а также активизация подконтрольных государству псевдообщественных организаций. Это, однако, не меняет общественных симпатий: независимые организации гражданского общества сохраняют общественную поддержку, а независимые правозащитные организации и независимые профсоюзы — в «топе» по доверию среди всех институтов в Беларуси;
- всплеск экономического подъёма, обеспеченный за счёт «внешнеторгового чуда» — крайне благоприятной внешней конъюнктуры в виде роста спроса и цен, обусловленного не зависящими от Беларуси ситуативными факторами. Однако ускорение инфляции и институциональный регресс, кардинальное ухудшение среды для долгосрочного роста вместе с отложенными эффектами санкций со временем перевесят эффект «внешнеторгового чуда».

С 2003 года *Беларусский ежегодник* является совместной акцией экспертного сообщества Беларуси по составлению, концептуализации и представлению летописи новейшей истории страны.

В работе над *Беларусским ежегодником 2022* приняли участие независимые аналитики и эксперты, а также специалисты, представляющие различные исследовательские центры, в том числе: Беларуский институт стратегических исследований (BISS), Центр новых идей, Беларуский экономический исследовательско-образовательный центр (BEROC), Беларуский институт реформы и трансформации публичного администрирования (BIPART), Школу молодых менеджеров публичного администрирования (SYMPA), Центр стратегических и внешнеполитических исследований, Центр Острогорского, аналитический проект *Belarus Security Blog*, Польский институт международных дел (Варшава), Европейский гуманитарный университет (Вильнюс), Агентство социальной и политической экспертизы (Вильнюс), газету «Ежедневник» (ej.by) и сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше мнение».

ГОСУДАРСТВО



# АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА ТЕРЯЕТ СВОЁ МЕСТО В НОВОЙ АРХИТЕКТУРЕ ВЛАСТИ

Николай Буров

## Резюме

В 2021 году Администрация президента (АП) столкнулась с мощной номенклатурной конкуренцией в лице Совета безопасности и его Госсекретариата, а также председателя Совета Республики Натальи Кочановой и премьер-министра Романа Головченко. Руководство страны всё в большей степени напоминает военную хунту, в условиях правления которой и иницируемых ею кадровых чисток значимость такого государственного органа, как АП, объективно снижается. Хотя АП и выполняет даваемые ей поручения, в новой системе управления, предусмотренной обновлённой Конституцией, её реальный статус становится более неопределённым.

## Тенденции:

- дальнейший рост влияния Совета безопасности и силовиков, в т. ч. в качестве политического штаба президента, что ранее являлось прерогативой АП;
- нарастание номенклатурной конкуренции между Советом безопасности, председателем верхней палаты парламента Натальей Кочановой и премьер-министром Романом Головченко;
- неопределённость места и роли АП в архитектуре власти после принятия новой Конституции;
- сохранение традиционных проблем в кадровой политике (короткая скамейка запасных), усугубляемых чистками и депрофессионализацией.

## Нелёгкая номенклатурная борьба: потеря влияния

В 2021 году в качестве основной тенденции для Администрации президента можно отметить снижение её политической и кадровой роли по сравнению с Государственным секретариатом Совета безопасности, а также сохранение влияния Натальи Кочановой на кадровую политику, входящую в приоритетные функции АП.

Ключевым для АП явилось проведённое 1 октября совещание А. Лукашенко с её руководством. К деятельности этого госоргана было высказано немало претензий: слабость стратегического планирования, низкая скорость реагирования на происходящие изменения, слабость кадровой политики, промахи с графиком работы президента, проблема с идеологией, слабая степень подготовки принятия политических решений.

Во многом совещание подводило первые итоги реорганизации структуры АП, проведённой в соответствии с указом президента № 147-дсп от 16 апреля 2021 года. Характерно, что если ранее структура АП в самом общем виде находилась в открытом доступе, то теперь эта информация доступна лишь «для служебного пользования».

Одним из основных нововведений явилось создание главного управления информационной политики и общественного развития, которое возглавила выходец из РОО «Белая Русь» Татьяна Шендик (в 2019–2021 годах — заместитель директора государственного Беларусского института стратегических исследований). Судя по критике, это структурное подразделение не может похвастаться особыми достижениями.

В апреле АП поручено зачистить гражданское общество, а аналогичное поручение в отношении политических

партий получает министерство юстиции.<sup>1</sup> Кроме того, главе АП совместно с КГБ и МИД предписано заняться оптимизацией дипломатических учреждений Беларуси за рубежом.

Госсекретариат Совбеза и ранее играл важную роль во всех кадровых назначениях, но в течение 2021 года его влияние на выбор кандидатур возросло ещё больше. Декрет № 2 от 9 мая 2021 года «О защите суверенитета и конституционного строя» значительно укрепил номенклатурные позиции Госсекретариата. Восемнадцатого мая на заседании Совбеза обсуждалось повышение роли этого органа в управлении страной. Указом № 214 от 11 июня 2021 года «О Совете безопасности Республики Беларусь» утверждена новая редакция положения о нём.

Госсекретариат Совбеза, в частности, получил статус госоргана, а также ряд функций, ранее выполнявшихся преимущественно АП. Речь идёт прежде всего о прогнозировании, выявлении, анализе, оценке рисков, вызовов и угроз национальной безопасности, о выработке комплекса мер по их ликвидации, определении госорганов и должностных лиц, ответственных за реализацию этого комплекса мер, о рассмотрении вопросов стратегического характера. Но главное – прописано основное предназначение Совета безопасности: подготовка предложений президенту для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в целях обеспечения национальной безопасности и реализации национальных интересов Беларуси. По существу, Госсекретариат Совбеза стал вторым политическим штабом наряду с АП, хотя ранее стратегическим видением и проблемами стратегического развития занималась практически исключительно администрация.

<sup>1</sup> «Совещание по вопросам деятельности политических партий в Беларуси.» *Портал Президента Республики Беларусь*, 09 Apr. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-voprosam-deyatelnosti-politicheskikh-partiy-v-belarusi>.

Четвёртым (после АП, Госсекретариата и Н. Кочановой) центром силы, чьё номенклатурное влияние значительно возросло и потеснило АП, стало правительство. В официальной хронике на страницах информационного бюллетеня Администрации президента «Государство для народа» на протяжении прошлого года премьер-министр Роман Головченко безусловный лидер присутствия — восемь отдельных колонок. На втором месте — министр экономики Александр Червяков (шесть колонок). Третье место поделили вице-премьер Игорь Петришенко и министр обороны Виктор Хренин (по четыре колонки). У главы АП Игоря Сергеевко — три колонки (как у министра иностранных дел В. Макея, министра промышленности П. Пархомчика и некоторых других чиновников).

Частично сложившуюся ситуацию можно объяснить необходимостью бороться с последствиями санкций, что, безусловно, в большей степени входит в функции правительства, чем АП. Хотя в предыдущий период охлаждения отношений с Западом роль АП в антисанкционной политике была выше, чем на современном этапе. Характерно, что, в соответствии с упомянутым выше Декретом № 2, премьер-министр председательствует на заседаниях Совбеза, к которому фактически переходит власть в стране в случае гибели главы государства вследствие покушения, совершения акта терроризма, внешней агрессии, иных насильственных действий.

### Идеологические противоречия и неопределённое будущее

Значительные изменения произошли в идеологическом нарративе. Идеологическая политика, и ранее не отличавшаяся системностью и последовательностью с точки зрения

наличия идей, в рассматриваемый период представляла из себя жуткую смесь из «кругом враги», «работайте, братья [против предателей]» и «Года народного единства» вкупе с объявлением 17 сентября Днём народного единства (акцией, имеющей преимущественно внешнеполитическое измерение).

В определённой степени появление этих плохо совместимых идей вызвано разными подходами к разрешению того политического кризиса, в котором находится Беларусь. АП здесь оказалась одновременно на двух стульях: с одной стороны, ею был предложен «Год народного единства», а с другой — глава АП Игорь Сергеенко получает прямые указания по поиску и зачистке «предателей», затесавшихся в госаппарате.

АП достаточно хорошо организовала VI Всебеларусское народное собрание (ВНС) в феврале 2021 года. Несмотря на опасения о возможном срыве мероприятия, АП с другими государственными органами и организациями продемонстрировала, что в состоянии проводить псевдополитические кампании. Во многом ВНС явилось первой репетицией проведения конституционного референдума.

В 2021 году одними из важнейших политических событий можно назвать подготовку новой Конституции и проведение конституционного референдума. Однако на первых порах АП не была публично представлена в этом процессе — несмотря на то что одним из заместителей её главы является известный юрист Ольга Чуприс. Так, в созданную 15 марта конституционную комиссию из 36 человек не вошёл ни один представитель АП.

Публично структура подключилась к процессу подготовки новой Конституции только осенью, когда была создана рабочая группа по доработке проекта. От АП в состав рабочей группы вошли глава администрации Игорь Сергеенко и помощник президента Александр Косинец. Первое заседание

рабочей группы, на котором присутствовал и А. Лукашенко, состоялось 21 октября. Следует отметить, что Наталья Кочанова вошла в состав и конституционной комиссии, и рабочей группы. С этого момента рабочая группа активно готовила и проект Конституции, и проведение самого конституционного референдума в феврале 2022 года.

Одним из ключевых вопросов конституционных преобразований явилось перераспределение полномочий между президентом, правительством, губернаторами и возможным дополнительно созданным органом управления (публичная версия), с тем чтобы сохранить за А. Лукашенко всю полноту власти в случае его ухода с поста президента (не вполне публичная версия). Тридцатого марта проведено первое совещание, на котором ВНС ещё не упоминалось. После этого идея о ВНС как постоянно действующем органе власти постепенно проникает в информационное пространство страны.

Наиболее открыто о статусе ВНС в будущем конституционном устройстве страны заговорили после проведённого 28 сентября расширенного заседания конституционной комиссии. С этих пор будущий статус АП становится достаточно неопределённым, тем не менее поиск места АП в новой конфигурации власти публично не обсуждается на протяжении всего года.

Хотя о перераспределении полномочий от президента к другим государственным органам и организациям говорилось много, но особой конкретики ни на уровне публичного пространства, ни на уровне законодательства не наблюдалось. Только 9 августа во время «Большого разговора» Лукашенко объявил, что часть полномочий — в сфере контроля и регулирования гуманитарной деятельности — перешла к Управделами президента и АП. Вероятно, под этим подразумевалась порученная И. Сергеенко и успешно выполненная зачистка гражданского общества.

## Кадровая политика: скамейка запасных силовиков и новые чистки

Среди важных кадровых решений следует отметить освобождение 1 марта Виктора Лукашенко от должности помощника президента по национальной безопасности. Этот шаг можно трактовать двояко: с одной стороны, как призрачное начало транзита власти, с другой — как усиление роли и политического веса Государственного секретариата Совета безопасности (что в большей степени соответствует тенденциям второй половины 2020-го и 2021 годов).

Знаковой явилась отставка Управляющего делами президента Виктора Шеймана (11 июня), который, однако, сохранил за собой курирование особо значимых лично для А. Лукашенко международных проектов и контактов, в частности непрозрачных отношений с Зимбабве и Венесуэлой. В июле на освободившуюся должность назначен председатель правления Белорусского республиканского союза потребителей Валерий Иванов.

Не менее важным явилось назначение в апреле министра информации Владимира Луцкого заместителем главы АП. В сфере его полномочий находится курирование идеологической работы. В. Луцкий сменил на этой должности Андрея Кунцевича, который был понижен до первого заместителя министра информации. Это симптоматическая замена. С приходом А. Кунцевича на АП возлагались (в том числе и официально) надежды на более активное присутствие государства в сети интернет, в социальных сетях, на более высокий уровень технологизации государственной информационной политики и идеологической работы. Очевидно, что по итогам 2020 года это направление работы признано менее перспективным по сравнению с более жёстким подходом, заключающимся во введении тотальной цензуры, массовом признании информационных ресурсов

экстремистскими и примитивизации пропаганды. Характерно, что А. Кунцевич стал единственным замглавы АП, лишившимся своей должности по итогам событий 2020 года.

Среди других кадровых решений — назначение Николая Рогашука на вакантное место помощника президента — инспектора по Гомельской области, Александра Бутарева — помощником-инспектором по Минской области вместо И. Евсеева, а Алексей Гуйда был повышен до начальника главного управления кадровой политики АП. Правда, уже 29 июля А. Бутарева на его посту сменил заместитель председателя КГБ Владимир Калач.

Тем не менее на эти назначения также следует обратить внимание, потому что 2021 год стал первым годом работы помощников — главных инспекторов в соответствии с указом № 503 от 29 декабря 2020 года, значительно расширившим их полномочия (подготовлена и новая редакция положения о помощниках президента). Фактически помощники — главные инспекторы получили практически равные губернаторским полномочия по выявлению «угроз национальной безопасности» и привлечению государственных органов и организаций к выполнению поручений президента.

Ранее на страницах «Беларусского ежегодника» неоднократно отмечалось стремление А. Лукашенко повысить значение своих помощников — главных инспекторов с целью уравновесить власть губернаторов.<sup>2</sup> В 2020 году вводится должность уполномоченного президента по регионам (как правило, её занимают силовики). Однако на протяжении 2021 года только один помощник — главный инспектор очевидно действовал на уровне губернатора. Это бывший министр внутренних дел Юрий Караев, помощник — главный инспектор по Гродненской области, активная деятельность

<sup>2</sup> Буров, Николай. «Администрация президента: перетекание полномочий к Совбезу.» *Белорусский ежегодник 2021*, Vilnius, 2021, с. 23–32.

которого обусловлена и политической проблематичностью самого региона, и неопытностью губернатора Владимира Караника.

В рассматриваемый период кадровая политика столкнулась с усугублением традиционной для Беларуси проблемы короткой скамейки запасных. Связано это с кадровыми чистками и возросшей требовательностью к идеологической «правильности» и «чистоте» назначенцев.

В феврале, на VI ВНС, прозвучало недвусмысленное заявление о необходимости при кадровых назначениях опираться на выходцев из силовых структур, особенно тех, которые выходят в отставку до достижения возраста 50 лет. На этом же мероприятии затрагивался вопрос об изменении закона «О государственной службе в Республике Беларусь», активная доработка которого осуществлялась в 2019 году. Среди предлагаемых изменений — ещё большее ужесточение условий прохождения госслужбы и требований к госслужащим. Однако на протяжении 2021 года эта тема не получила дальнейшего развития.

На октябрьском совещании с руководством АП А. Лукашенко раскритиковал кадровую политику за недостаточную жёсткость: не обеспечена чистота кадров, чистки необходимо завершить к началу 2022 года и не забывать о непозволительно долго открытых вакансиях, которые нужно заполнять вышедшими в отставку силовиками.<sup>3</sup>

## Заключение

Продолжился отмеченный по итогам 2020 года процесс усиления Совета безопасности и силовиков, в том числе

<sup>3</sup> «Совещание с руководством Администрации Президента.» *Портал Президента Республики Беларусь*, 01 Oct. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-s-rukovodstvom-administracii-prezidenta>.

и в традиционной для АП роли политического штаба. Иницирован сознательный процесс резкого увеличения количества силовиков среди новых назначенцев, что также ослабляет влияние АП, Натальи Кочановой, — и такое положение будет сохраняться впредь.

Возросло номенклатурное влияние премьер-министра Романа Головченко, что, по-видимому, обусловлено и его поведением во время кризиса 2020 года, и необходимостью выстраивания политики по минимизации последствий санкций, что прямо не входит в функции АП.

Место и роль Администрации президента в архитектуре власти, которую необходимо формировать в соответствии с новой Конституцией, остаются неопределёнными. В области информационной политики продолжается резкая деградация, что связано с неудачей в сфере создания эффективных идеологических нарративов.

# ПРАВИТЕЛЬСТВО ВОЕННОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Полина Макарова

## Резюме

Хотя правительство вошло в 2021 год с кадровыми и репутационными потерями, тем не менее оно оставалось сплочённым и лояльным режиму. Этому способствовали обширные кадровые чистки, носившие систематический характер и проходившие под контролем силовых структур. Несмотря на экстраординарные условия, в которых кабинету Романа Головченко приходилось работать в прошедшем году — среди них можно отметить правовой дефолт, усиливающиеся санкции, пандемию коронавируса, подписание интеграционных карт с Россией, подготовку к референдуму по изменению Конституции, — правительство оставалось приверженным идее *business as usual* и вело себя так, как будто ничего из ряда вон выходящего не происходило.

## Тенденции:

- кадровое усиление правительства выходцами из силовых структур;
- подчинение деятельности Совета министров военной дисциплине, что исключает даже минимальные дискуссии между политическим руководством и кабинетом министров относительно целесообразности тех или иных способов достижения поставленных целей;
- всё большее подчинение государственной политики идеологическим установкам;
- утрата обратной связи с независимым экспертным сообществом, остановка общественной дискуссии относительно проводимой государственной политики;
- массовая ликвидация организаций гражданского общества, игравших важную роль в реализации государственной политики в отношении уязвимых групп населения.

## Обыкновенная работа в необыкновенных условиях

Несмотря на всё большее подчинение государственной политики идеологическим установкам, исходящим от политического руководства, правительство, насколько возможно, сохраняло обычный режим работы. Так, начало года ознаменовала подготовка к Всебеларусскому народному собранию (ВНС), которое прошло 11–12 февраля.

Оставалось неясным, каким образом кабинет Головченко будет отчитываться за полностью проваленную Программу социально-экономического развития на 2016–2020 годы, большинство ключевых показателей которой не были выполнены. Однако на самом собрании эти вопросы не поднимались, а выступления государственных чиновников и представителей ГОНГО в основном заключались в демонстрации верности политическому курсу и выражении готовности и дальше придерживаться заданных администрацией Лукашенко идеологических установок. В речи же самого Лукашенко, которой постоянно вступал в заочную дискуссию со своими оппонентами, отсутствовавшими в зале, неоднократно подчёркивался главный критерий функционирования экономики и социальной сферы — лояльность существующему режиму.

На протяжении всего года правительство выполняло одну из ключевых установок нового политического курса — создание максимально сложных условий для регистрации, работы и налогообложения индивидуальных предпринимателей, которых назначили едва ли не главными виновниками протестов 2020 года. Предприниматели и общество в целом не получили внятного объяснения, какой экономический смысл имеют изменения. В качестве причин называлась необходимость более высоких налоговых поступлений в бюджет, а также тот факт, что статус индивидуального

предпринимателя якобы использовался некоторыми владельцами бизнеса для ухода от налогов.

В то же время, по оценке Минского столичного союза предпринимателей и работодателей, суммарные дополнительные расходы предпринимателей (не только на сами налоги, но и на их администрирование) вследствие этих нововведений составят около BYN 1 млрд. Многие индивидуальные предприниматели вынуждены будут и вовсе закрыть бизнес. Эффективность данной меры для покрытия дефицита бюджета вызывает сомнение, зато она вполне может уничтожить одну из самых доступных возможностей начать свой бизнес.<sup>1</sup>

Аналогично были наказаны IT-компании. В начале 2021 года компаниям-резидентам Парка высоких технологий (ПВТ) отменили льготный режим по подоходному налогу (который по закону должен был действовать до 2049 года), обосновав такие меры необходимостью консолидации бюджета в период пандемии COVID-19. При этом IT-специалистов критиковали за участие в протестах.

Отмечались и другие идеологические призывы к действиям в экономической сфере, от которых ранее, казалось, начали отказываться, — регулирование цен, усиление наказаний за экономические преступления, давление на крупный бизнес. Однако никакой общественной дискуссии по этому поводу не возникало вследствие де-факто криминализации публичного несогласия с государственной политикой. Никаких консультаций с заинтересованными группами, также практиковавшихся ранее, не проводилось.

По итогам года, однако, многие планируемые нововведения были смягчены исключениями на переходный период. Тем не менее тот факт, что чиновники без возражений

<sup>1</sup> Анисович, Надежда. «Налог вырастет в три раза? Что ждёт частный бизнес в Беларуси.» *Deutsche Welle*, 15 Oct. 2021, <https://www.dw.com/ru/chto-izmenitsja-dlja-ip-v-belarusi/a-59495432>.

взялись за разработку нововведений, явно не имеющих никакого экономического смысла, а лишь идеологический, свидетельствует о том, что Совет министров лишился даже той минимальной оппонирующей администрации президента роли, которую выполняли предыдущие кабинеты.

В разработке государственной политики всё большее значение приобретали силовые органы. Так, в 2021 году они инициировали целый ряд правовых нововведений в рамках так называемой борьбы с экстремизмом, под флагом которой развернулись настоящие массовые репрессии. Одновременно те же силовые органы с олимпийским спокойствием взирали на самые из ряда вон выходящие нарушения законодательства, если они были санкционированы политическим руководством — как, например, миграционный кризис.

С таким же олимпийским спокойствием (о возможных корнях которого будет сказано ниже) государственные служащие наблюдали за анонсированным министром иностранных дел разгромом гражданского общества. Несмотря на самые различные, иногда успешные, попытки вовлечь чиновников в проекты гражданского общества в довыборный период, никто из них не возвысил публично свой голос в защиту организаций, годами сотрудничавших с государственными органами, — ни в социальной, ни в природоохранной, ни в какой-либо иной сфере. Можно предположить, что часть госслужащих опасались быть заподозренными в нелояльности, сочувствуя организациям, объявленным инструментами государственного переворота. Но нельзя также исключать того, что многие из чиновников с облегчением восприняли удаление с публичного поля неудобных партнёров, претендовавших на участие в принятии государственных решений.

## Кадровая политика: силовики и чистки

Во время проведения ВНС словами Лукашенко было задано главное направление кадровой политики в госорганах: «Мы сегодня обратились к закону о государственной службе. И там, как у военных, будет соответствующий устав, кодекс, требования к государственным служащим. Да, он будет поднят на небывалую высоту, но и требовать с него государство будет больше, чем с военных»<sup>2</sup>. Нужны авторитетные люди, заявил он и тут же дал совет, где их найти: «Надо посмотреть на выходцев из силовых структур, которые, вы знаете, до 50 лет увольняются со службы. Не надо терять этих людей».

К концу 2021 года новая версия закона «О государственной службе» так и не была принята, но выходцы из силовых структур заняли ряд ключевых и не очень позиций в государственных органах и организациях. Так, по подсчётам издания «Белорусы и рынок»<sup>3</sup>, по количеству руководителей с силовым бэкграундом Беларусь опережает как Россию, так и Украину: из 37 сегодняшних членов Совмина Беларуси (в их число входят премьер-министр, его замы и главы министерств и госкомитетов) больше трети (13 чел.) так или иначе связаны с силовыми ведомствами. Глава Совмина — единственный из премьеров трёх стран выходец из силового ведомства.

В октябре министром юстиции назначен бывший замглавы МВД, ранее курировавший вневедомственную охрану и не имеющий юридического образования. Тогда же должность заместителя председателя президиума Национальной

<sup>2</sup> «Лукашенко: В ближайшее время в Беларуси будет принят новый закон о госслужбе.» БелТА, 11 Feb. 2021, <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-v-blichajshhee-vremja-v-belarusi-budet-prinjat-novyj-zakon-o-gossluzhbe-428229-2021/>.

<sup>3</sup> Свиридович, Алесь. «Погоны решают всё. Сколько силовиков в правительствах Беларуси, России и Украины?» *Белорусы и рынок*, 22 Dec. 2021, <https://belmarket.by/news/news-48726.html>.

академии наук занял бывший замглавы КГБ Олег Чернышев, ранее командовавший спецподразделением ведомства «Альфа».

Ряд высокопоставленных силовиков сменили место работы на представительство президентской вертикали в регионах. Также несколько военных отставников, в полном соответствии с планами, озвученными на ВНС, получили назначения в местные органы власти. Такие назначения могут способствовать как укреплению лояльности гражданских органов, так и обеспечению бывших высокопоставленных силовиков золотыми парашютами в виде почётных, но необременительных должностей вдали от столицы.

Для укрепления лояльности госаппарата проводились чистки нелояльных госслужащих и устанавливались барьеры для попадания таких людей на госслужбу в будущем. Так, в анкеты для приёма на госслужбу добавили вопросы об отношении к действующей власти, участии в протестах и так далее. В дополнениях к декрету № 6 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» обозначена необходимость предоставления характеристик с предыдущих мест работы, а также сведений из единого государственного банка данных о правонарушениях в отношении кандидатов на руководящие должности.

В характеристике теперь должны указываться не только сведения о профессиональных качествах кандидата в госслужащие, но также его отношение к «государственным и общественным институтам». Более того, за предоставление неверных сведений дополнениями к декрету устанавливается ответственность.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> «Руководителей госорганов обязали при приёме граждан на работу запрашивать характеристики с предыдущей работы.» БелТА, 12 Oct. 2021, <https://www.belta.by/president/view/rukovoditelej-gosorganov-objazali-pri-prieme-grazhdan-na-rabotu-zaprashivat-harakteristiki-s-464116-2021>.

Стихийные чистки в госаппарате проходили на протяжении всего послевыборного периода по усмотрению руководителей госорганов. Но систематический характер они приобрели осенью 2021 года после призывов Лукашенко к чистоте кадров, которая должна быть «поставлена во главу угла». Теперь для того, чтобы потерять работу в госаппарате, не нужно даже выступать с какими-либо публичными обращениями и открыто сочувствовать протестующим. Под чистки попали даже те, кто всего-навсего подписался за альтернативного кандидата в период президентской кампании 2020, а в случае высокопоставленных чиновников достаточно было подписи одного из членов их семей.

Трудно определить, сколько именно чиновников потеряло работу по идеологическим причинам, так как параллельно чистки проходили в государственных организациях и на госпредприятиях. Так, министр культуры признался, что в министерстве и подведомственных ему организациях уволены 300 человек с «деструктивной позицией».

Неудивительно, что по итогам 2021 года глава президентской администрации — органа, отвечающего за кадровую политику в госаппарате, — обнаружил дефицит квалифицированных государственных служащих. Игорь Сергеенко констатировал, что «есть парадокс — идёт смена поколений, омоложение руководящего звена, вакансии заняты, но ощущается недостаток компетентных руководителей и специалистов». Он предложил провести «мозговую атаку», чтобы выяснить причины, сдерживающие развитие кадрового потенциала страны. Неясно, смогут ли высокопоставленные чиновники в результате «мозговой атаки» выйти на самих себя.

## Заключение

В 2021 году в работе правительства получили развитие тенденции, заложенные ещё в предыдущем кризисном 2020 году. Государственный аппарат продолжил переход на военные рельсы не только за счёт силовиков, занимающих ранее считавшиеся гражданскими должности. Военной дисциплине теперь должна подчиняться и сама деятельность госорганов, а попытки оспаривать идеологические установки приравняются чуть ли не к государственной измене. Впрочем, таких попыток особо и не предпринималось: госслужащие, долгим опытом наученные быстро понимать высказанные и невысказанные требования начальства, мгновенно адаптировались к ужесточившимся правилам игры.

С другой стороны, между госаппаратом и обществом также установились новые правила игры: теперь любая критика государственной политики считается если не государственной изменой, то экстремизмом точно. Это избавляет правительство от необходимости считаться с группами интересов в бизнес-сообществе и гражданском обществе, публично обосновывать свои решения и изучать международный опыт. С этой точки зрения практики госуправления отброшены на много лет назад, а все наработки периода либерализации уничтожены.

Примечательно, что на протяжении всего года Лукашенко не прибегал к своему излюбленному способу мотивировать правительство — угрозам отправить его вместе с премьер-министром в отставку. За год также не произошло никаких громких отставок отдельных министров, которые до прошлых выборов нередко увольнялись прямо в ходе инспекции Лукашенко подведомственных организаций. Можно предположить, что такая сдержанность объясняется необходимостью поддерживать лояльность и не допускать раскола госаппарата.

Можно ожидать, что тенденция отбора лояльных кадров в ущерб профессионалам на высших государственных должностях продолжится и в 2022 году. Возможно, что это не приведёт к какому-то одномоментному коллапсу работы правительства, но однозначно ухудшится качество принимаемых решений. Насколько быстро это ухудшение будет транслировано в падение уровня жизни, качества государственных услуг и самой экономики — зависит от множества иных факторов. Одно бесспорно: недостаток профессионализма высших должностных лиц и их готовность брать под козырёк в связи с любой, самой абсурдной, политической установкой в целом несовместимы с экономическим ростом и социальным процветанием.

# ПАРЛАМЕНТ: ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЯ И ОГРАНИЧЕННАЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ

Татьяна Чулицкая

## Резюме

Предложенные изменения в Конституции Беларуси формально расширили полномочия парламента, однако они не могли привести к реальному изменению его роли. Парламент по-прежнему редко выступает субъектом законодательной деятельности, преимущественно обслуживая исполнительную власть и президента. Однако в 2021 году парламентарии приняли ряд законов, ограничивающих гражданско-политические права граждан.

Международная деятельность парламента в западном направлении существенно ограничена и сосредоточена преимущественно на России и постсоветских странах.

## Тенденции:

- формальное увеличение одних и ограничение других полномочий парламента в предлагаемой новой редакции Конституции — при отсутствии реальных изменений;
- принятие парламентом законопроектов как реакция на публичные высказывания А. Лукашенко;
- расширение практики принятия законов, ужесточающих уголовную ответственность для политических оппонентов и политически активных граждан;
- стремление использовать площадки, оставшиеся доступными депутатам для контактов с Западом, в первую очередь ОБСЕ и ООН.

## Парламент в новой редакции Конституции

В 2021 году шла подготовка к внесению изменений в Конституцию, в соответствии с которыми полномочия парламента

формально расширились, как и срок его работы — с четырёх до пяти лет. Параллельно, по аналогии с российскими практиками, устанавливался единый день голосования (последнее воскресенье февраля). Необходимо отметить, что последняя новация хотя и существовала только в проекте поправок в Конституцию, повлекла инициативу по отмене местных выборов<sup>1</sup>, которые должны были состояться в январе 2022 года. Очевидно, что причиной подобного решения явилась неготовность властей открывать хотя бы минимальное окно возможностей для политического участия даже в такой малозначительной кампании, как местные выборы.

В соответствии с принятыми решениями планируется, что следующие местные выборы пройдут вместе с выборами депутатов в Палату представителей в 2024 году. До этого момента обе палаты парламента и местные советы будут работать в прежнем составе и по прежним нормам.

С точки зрения регулирования статуса депутатов в новой редакции появилось положение о том, что депутат Палаты представителей не может быть членом правительства (ст. 92). Появились новации и в регламентировании порядка работы парламента. Так, в ст. 95 предусматривается проведение одной сессии вместо двух. Снизились требования к количеству депутатов для правомочности заседания (ст. 103): для этого нужно простое большинство, а не 2/3 состава палаты.

Новая редакция действительно наделила депутатов некоторыми дополнительными полномочиями. Внесён, к примеру, пункт о рассмотрении Палатой представителей

<sup>1</sup> «Обращение палат Парламента — Национального собрания Республики Беларусь к Президенту Республики Беларусь.» *Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь*, 25 Май 2021, <http://house.gov.by/ru/news-ru/view/obraschenie-palat-parlamentarnatsionalnogo-sobranija-respubliki-belarus-k-prezidentu-respubliki-belarus-63430-2021>.

проекта закона о республиканском бюджете и отчёте об его исполнении. Среди широко обсуждавшихся в экспертной и медийной среде тем появилось предварительное согласие обеих палат на назначение премьера (ранее — только Палаты представителей, которая могла поддержать кандидатуру и постфактум). При этом президент имеет право распустить парламент, если последний два раза откажется утверждать предложенного премьер-министра. Соответственно, изменение формулировки на практике вряд ли приведёт к более проактивной позиции депутатов в вопросах назначения.

Кроме того, появилась новация о заслушивании в парламенте отчёта генпрокурора, председателей Комитета госконтроля и Национального банка. Несколько расширены полномочия Совета Республики в отношении местных советов депутатов: помимо отмены их решений прописана возможность анализа их деятельности и «принятия мер по развитию местного самоуправления» (ст. 93 п. 5).

При этом парламент больше не уполномочен выдвигать обвинения против президента в совершении государственной измены или другого тяжкого преступления (это право передаётся Всебеларусскому народному собранию), а у верхней палаты исключены полномочия по избранию судей Конституционного суда (ранее ст. 98 п. 3) и членов ЦИК (ст. 98 п. 4). Устанавливаются также дополнительные сдержки в отношении деятельности Палаты представителей: согласно ст. 99, необходимо заключение правительства для законопроектов, связанных с изменением госрасходов.

В завершение можно отметить, что в ст. 91 новой редакции указано: «бывший президент по его согласию пожизненно становится членом Совета Республики». Тем самым А. Лукашенко включается в пожизненные депутаты, в случае если он по каким-то причинам оставит президентскую позицию.

В целом, можно с большой долей уверенности говорить о том, что в результате предложенных изменений в Консти-

туции белорусский парламент не получил реальных новых полномочий, а в некоторых случаях даже утратил прежние.

### Не-приоритет: законотворческая деятельность парламента

В 2021 году продолжился ранее отмечавшийся тренд, в соответствии с которым белорусский парламент не является проактивным субъектом законодательной инициативы.<sup>2</sup> В течение года депутаты выдвинули в законотворческую повестку всего *четыре* проекта. Один из них касался регулирования специализированной темы в сфере здравоохранения и предусматривал введение института безвозмездного донорства.<sup>3</sup>

Три других инициированных депутатами законопроекта связаны с ужесточением ответственности в административном и уголовном кодексах. Но, пожалуй, самой публично известной инициативой стал появившийся в конце года законопроект «О геноциде белорусского народа», который внесла бывшая министр информации Лилия Ананич. Официально целью законопроекта указано «сохранение исторической памяти, укрепление национальной безопасности, противодействие фальсификации событий и итогов Второй мировой войны»<sup>4</sup>. На практике предложено и впоследствии утверждено положение о введении уголовной

<sup>2</sup> Казакевич, Андрэй. «Парламент: вырошчванне новага палітычнага поля.» *Белорусский ежегодник 2020*, Vilnius, 2021, с. 41-50.

<sup>3</sup> «Новая редакция закона о донорстве крови и её компонентов внесена в Палату представителей.» *БелТА*, 11 June 2021, <https://www.belta.by/society/view/novaja-redaktsija-zakona-o-donorstve-krovi-i-ee-komponentov-vnesena-v-palatu-predstavitelej-445523-2021/>.

<sup>4</sup> «Единоголосно. Парламент в двух чтениях принял закон “О геноциде белорусского народа”» *Зеркало*, 14 Dec. 2021, <https://news.zerkalo.io/life/7203.html?c>.

ответственности за «отрицание геноцида белорусского народа», за что предусматривается лишение свободы сроком от 3 до 10 лет. Депутаты Палаты представителей приняли предлагаемое новшество быстро и единогласно, их примеру последовали депутаты верхней палаты.

Следующей карательной инициативой со стороны белорусских парламентариев явился принятый 9 ноября 2021 года Палатой представителей законопроект «Об изменении Уголовного кодекса Республики Беларусь». Характерно, что инициировал проект отставной военный, нынешний депутат Палаты представителей Олег Белоконев.

Предложенные и быстро принятые изменения касались введения уголовной ответственности за призывы к санкциям. Этот проект закономерно развивал высказывания и поручения А. Лукашенко<sup>5</sup>, ужесточая ответственность по всем частям ст. 361 УК «Призывы к действиям, направленным на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь». В обосновании принятия закона депутаты в духе риторики холодной войны указывали на «необходимость законодательного заслона призывам к санкциям против нашей страны как одного из элементов современной гибридной войны»<sup>6</sup>. Введение этой статьи позволило Лукашенко и его правительству возбудить новые уголовные дела против своих оппонентов.

В конце года в аналогичном ключе депутаты разработали и приняли (сразу в двух чтениях) закон «Об изменении

<sup>5</sup> «Встреча с парламентариями, членами Конституционной комиссии и представителями органов госуправления.» Президент Республики Беларусь, 26 May 2021, <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-parlamentariyami>.

<sup>6</sup> «Об изменении Уголовного кодекса Республики Беларусь», Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь, 09 Nov. 2021, <http://www.house.gov.by/ru/zakony-ru/view/ob-izmenenii-ugolovnogo-kodeksa-respubliki-belarus-1153/>.

кодексов», в соответствии с которым УК дополняется статьей 193-1 — реинкарнацией отменённой в 2019 году нормы об ответственности за деятельность от имени незарегистрированной организации. Возвращение этого положения очевидно связано с волной репрессий против организованного гражданского общества и новых низовых инициатив, возникших в 2020 году.

Важной составляющей явилось введение ответственности за сбор и использование денежных средств, что создало дополнительный инструмент ограничения распространившихся в период либерализации в Беларуси краудфандинговых практик, а также практик возмещения расходов пострадавшим в ходе репрессий.

Несмотря на эти яркие примеры, в целом белорусский парламент оставался малоинициативным, следующим за исполнительной властью в ходе осуществления законотворческой деятельности.

### Инициативы и реакции парламентариев

Если в 2021 году в плане законотворческой инициативы парламент продолжал находиться в пассивном состоянии, то в случае поддержки предложений Лукашенко парламентарии проявляли большую активность. Широко обсуждаемой и быстро поддержанной инициативой А. Лукашенко со стороны парламентариев явился декрет № 2 «О защите суверенитета и конституционного строя». Декрет изменял конфигурацию управления государством и распределения полномочий в случае гибели президента и расширял полномочия Совета безопасности. Эти изменения были внесены в режиме информирования и ожидаемо получили поддержку и одобрение со стороны депутатов.

Кроме того, депутаты создавали и продвигали политизированные инициативы, направленные на дискредитацию политических оппонентов А. Лукашенко. Так, в октябре начальник отдела главного управления ГУБОПиК Вячеслав Орловский предложил лишать гражданства уехавших из страны оппонентов власти. Эта идея была хорошо встречена депутатами, в частности её поддержали зампредседателя постоянной комиссии Палаты представителей по национальной безопасности Игорь Мартынов и председатель объединения «Белая Русь» Геннадий Давыдько.<sup>7</sup>

В 2021 году одним из наиболее публично активных депутатов нижней палаты выступал председатель Постоянной комиссии по международным делам Андрей Савиных. В силу занимаемой позиции именно он комментировал наиболее актуальные вопросы и воспроизводил основные властные нарративы в отношении международной повестки (в частности, во время острой фазы миграционного кризиса). Его комментарий о признании Беларусью Крыма «де-факто и де-юре российским»<sup>8</sup> — один из самых упоминаемых. Российская сторона в ответ обратила внимание лишь на незначительный политический статус Савиных. Пресс-секретарь российского президента Дмитрий Песков прокомментировал, что подобного рода заявления ожидаются от формального главы государства (президента), а не от парламента, который не определяет вопросы внешней политики.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> «Депутаты и представитель МВД выступили за лишение белорусов гражданства. За что предлагают его отбирать?» *Зеркало*, 21 Oct. 2021, <https://news.zerkalo.io/economics/4584.html?c>.

<sup>8</sup> «Депутат Савиных: И де-факто, и де-юре Крым давно признан белорусской стороной российским.» *Reformation*, 05 Nov. 2021, <https://reform.by/274453-deputat-savinyh-i-de-fakto-i-de-jure-krym-davno-priznan-belorussoj-storonoj-rossijskim>.

<sup>9</sup> «Песков прокомментировал слова Савиных о признании Минском Крыма.» *Sputnik.by*, 05 Nov. 2021, <https://sputnik.by/20211105/>

Ещё одним ньюсмейкером Палаты представителей был председатель провластной Либерально-демократической партии (ЛДП), депутат Олег Гайдукевич. Летом 2021 года он заявил, что в его дом якобы бросили бутылки с зажигательной смесью, которые не привели к жертвам среди его семьи «по чистой случайности»<sup>10</sup>. Это заявление получило широкое освещение в СМИ (как провластных, так и независимых, причём в последних эта тема явилась поводом для многочисленных шуток). Ввиду собственных инициатив и специфической манеры излагать и аргументировать свои идеи многие депутаты становились для белорусской аудитории скорее персонажами комиксов, чем реально действующими политическими фигурами.

Для верхней палаты парламента громким событием явилось назначение её членом получившего скандальную известность экс-главы Федерации хоккея Дмитрия Баскова, который был дисквалифицирован ИИХФ за дискриминацию спортсменов, а также фигурировал в истории, связанной с убийством Романа Бондаренко. Лукашенко лично назначил Баскова членом Совета Республики, очевидно, в знак благодарности за лояльность.

## Международная одновекторная деятельность

В силу общей конъюнктуры политического поля и существенного ограничения международных контактов с режимом Лукашенко, международная деятельность белорусского парламента оказалась лимитированной как по географии,

peskov-prokomentiroval-slova-savinykh-o-priznanii-minskom-kryma-1057700099.html.

<sup>10</sup> «Гайдукевич заявил, что в его дом ночью бросили бутылки с зажигательной смесью.» Зеркало, 11 July 2021, <https://news.zerkalo.io/economics/210.html?c>.

так и по содержанию. Белорусские парламентарии сосредоточились на нескольких оставшихся доступными для них международных организациях и национальных правительствах.

Среди международных организаций, в деятельности которых принимали участие белорусские депутаты, можно отметить ООН и ОБСЕ. При этом контакты с ООН носили формальный характер, как, например, участие в виртуальных семинарах по тематике борьбы с последствиями пандемии.<sup>11</sup> Однако это не помешало депутатам Палаты представителей инициировать проведение собственных мероприятий на площадке организации. Так, 9 июля А. Савиных принял онлайн-участие в дискуссии на тему «Права человека на Западе: отсутствие международного контроля и реакции на нарушения прав человека», организованной Беларусью в Женеве в рамках 47-й сессии Совета ООН по правам человека.

Основной международной площадкой для белорусского парламента выступала ОБСЕ. На протяжении всего 2021 года делегации Национального собрания в разных составах участвовали в работе различных структур этой организации. Наибольшая активность наблюдалась в отношении Парламентской ассамблеи ОБСЕ, где белорусские депутаты участвовали в заседаниях общих комитетов, и в частности Общего комитета по политическим вопросам и безопасности (при этом в большинстве сообщений упоминается об участии в онлайн-формате).

<sup>11</sup> «29–30 июня 2021 года депутаты Палаты представителей приняли участие в виртуальном семинаре Межпарламентского союза и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека», *Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь*, 30 June 2021, <http://www.house.gov.by/ru/news-ru/view/29-30-ijunja-2021-goda-deputaty-palaty-predstavitelej-prinjali-uchastie-v-virtualnom-seminare-63564-2021/>.

В европейском направлении практически не наблюдалось никакой активности, кроме звучащей в духе холодной войны негативной риторики с осуждением «коллективного Запада». Одно из немногих исключений — онлайн-встреча с австрийскими парламентариями 23 февраля, где делегацию из Беларуси возглавлял В. Воронецкий, а из Австрии — Х. Брандштеттер. БелТА утверждает, что встреча состоялась по инициативе австрийской стороны, однако о подробностях этой встречи в открытых источниках ничего неизвестно.<sup>12</sup>

Одной из стран, с которыми у белорусских депутатов установились интенсивные двусторонние контакты, выступал Иран. В течение года проходили встречи разного уровня и содержания, а в августе председатель Палаты представителей В. Андрейченко участвовал в инаугурации президента Исламской Республики Иран Ибрахима Раиси.

Тем не менее основным географическим и содержательным направлением международной деятельности белорусских депутатов оставались Россия и постсоветское пространство. Это направление доминировало и ранее, а в условиях ограничения контактов с Западом вследствие существенного ухудшения ситуации с гражданско-политическими правами в стране ещё более усилилось. Белорусские депутаты участвовали в сессиях Парламентского собрания Союза Беларуси и России, а также других совместных мероприятиях с российскими органами власти. На уровне руководства палат встречались с различными российскими должностными лицами, в частности с послом. Депутаты также участвовали в наблюдении за парламентскими выборами в России в составе наблюдательной миссии СНГ.

<sup>12</sup> «Австрийские парламентарии проявили интерес к опыту Беларуси по борьбе с COVID-19.» БелТА, 23 Feb. 2021, <https://www.belta.by/society/view/avstrijskie-parlamentarii-projavili-interes-k-opytu-belarusi-poborbe-s-covid-19-429957-2021/>.

## Заключение

Предложения по изменению Конституции Беларуси принципиально не изменили роль и положение законодательного органа в политической системе страны. Парламент по-прежнему обладает ограниченными полномочиями и функционалом. Предложенные формальные изменения в действительности не влияют на полномочия парламента и на его зависимость от президента и исполнительной власти. Тренд зависимости с большой вероятностью будет развиваться и в следующем году, когда депутаты будут поддерживать и обслуживать предложения А. Лукашенко.

Беларусский парламент по-прежнему редко выступает в качестве субъекта законодательной инициативы. Несмотря на это, в 2021 году несколько продвинутых депутатами инициатив существенно ограничили политические права и свободы граждан. Без вмешательства «чёрных лебедей» подобная (без)деятельность со стороны депутатов с большой вероятностью будет продолжаться и дальше.

Будучи существенно ограниченными в контактах с демократическими странами, белорусские парламентарии тем не менее стараются использовать немногие из доступных международных площадок с целью продвижения властных нарративов, а также критики институтов западной демократии. Кроме того, остаются на высоком уровне интенсивности контакты с российскими институтами власти, что является продолжением давно наметившихся трендов.

# АРМИЯ: УСИЛЕНИЕ ЗАВИСИМОСТИ ОТ РОССИИ И ДЕФИЦИТ ВНУТРЕННИХ РЕСУРСОВ

Андрей Поротников

## Резюме

В 2021 году произошло резкое ухудшение военно-политического положения Беларуси. Беларусский режим избрал конфронтационную линию поведения в отношении соседних стран по идеологическим мотивам и в расчёте на неготовность Запада к подобному поведению, чем фактически перечеркнул многолетнюю игру в «ситуативный нейтралитет» и «донорство региональной стабильности». При этом ресурсная обеспеченность подобного поведения сомнительна. Одновременно Москва активно демонстрирует постепенную утрату Минском автономии в военной сфере.

## Тенденции:

- конфронтационность заявлений и действий белорусских властей в отношении политического и военного руководства соседних стран;
- нарастающий дефицит ресурсов для сектора обороны без внятной стратегии его преодоления;
- демонстративное сближение с Москвой в военной сфере параллельно с девальвацией статуса Беларуси как эксклюзивного партнёра России.

## Военно-политический аспект

В начале 2021 года белорусский режим официально отказался от закреплённого в Конституции стремления к нейтральному статусу. Нарастало ужесточение и без того немиролюбивой риторики А. Лукашенко и его генералов в отношении

соседних европейских стран, включая Украину. Эти страны регулярно обвинялись на высшем уровне в подготовке к ведению агрессивной войны против Беларуси, подрыву её внутренней стабильности, в провокациях на границе с целью вынудить Минск на применение оружия.

Прозвучало также заявление о возможности вернуть в Беларусь российское ядерное оружие, если американское появится в Польше.<sup>1</sup> А также разместить «несколько дивизионов» ракетных комплексов «Искандер» на западной и южной границе Беларуси, то есть против Польши и Украины. В последней части угроза была реализована уже в начале 2022 года.

В итоге А. Лукашенко назвал соседние страны врагами и заявил о готовности присоединиться к России в войне против Украины.<sup>2</sup> Он солидаризировался с Кремлём в том, что Украина собиралась спровоцировать Россию, атаковав сепаратистов в Донбассе. В ответ украинская сторона обвинила Минск в транслировании российской пропаганды и превращении Беларуси в «сплошную военную базу России». Однако, как показали события февраля 2022 года, кроме «риторических», других выводов Киев не сделал.

При этом официальный Минск продолжил отрицать наличие планов по расширению российского военного присутствия в Беларуси. Соответствующие заявления прозвучали со стороны как А. Лукашенко, так и его министра обороны В. Хренина.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> «Лукашенко предложит Путину вернуть в Белоруссию ядерное оружие при одном условии.» *Lenta.ru*, 30 Nov. 2021, [https://lenta.ru/news/2021/11/30/uslovie\\_yad/](https://lenta.ru/news/2021/11/30/uslovie_yad/).

<sup>2</sup> «Лукашенко: Беларусь стала звеном в цепи обострения военной обстановки в регионе.» *БелТА*, 29 Nov. 2021, <https://belta.by/president/view/lukashenko-belarus-stala-zvenom-v-tsepi-obostrenija-voennoj-obstanovki-v-regione-472027-2021/>.

<sup>3</sup> «Положение в области национальной безопасности Беларуси (ноябрь 2021 года).» *Belarus Security Blog*, 16 Dec. 2021, <https://bsblog.info/>

В качестве причин ужесточения позиции белорусского режима можно назвать:

- стремление заручиться российской поддержкой через демонстрацию наличия общих внешних угроз и общности отношения к ним;
- принуждение Запада к диалогу на выгодных для белорусского режима условиях под угрозой дестабилизации региональной безопасности;
- идейное антизападничество белорусской верхушки.

### Прижаться к Кремлю

По мере роста конфронтационности в отношениях с соседями происходило расширение военного сотрудничества белорусского режима и Кремля. Так, сразу на 25 лет продлено соглашение об использовании Россией двух военных объектов на территории Беларуси (43-го узла связи Военно-морского флота России и радиотехнического узла системы предупреждения о ракетном нападении), как и хотела Москва.

Министерства обороны Беларуси и России подписали программу стратегического партнёрства на пять лет. Также согласована новая военная доктрина Союзного государства, которую не могли принять с конца 2018 года ввиду противодействия белорусской стороны.

В отчётный период созданы три учебно-боевых центра (УБЦ) совместной подготовки военнослужащих. Один, расположенный в Гродненской области, предназначен для подготовки экипажей самолётов Су-30СМ и белорусских специалистов для работы на российских зенитных ракетных комплексах. В августе-сентябре в Гродно прибыли

[polozhenie-v-oblasti-nacionalnoj-bezopasnosti-belarusi-noyabr-2021-goda/](#).

российские подразделения с ЗРК С-400, а на авиабазу в Барановичи — российские истребители Су-30СМ.

Второй центр в Нижегородской области готовит специалистов сухопутных войск, третий, в Калининградской области, — водолазов и экипажи БТР-82А. При этом до настоящего времени неизвестен правовой режим функционирования УБЦ, поскольку не обнародовано соответствующее соглашение.

В ноябре Минобороны Беларуси сообщило, что полёты российской стратегической бомбардировочной авиации вдоль границ нашей страны будут носить регулярный характер. Это и все дальнейшие действия подавались как реакция на военную активность соседних стран. Тогда же два дальних российских бомбардировщика Ту-22М3 осуществили полёт над Беларусью. Затем два российских стратегических бомбардировщика Ту-160 имитировали бомбометание на авиационном полигоне «Ружанский».

На полигоне «Гожский» произведена высадка совместного белорусско-российского тактического воздушного десанта в составе сводной батальонной тактической группы — с отработкой задач по захвату и удержанию плацдарма, поиску и уничтожению объектов. С конца ноября началось совместное белорусско-российское патрулирование границы Беларуси авиацией.

### Новое оружие: скромная реализация нескромных планов

В 2021 году официальный Минск неоднократно возвращался к идее закупки новых серьёзных систем вооружения в России. Заявлялось, что Беларусь заключила контракты на поставку из России ударных вертолётов Ми-35, второй партии истребителей Су-30СМ и приступила к проведению

предконтрактной работы по закупке зенитных комплексов «С-400» и «Панцирь-С».<sup>4</sup>

В марте А. Лукашенко сообщил, что обсуждал с В. Путиным закупку российских вооружений за счёт сэкономленных на строительстве БелАЭС средств российской кредитной линии.<sup>5</sup> В сентябре он же заявил о скорой поставке крупной партии вооружения из России в Беларусь и о планах закупить оружие в России на USD 1 млрд, но до 2025 года.<sup>6</sup> Российская сторона никак эти заявления не комментировала, хотя ранее именно она являлась основным источником информации о поставках в Беларусь авиатехники и средств ПВО.

Из заметных поставок можно выделить только два батальонных комплекта и российские бронетранспортёры БТР-82А (модернизация советского БТР-80). Единственным преимуществом этой техники является её относительная дешевизна и наличие базы для эксплуатации у белорусской армии. Планы закупок БТР-82А уходят корнями в 2015 год, но эти планы подверглись критике А. Лукашенко, который требовал закупать белорусскую продукцию, даже если она хуже качеством.

Основными проектами белорусского ВПК оставались разработки ракеты для реактивной системы залпового огня

<sup>4</sup> «Беларусь заключила контракт на поставку второй партии СУ-30СМ.» *Belarus Security Blog*, 15 Jan. 2021, <https://bsblog.info/belarus-zaklyuchila-kontrakt-na-postavku-vtoroj-partii-su-30sm/>.

<sup>5</sup> «Совещание по вопросу белорусско-российского сотрудничества в военной сфере.» *Президент Республики Беларусь*, 02 Mar. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-voprosu-belorussko-rossijskogo-sotrudnichestva-v-voennoy-sfere>.

<sup>6</sup> «Беларусь планирует закупку российского вооружения более чем на \$ 1 млрд.» *БелТА*, 12 Sep. 2021, <https://www.belta.by/president/view/belarus-planiruet-zakupku-rossijskogo-vooruzhenija-bolee-chem-na-1-mlrd-459424-2021/>.

«Полонез» с дальностью 300 км, а также зенитной ракеты средней дальности. Однако о конкретных результатах ни по первому, ни по второму проекту ничего не известно.

### Ни денег, ни людей

Оружейные прожекты Минска никак не подкрепляются финансово. В 2021 году бюджет минобороны изначально планировался в размере BYN 1 626 млн против BYN 1 645 млн в 2020 году, то есть сокращение наблюдалось даже в номинальном исчислении. Анонсированный UDS 1 млрд на импорт российского вооружения в течение пяти лет находится в пределах расходов на эти цели в предыдущие годы. С учётом постоянного роста цен на российское вооружение это означает, что роста платежеспособности белорусского минобороны не предвидится.

Обострилась тенденция увеличения количества молодых людей, уклоняющихся от военной службы. По результатам весенней призывной кампании 2021 года на военную службу направлено чуть больше 10 тыс. молодых людей.<sup>7</sup> Тем временем в милицию поступило порядка 5 тыс. обращений по уклонению и 3 тыс. — о приводе призывников.

### «Запад 2021»: несогласованная интернационализация

Формат проведения традиционных белорусско-российских совместных стратегических учений «Запад 2021» подвергся серьёзным изменениям. Прежде всего, российская сторона

<sup>7</sup> «Массовый забег от военной службы в Беларуси.» *Belarus Security Blog*, 15 June 2021, <https://bsblog.info/massovyj-zabeg-ot-voennoj-sluzhby-v-belarusi/>.

без ведома белорусской пригласила для участия в учениях страны Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Далее было заявлено, что в учениях примут участие около 200 тыс. военнослужащих, из которых лишь порядка 12,8 тыс. на территории Беларуси.<sup>8</sup> Ранее Россия одновременно с белорусско-российским «Западом» проводила свои стратегические учения гораздо большего масштаба. Однако впервые официально заявлено об их фактическом слиянии.

Таким образом, российская сторона трансформировала «Запад 2021» из знакового для белорусско-российских отношений двустороннего мероприятия в многонациональное, в котором Беларусь является лишь одним из десятка участников, пускай и вторым по значимости. Около 94% мероприятий в рамках «Запада 2021» планировалось на территории России, а происходящее в Беларуси носило как бы вспомогательный характер. Более того, сценарий российской части «Запада» предусматривал прямой межгосударственный вооружённый конфликт. В то время как белорусский сценарий — традиционную борьбу с террористами и экстремистами в рамках конфликта низкой интенсивности.

Отсутствие единого руководства учениями (представитель каждой из сторон руководил мероприятиями на национальной территории) явилось следствием односторонних действий России по поглощению и интернационализации «Запада 2021», что стало неожиданностью для белорусской стороны. Очевидно, что и после соответствующих заявлений стороны не смогли или не захотели пойти на общее руководство учениями, которое в новом формате могло быть только российским.

При этом белорусский режим фактически открыто использовал «Запад» как элемент своей антизападной

<sup>8</sup> «В «Западе-2021» примут участие порядка 200 тыс. военнослужащих.» *Belarus Security Blog*, 21 Aug. 2021, <https://bsblog.info/v-zapade-2021-primut-uchastie-poryadka-200-tys-voennosluzhashhix/>.

активности. Все локации, задействованные в учениях, находились на юго-западном направлении (Польша и Украина) в Брестской области. Для сравнения: в 2017 году были задействованы только два полигона на западе страны.

Фактически, в ходе учений «Запад 2021» отрабатывался ряд элементов, которые в дальнейшем использовались российской стороной в ходе вторжения в Украину, а именно: форсирование водной преграды; нанесение воздушных ударов дальней бомбардировочной авиацией; различные виды десантирования (ночное, с вертолётов); прорыв зоны противовоздушной обороны авиацией.

## Заключение

В 2021 году белорусский режим превратился для соседних стран Евросоюза и Украины в прямую угрозу их безопасности, фактически отказавшись от многолетней стратегии не создавать угроз соседям (т. н. «донорство региональной безопасности/стабильности»). Солидаризируясь с позицией Кремля по вопросам региональной безопасности в максимально жёсткой манере, официальный Минск вошёл в узкую колею неизбежной конфронтации с соседними странами. Вряд ли эта тенденция изменится до окончания активной фазы российско-украинской войны.

Для белорусской стороны расширение оборонного сотрудничества с Россией значимо двояко: (1) как демонстрация лояльности Кремлю с надеждой разменять её на уступки российской стороны в иных, невоенных, вопросах, (2) как инструмент давления на Запад (политика которого якобы заставляет Лукашенко сближаться с Россией на анти-западной платформе).

Беларусско-российский учебно-боевой центр совместной подготовки Военно-воздушных сил и войск ПВО

внешним наблюдателем воспринимается как закамуфлированный формат российской военной базы. Вкупе с односторонними действиями России по поглощению и интернационализации совместных стратегических учений «Запад 2021» это может восприниматься внешними акторами как утрата Минском автономии в военной сфере. С учётом идущей российско-украинской войны, можно говорить о значительном ограничении поля внешнеполитического манёвра для белорусского режима.

Продление срока аренды Россией военных объектов на белорусской территории создаёт долговременный вызов для белорусской постлукашенковской политики: придётся формировать отношение к тому факту, что нелегитимный режим пошёл на оформление российского военного присутствия на неприемлемо длительный срок. Что может явиться поводом вмешательства России в белорусскую внутреннюю политику. Ибо, желая сохранить своё военное присутствие в Беларуси, она будет поддерживать те политические силы, которые не поставят под сомнение новое соглашение по военным объектам.

Можно ожидать, что Москва продолжит снижать статус белорусско-российских отношений в сфере военной безопасности с эксклюзивного до уровня одного из периферийных партнёров России в этой области, важность которого определяется конкретной обстановкой в регионе. Это выбивает у белорусского режима наиболее эффективный инструмент воздействия на Кремль в вопросах, напрямую не связанных с проблематикой безопасности, одновременно обнуляя ценность Минска как актора, способного влиять на российскую внешнюю политику в силу особого характера двусторонних отношений.

# МЯСЦОВЫЯ ЁЛАДЫ: ГОД ВЕРТЫКАЛЬНАГА ЯДНАННЯ

## Зьміцер Кухлей

### Рэзюме

У 2021 годзе праводзяцца маштабныя кадравыя чысткі і ідэалагічныя мерапрыемствы, скіраваныя на кансалідацыю мясцовых уладаў вакол А. Лукашэнкі. Вышэйшае кіраўніцтва ўзмацняе кантроль над рэгіянальнымі ўладамі праз расстаноўку выхадцаў з сілавых органаў на высокіх пасадах у аблвыканкамах у якасці своеасаблівых наглядчыкаў. Мясцовыя ўлады вымушаныя разбураць узаемавыгадныя адносіны з арганізацыямі грамадзянскай супольнасці і замежным фінансаваннем пад ціскам вышэйшага кіраўніцтва.

Адбываецца змена палітычнага графіку з вызначэння адзінага дня галасавання па выбарах дэпутатаў мясцовых саветаў і Нацыянальнага сходу. Мясцовая электаральная кампанія, якая павінна была пачацца ў канцы 2021 года, пераносіцца на пазнейшы тэрмін. Кіраўніцтва вырашае не рызыкаваць і не сумяшчаць выбары ў мясцовыя саветы дэпутатаў і рэферэндум. Тым болей што рэйтынгі даверу да мясцовых уладаў застаюцца невысокімі, хаця на працягу года трохі паляпшаюцца. Хутчэй за ўсё гэта з'яўляецца вынікам захадаў чыноўнікаў і дэпутатаў паправіць непасрэдную камунікацыю і звартную сувязь з насельніцтвам.

### Тэндэнцыі:

- разбурэнне сувязяў з арганізацыямі грамадзянскай супольнасці, міжнароднымі праграмамі падтрымкі рэгіянальнага развіцця і мясцовага самакіравання;
- узмацненне сілавога і ідэалагічнага падпарадкавання вышэйшаму кіраўніцтву, скарачэнне аўтаноміі мясцовых і рэгіянальных уладаў;
- павелічэнне долі выхадцаў з сілавых структур у кіраўнічых органах мясцовай улады.

## Мясцовыя саветы: плюс два гады спакою ад выбараў

У канцы 2021 — пачатку 2022 года павінны былі адбыцца мясцовыя выбары, аднак яны перанесены. Паўнамоцтвы мясцовых саветаў 28-га склікання падаўжаюцца травеньскім рашэннем Нацыянальнага сходу, а ў кастрычніку парламент уносіць змены ў канстытуцыю і вызначае адзіны дзень галасавання.<sup>1</sup>

Мясцовая вертыкаль атрымлівае дадатковы час на ідэалагічную фільтрацыю і адбор кандыдатур на дэпутацкія пасады. Гэта набывае асаблівае значэнне ў сітуацыі крызісу лаяльнасці да рэжыму Лукашэнкі нават сярод бюджэтнікаў, супрацоўнікаў дзяржаўнага апарата і дзяржкампаній. Менавіта яны складаюць значную частку дэпутацкага корпусу.

Варта адзначыць, што рэйтынгі мясцовых органаў улады на працягу ўсяго года вагаюцца нязначна і застаюцца на невысокім узроўні. Згодна з даследаваннямі *Chatham House*, ім давяраюць ад 17 да 22% апытаных.<sup>2</sup> Пры гэтым захады мясцовых чыноўнікаў і дэпутатаў па ўзаемадзеянню з насельніцтвам, па ўсёй верагоднасці, прыносяць пэўны плён, паколькі адсотак недаверу скарачаецца з 62% у студзені да 50% у лістападзе.

Скарачэнне электаральнай базы А. Лукашэнкі з'яўляецца працяглай з'явай і, адпаведна, выклікае кадравыя праблемы на месцах, у тым ліку з адборам лаяльных кандыдатур у мясцовыя саветы. Так, падчас пратэстаў 2020 года хоць

<sup>1</sup> «Закон Рэспублікі Беларусь от 12 октября 2021 года № 124-З «Об изменении Конституции Республики Беларусь».» *Эталон Онлайн*, 12 Oct. 2021, <https://etalonline.by/document/?regnum=h12100124>.

<sup>2</sup> «Взгляды белорусов на политический кризис. Результаты социологического опроса, проведённого с 1 до 10 ноября 2021 года.» *Chatham House*, 2021, <https://drive.google.com/file/d/1bDHca-ENJw71VuGVR8cok-jruhFPr2yVg/view>.

і не шмат, але ж асобныя дэпутаты асудзілі жорсткасць сілавікоў і перайшлі на бок пратэстоўцаў.

Асноўнай прычынай пераносу мясцовых выбараў з'яўляюцца перасцярогі вышэйшага кіраўніцтва з-за магчымай мабілізацыі прыхільнікаў перамен і новага выбуху пратэстаў. Пераносам даты і сумяшчэннем з парламенцкімі выбарамі беларускае кіраўніцтва імкнецца пашырыць электаральны цыкл. Гэтыя захады павінны зменшыць перыяды палітызацыі грамадства ва ўмовах нізкіх рэйтынгаў даверу да дзяржаўных інстытутаў, у тым ліку мясцовых органаў улады.

### Чыстка вертыкалі і ручное кіраванне мясцовай уладай

Падчас Пратэстаў 2020 кіраўнік дзяржавы справядліва наракаў на тое, што ўлада на месцах пахіснулася, а сярод мясцовых упраўленняў пашырана запатрабаванасць перамен.

У 2021 годзе набывае моц адваротная тэндэнцыя, якую вышэйшае кіраўніцтва запуская пад дэвізам “Год народнага адзінства”. У выніку праводзіцца мэтанакіраваная ідэалагічная кампанія на ўзнаўленне часткова разбуранай вертыкалі. Рэакцыя рэжыму на рост прыхільнікаў перамен у дзяржапараце прадугледжвае скарачэнне нават мінімальнай самастойнасці і аўтаноміі мясцовых уладаў у прыняцці рашэнняў, асабліва што тычыцца сферы ўзаемадзеяння з незалежным грамадствам і замежнымі фондамі.

Спадар Лукашэнка праводзіць сустрэчы з актывам мясцовых органаў улады, спрабуе ўмацаваць вертыкальныя сувязі і аднавіць давер з боку чыноўнікаў, асабіста данесці асноўныя тэзісы і пазіцыі па актуальнаму парадку дня. Прычым падобныя маштабныя сустрэчы з прадстаўнікамі мясцовай выканаўчай і прадстаўнічай вертыкалі вышэйшае кіраўніцтва плануе зрабіць рэгулярнымі.

Ва уладзе на месцах пазбаўляюцца ад чыноўнікаў, у адносінах да якіх узнікаюць падазрэнні наконт падтрымкі бягучага курсу дзяржавы. Ад кіраўніцтва вертыкалі ў рэгіёнах патрабуюць поўнай падпарадкаванасці і паслухмянасці. Мясцовыя ўлады праводзяць мабілізацыю работнікаў дзяржсектара і бюджэтнікаў у падтрымку ідэалагізаваных захадаў, што павінны засведчыць адзінства народа і ўлады. Так, ініцыятыва дзяржаўных прафсаюзаў супраць увядзення санкцый мае на мэце кансалідацыю работнікаў дзяржсектара.

У выніку ідэалагічных ініцыятыў і ціску зверху пад зачыстку трапляюць прадстаўнікі мясцовых уладаў, паводзіны якіх маюць хоць нейкія прыкметы самастойнасці. Вядомыя выпадкі звальнення мясцовых чыноўнікаў з-за адмовы падпісаць ліст дзяржаўных прафсаюзаў супраць санкцый.<sup>3</sup>

### Кадровая палітыка: узмацненне сілавікамі і падрыхтоўка франтавых тылоў

Галоўным крытэрам адбору службоўцаў у мясцовы выканаўчы апарат становіцца “патрыятызм”, пад якім разумеецца поўная адданасць рэжыму Лукашэнкі. У сваю чаргу недавер вышэйшага кіраўніцтва да мясцовых эліт выяўляецца ва ўзмацненні сілавога кантролю над імі. Выразна замацоўваецца тэндэнцыя да прызначэння сілавікоў ў рэгіянальныя органы ўлады. Пры гэтым выхадцы з аграрнай сферы захоўваюць значную вагу ў кіраўніцтве абласцей і раёнаў.

На працягу года А. Лукашэнка змяняе чатырох з сямі старшынь рэгіянальнага ўзроўню. Прычым ратацыі адбываюцца ва ўсходніх і паўднёвых рэгіёнах краіны: Брэсцкай,

<sup>3</sup> “Намеснік старшыні гарвыканкаму быў вымушаны сысці ў адстаўку праз праўладны зварот.” Белсат, 03 June 2021, <https://belsat.eu/news/02-06-2021-ya-zahavau-pavagu-da-syabe-namesnik-starshyni-garvykankamu-byu-vymushany-systsi-u-adstauku-praz-prauladny-zvarot/>.

Віцебскай, Магілёўскай і Гомельскай абласцях. У трох апошніх рэгіёнах кіраўніцтва мяняецца ў снежні 2021 года, якраз напярэдадні беларуска-расійскіх вайсковых вучэнняў у лютым 2022 годзе.

У снежні кіраўніцтва абласцей дадаткова ўзмацняецца выхадцамі з сілавога блоку. Так, чальцом Мінскага аблвыканкаму і Мінгарвыканкаму ўхвалены генерал КДБ А. Церахаў, а ў Гомельскі аблвыканкам прызначаецца ў такім жа статусе палкоўнік міліцыі А. Шастайла. За тыдзень да гэтага начальнік упраўлення КДБ па Брэсцкай вобласці М. Радзькоў уваходзіць у склад мясцовага аблвыканкаму, а начальнік упраўлення КДБ Ігар Паўлюшчанка становіцца сябрам Магілёўскага аблвыканкаму.

Інтэнсіўнасць кадравай ратацыі кіраўнікоў базавага ўзроўню мясцовай улады захоўваецца ў межах тых жа паказнікаў, што і ў выбарчы 2020 год. За 2021 год А. Лукашэнка змяніў 23 старшыні раённых і гарадскіх выканкамаў, або 18% ад кіраўніцтва выканаўчай улады базавага ўзроўню. У сваю чаргу ў аблвыканкамы былі прызначаны 17 новых высокіх чыноўнікаў, а ў адміністрацыях буйных гарадоў і сталіцы змянілася 6 кіраўнікоў. Варта адзначыць, што кадры працягваюць перамяшчацца на раўназначныя пасады паміж раёнамі або ідуць на павышэння ў рамках аднаго рэгіёна. Вышэйшым кіраўніцтвам таксама ставіцца задача абнаўлення і амаладжэння мясцовых органаў улады.

### Мясцовыя ўлады і грамадзянская супольнасць: зварочванне супрацоўніцтва

Мясцовыя ўлады становяцца менш празрыстымі і болей зачыненымі для зваротнай сувязі з боку грамадзянскай супольнасці. Прастора для кааперацыі паміж дзяржорганамі і грамадствам звужаецца, галоўным чынам, з-за павелічэння

ціску з боку вышэйшага кіраўніцтва. Хаця да гэтага часу супрацоўніцтва і давер паміж мясцовымі ўладамі і грамадскім сектарам паступова паглыбляліся і пашыраліся ў розных рэгіёнах краіны, у тым ліку дзякуючы фінансавай дапамозе замежных партнёраў. Пры гэтым мясцовыя ўлады ўспрымаюць арганізацыі грамадзянскай супольнасці як крыніцы атрымання дадатковых беззваротных сродкаў на сацыяльныя праекты.

Аднак вышэйшае кіраўніцтва бачыць пагрозу ў развіцці гарызантальных сувязяў і кантактаў мясцовых уладаў з арганізацыямі грамадзянскай супольнасці. На адной з сустрэч з актывам мясцовай вертыкалі А. Лукашэнка асабіста дае ўказанне на зварочванне супрацоўніцтва мясцовых уладаў з трэцім сектарам і ліквідацыю некамерцыйных арганізацый (НКА), створаных незалежнымі актывістамі і непадкантрольных дзяржапарату.

У рэгіёнах мясцовыя ўлады вымушаныя спыняць узаемадзеянне з грамадскімі аб'яднаннямі, з якімі яны ўжо доўгі гады супрацоўнічалі і ўсталявалі даверлівыя адносіны. Пад ціскам зверху чыноўнікі ліквідуюць НКА, якія былі зарэгістраваны на іх тэрыторыях і дапамагалі ў выкананні сацыяльных функцый.

Скасоўваецца афіцыйная рэгістрацыя аднаго з старэйшых грамадскіх аб'яднанняў па падтрымцы развіцця мясцовага самакіравання — Фонда імя Льва Сапегі. На працягу дзясяткаў гадоў фонду атрымалася напрацаваць давер і наладзіць плённае супрацоўніцтва з уладамі шмат якіх рэгіёнаў, рэалізаваць разам з імі дзясяткі праектаў і падтрымаць шматлікія нізавыя ініцыятывы.

У выніку шмат якія з праектаў з падтрымкай Еўрасаюза і ўдзелам незалежных НКА прыпыняюцца, што напэўна раздражняе ўцягнутых у гэта прадстаўнікоў мясцовых уладаў. Аднак ніякіх публічных заяў і супрацьдзеяння панаванню сілавога вырашэння існуючай напружанасці і захаванню

ўсталяваных сувязяў, кантактаў і ўзаемадзеяння за грамадзянскай супольнасцю не назіраецца.

Варта зазначыць, што міжнародныя праекты дазвалялі мясцовым уладам паступова абнаўляць свае падыходы па кіраванні рэгіёнамі ў адпаведнасці з сусветным досведам і практыкамі. Так, у Магілёўскай вобласці прынялі канцэпцыю ўстойлівага развіцця да 2035 года з прыцягненнем да ўдзелу болей за 200 экспертаў і пры падтрымцы ПРААН. Тым не менш мясцовыя ўлады паступова змяняюць сваё бачанне і пачынаюць спрыяльна ставіцца да нізавых ініцыятыў дзякуючы міжнародным праграмам па ўзаемадзеянні паміж мясцовымі ўладамі і грамадзянскай супольнасцю, заахвочванню развіцця мясцовых супольнасцяў.

Чыноўнікі пачынаюць абмяркоўваць ідэю падтрымкі грамадскіх ініцыятыў за кошт бюджэтных сродкаў. З 2022 года плануецца распрацаваць механізм фінансавання праектаў праз выдзяленне сродкаў з мясцовых бюджэтаў. Дзеля гэтага разглядаецца магчымасць змен у “Законе аб мясцовым кіраванні і самакіраванні”, аднак да канца 2021 года гэтага не адбылося.

Чыноўнікі і дэпутаты ўзнаўляюць актыўную непасрэдную камунікацыю з насельніцтвам: праз сустрэчы ў калектывах, прамыя лініі, звароты грамадзян і іншыя формы. У 2020 годзе многія з дэпутатаў прыпынілі на нейкі час працу з выбарцамі, якія патрабавалі выказаць адносіны сваіх прадстаўнікоў да вынікаў прэзідэнцкіх выбараў і жорсткай рэакцыі сілавікоў. Пры гэтым актыўная праца з насельніцтвам дазваляе мясцовым уладам адсочваць настроі ў грамадстве, забяспечваць зваротную сувязь і некалькі зняць напружанасць у рэгіёнах, а таксама палепшыць рэйтынгі даверу.

Беларускае кіраўніцтва разглядае прадстаўнічую вертыкаль у якасці дадатковага каналу камунікацыі з насельніцтвам па данясенню пазіцый правячай групы і фармаванню грамадскага меркавання. Аляксандр Лукашэнка ўвесь час

падкрэслівае важнасць кантактаў дэпутатаў з насельніцтвам з мэтай інфармаваць яго па актуальнаму парадку дня з тэзісамі і ініцыятывамі вярхоўных улад.

У сітуацыі скарачэння бюджэтных сродкаў мясцовыя ўлады працягваюць узаемадзейнічаць з ініцыятыўнымі жыхарамі, якія зацікаўлены ў паляпшэнні якасці жыцця і грамадскай актыўнасці. Чыноўнікі імкнуцца аформіць гэтую дзейнасць у рамках тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання. Пры гэтым актыўнасць такіх органаў самакіравання абмяжоўваецца ў асноўным прыцягненнем дадатковых сродкаў і працоўных сіл на добраўпарадкаванне.

У дадатак да Гродзенскай, Магілёўскай і Віцебскай абласцей ствараецца асацыяцыя мясцовых саветаў у Гомельскай вобласці. У апошнія гады асацыяцыя мясцовых саветаў дэпутатаў праводзяць конкурсы па стымуляванню грамадскай актыўнасці і ўзаемадзейнасці нізавых ініцыятыў з органамі самакіравання, накіраваныя на вырашэнне мясцовых праблем. Пашыраюцца ўдзел і суфінансаванне грамадзян па паляпшэнню якасці жыцця на прылеглых жылых тэрыторыях. Дзеля стымулявання дзейнасці мясцовых супольнасцяў па добраўпарадкаванню праводзяцца конкурсы для тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання.

У Савеце Рэспублікі, тэматычных дзяржаўных медыя, падчас сустрэч сенатараў Нацыянальнага сходу з мясцовымі ўладамі і выбаршчыкамі працягваецца дыскусія наконт рэфармавання сістэмы мясцовага кіравання і самакіравання, у асноўным сельскіх і пасялковых саветаў. Пытанне рэформы першааснага зв'язна мясцовай улады падымаецца на сустрэчы парламентарыяў з Аляксандрам Лукашэнкам, які аднак застаецца прыхільнікам прынцыпа “не рушыць даўніны, не ўводзіць навіны”.

Такім чынам, дыскусіі аб рэформе ў сістэме мясцовай улады не прыводзяць да змен, хаця запатрабаванасць рэформаў сярод мясцовых упраўленняў захоўваецца.

## Мясцовыя бюджэты: эканомія сродкаў і пошук дадатковых крыніц

Улады робяць захады, каб павялічыць асабістыя даходы мясцовых бюджэтаў. Саветы атрымліваюць дадатковыя паўнамоцтвы па павелічэнню падаткаў і збораў, а таксама даванні ільгот па іх выплаце. Аднак за першыя дзевяць месяцаў доля асабістых даходаў мясцовых бюджэтаў наадварот скарацілася да ніжэйшага за апошнія гады паказчыку – 74.6% (табл. 1).

Табліца 1. Асабістыя даходы ў структуры мясцовых бюджэтаў, 2017–2021 гг.

	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>4</sup>
Асабістыя даходы мясцовых бюджэтаў, %	79.6	79.0	77.8	75.7	74.6

Саветы павялічваюць стаўкі па падатках на ўласнасць, каб кампенсаваць бюджэтныя страты. На прымежных тэрыторыях уводзіцца мясцовы збор за перасячэнне транспартнымі сродкамі дзяржаўнай мяжы ў пунктах пропуску. Адначасова пашыраюцца паўнамоцтвы саветаў па наданні льгот на ўсе падаткі і зборы, а не толькі тыя, што поўнасю выплачваюцца ў мясцовыя бюджэты.<sup>5</sup>

Мясцовыя ўлады робяць дадатковыя захады па эканоміі сродкаў і папаўненні бюджэтаў за кошт грамадзян і распро-

<sup>4</sup> «Бюллетень об исполнении местных бюджетов за 2020 год.» Министерство финансов Республики Беларусь, 2021, [https://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2021\\_3/2021\\_3.pdf](https://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2021_3/2021_3.pdf).

<sup>5</sup> «Закон Республики Беларусь от 31 декабря 2021 года № 141-3 “Об изменении законов по вопросам налогообложения”.» Министерство финансов Республики Беларусь, 04 Jan. 2021, [https://www.minfin.gov.by/upload/np/acts/zakon\\_311221\\_141z.pdf](https://www.minfin.gov.by/upload/np/acts/zakon_311221_141z.pdf).

дажу дзяржаўнай маёмасці, што не выкарыстоўваецца. Так, дапрацаваны механізм продажу пустых жылых дамоў у сельскай мясцовасці. У выніку саветы і выканкамы актывізуюць працу з насельніцтвам па набыцці жылля ў глыбінцы і інвеставанню сродкаў у будаўніцтва ў сельскай мясцовасці.

Часам мясцовыя ўлады працягваюць пэўную ініцыятыву ў забеспячэнні жыццядзейнасці насельніцтва і развіцця інфраструктуры. Так, скарачэнне бюджэтных сродкаў прымушае мясцовыя ўлады болей супрацоўнічаць і прыцягваць сродкі або працоўную сілу жыхароў для вырашэння мясцовых праблем, прычым нават пры адсутнасці адпаведнага заканадаўства. Гэта падштурхоўвае мясцовыя ўлады да лабіявання змен у нарматыўных прававых актах, каб, напрыклад, удасканаліць заканадаўства аб прыватна-дзяржаўным партнёрстве.<sup>6</sup>

## Заклучэнне

Рэгіянальныя ўлады хутчэй за ўсё працягнуць выкарыстоўваць дадзеныя ім магчымасці для павышэння падаткаў і збораў, каб кампенсаваць скарачэнне бюджэтных паступленняў. Адначасова мясцовыя саветы і выканкамы будуць павялічваць захавы па падтрымцы мясцовых дзяржпрадпрыемстваў праз наданне адпаведных ільгот, а магчыма, і абмежаваньня канкурэнцыі з боку не толькі ім партнай прадукцыі, але і тавараў з іншых беларускіх рэгіёнаў.

Хутчэй за ўсё аптымізацыя адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу працягнецца ў кірунку аб'яднання

<sup>6</sup> “Аповед старшыні сельскага Савета пра ‘папяровыя’ перашкоды, якія замянаюць самастойна вырашаць на месцы пытанні, што ставяць у сваіх зваротах грамадзяне.” Звязда, 27 July 2021, <https://zviazda.by/be/news/20210722/1626966564-apoved-starshyni-selskaga-saveta-prapaparyovyya-perashkody-yakiya>.

сельсаветаў на фоне скарачэння насельніцтва ў сельскай мясцовасці. Колькасць дэпутатаў мясцовых саветаў таксама зменшыцца, а чыноўнікі ўзмацняць ідэалагічныя фільтры па адборы кандыдатур у прадстаўнічыя органы.

Сілавікі і аграрыі захаваюць ці нават павялічаць свой уплыў у мясцовых органах улады. Захаваецца практыка прызначэння прадстаўнікоў сілавога блоку ў апараты аблвыканкамаў, каб забяспечыць ідэалагічную дысцыпліну і лаяльнасць мясцовых уладаў.

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА



# БЕЛАРУСЬ — ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОТ ВЯЛОТЕКУЩЕЙ КОНФРОНТАЦИИ К ГОРЯЧЕЙ ЭСКАЛАЦИИ

Арсений Сивицкий

## Резюме

В 2021 году резко нарастала конфронтация между Беларусью и Евросоюзом. Принудительная посадка самолёта Ryanair перевела эскалацию между белорусской стороной и Евросоюзом на новый уровень и закрепила белорусский кризис в повестке дня Брюсселя в качестве глобальной проблемы и источника гибридных угроз.

Евросоюз продолжил поэтапное наращивание санкционного давления на А. Лукашенко до выполнения им ряда условий. Попытки последнего заставить Евросоюз установить с ним прямые контакты и признать в качестве легитимного лидера через торг по конституционной реформе, а также с помощью эскалации напряжённости в регионе через провоцирование миграционного кризиса и бравирование другими угрозами предсказуемо увенчались незначительными тактическими уступками. Стратегически белорусская сторона лишь подстегнула новый виток санкционного давления со стороны Евросоюза и его западных партнёров в виде авиаблокады и двух дополнительных пакетов ограничений, включая адресные секторальные санкции.

## Тенденции:

- отказ Евросоюза от подхода критического вовлечения белорусских властей в диалог в пользу поэтапного и комплексного наращивания санкционного давления;
- дальнейшая десубъективация и делегитимация Лукашенко, переключение внимания Евросоюза на работу с демократическими силами в изгнании;
- потеря контроля над эскалацией с белорусской стороны, приведшая к беспрецедентно жёстким санкциям;

- отсроченный эффект воздействия европейских ограничений на белорусскую экономику и торгово-экономические отношения с Евросоюзом.

Дипломатические контакты:  
*no business as usual*

В 2021 году в отношениях Беларуси с Европейским Союзом сохранялась негативная динамика, обусловленная последствиями белорусского политического кризиса 2020 года. Приостановлены политический диалог на высоком уровне, сотрудничество в сфере технической помощи Евросоюза с участием белорусских госорганов, а также отраслевое взаимодействие — за исключением сферы ядерной и радиационной безопасности.<sup>1</sup>

Первая половина года протекала в режиме вялотекущей конфронтации между белорусскими властями и Евросоюзом с использованием взаимной негативной публичной риторики, но без резких шагов. Такое поведение объяснялось желанием белорусских властей сохранить каналы коммуникации и начать торг вокруг конституционной реформы в обмен на снятие санкций и возвращение к *business as usual*.

Хотя Минск подчёркивал превалирующее значение России для белорусской внешней политики, концепция многовекторности не отбрасывалась. Согласно выступлению А. Лукашенко на VI Всебеларусском народном собрании (ВНС), Беларусь заинтересована иметь сбалансированные и разнообразные связи с внешним миром, включая отношения с Евросоюзом. Хотя власти пытались выдать ВНС

<sup>1</sup> “ENSREG approves the preliminary report on the Astravets nuclear power plant.” *European Commission*, 04 Mar. 2021, [https://ec.europa.eu/info/news/ensreg-approves-preliminary-report-astravets-nuclear-power-plant-2021-mar-04\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/ensreg-approves-preliminary-report-astravets-nuclear-power-plant-2021-mar-04_en).

за инклюзивный диалог с оппозицией и гражданским обществом, проведение собрания вызвало резкую реакцию Европарламента (ЕП). В специальном заявлении данное собрание было названо пародией на демократию, лишенной какой-либо легитимности. В документе содержалось требование прекратить широкомасштабные репрессии и нарушения прав человека и начать подлинный национальный диалог, ведущий к плавному транзиту власти.<sup>2</sup>

В мае в ответ на игнорирование Минском ожиданий Брюсселя и продолжающиеся репрессии против белорусского гражданского общества, оппозиции и независимых СМИ («дело tut.by») Евросоюз начал подготовку четвёртого пакета санкций.

Принудительная посадка самолёта Ryanair в Минске 23 мая ради ареста находившегося на борту оппозиционного активиста и блогера Романа Протасевича вместе с его подругой Софьей Сапегой резко обострила белорусско-европейские отношения. Это событие заложило новый тренд на отказ Евросоюза от подхода, ранее известного как критическое вовлечение белорусских властей в сотрудничество, в пользу дальнейшей десубъективации А. Лукашенко и акцента на взаимодействии с белорусским гражданским обществом и оппозицией.

Двадцать восьмого мая Еврокомиссия представила краткий вариант комплексного плана экономической поддержки Беларуси. Как только Беларусь встанет на путь демократических преобразований, Евросоюз активирует пакет на EUR 3 млрд, представляющий собой сочетание грантов и кредитов с привлечением государственных и частных

<sup>2</sup> “Joint Statement ... on the convening of the so-called All Belarusian People’s Assembly.” *European Parliament*. 11 Feb. 2021, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/229873/R.BIEDRON\\_P.AUSTREVICIUS\\_Joint\\_statement\\_11\\_February\\_on\\_convening\\_of\\_so-called\\_All\\_Belarusian\\_Peoples\\_Assembly.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/229873/R.BIEDRON_P.AUSTREVICIUS_Joint_statement_11_February_on_convening_of_so-called_All_Belarusian_Peoples_Assembly.pdf).

инвестиций, чтобы помочь стране реформировать свои институты и увеличить устойчивость экономики.<sup>3</sup>

Вторая половина года проходила под знаком стремительной эскалации напряжённости в отношениях между Беларусью и Евросоюзом. Впервые в новейшей истории Евросоюз в координации с США, Великобританией и другими западными союзниками ввели 21 и 24 июня адресные секторальные санкции (*четвёртый пакет*), что ознаменовало переход к единой стратегии в отношении белорусского кризиса, начавшегося после президентских выборов 2020 года. Она подразумевает поступательное наращивание давления на режим Лукашенко до выполнения ряда требований: прекратить насилие в отношении мирных граждан, освободить всех политических заключённых без каких-либо предварительных условий, остановить все политические судебные процессы, начать диалог с обществом, провести новые президентские выборы под наблюдением ОБСЕ и других международных организаций.

Двадцать восьмого июня глава представительства Евросоюза в Беларуси Дирк Шубель был вызван в белорусский МИД, где ему предложили отбыть в Брюссель для консультаций. МИД объявил, что Беларусь приостанавливает участие в инициативе Евросоюза «Восточное партнёрство», начинает процедуру приостановки действия соглашения с Евросоюзом о реадмиссии и запрещает въезд в страну «представителям евроструктур и лицам из стран Европейского Союза, которые содействовали введению ограничительных мер». Постоянный представитель Беларуси при Евросоюзе Александр Михневич также был отозван для консультаций в Минск.

<sup>3</sup> “The European Union outlines a €3 billion economic support package to a future democratic Belarus.” *European Commission*, 28 May 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2685](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2685).

Провоцирование миграционного кризиса на границе с Литвой, Латвией и Польшей в июне и его последующая эскалация в октябре–ноябре хотя и способствовали техническому диалогу с Евросоюзом на экспертном уровне, но не привели к легитимации А. Лукашенко, а только интенсифицировали принятие западными столицами новых санкций. МИД Беларуси был вынужден констатировать провал данной тактики, при этом он обвинил Евросоюз в односторонней заморозке сотрудничества в сфере управления границами и игнорировании сигналов со стороны Минска.

Сам Минск продолжил игнорировать встречные сигналы некоторых европейских стран, готовых выступить посредниками в нормализации отношений. Так, белорусская сторона резко раскритиковала инициативу МИД Австрии провести в ноябре в Вене международную конференцию для обсуждения ситуации в Беларуси (хотя изначально была готова прислать туда экспертов). Лукашенко настаивал на прямых контактах с Евросоюзом без какого-либо участия демократических сил в изгнании. В качестве предмета торга в обмен на послабление санкционного давления позиционировался конституционный референдум, а также в очередной раз инициированное обсуждение темы смертной казни.

Второго декабря Евросоюз принял пятый пакет санкций в связи с продолжающимися нарушениями прав человека и инструментализацией мигрантов. Европейская сторона констатировала, что причина противоречий между Евросоюзом и Беларусью кроется в «жестоким, репрессивном и незаконном характере режима Лукашенко».

В преддверии VI саммита «Восточного партнёрства» (15 декабря 2021 года) делегация белорусских демократических сил в изгнании встретила с представителями руководства Евросоюза (высокий представитель Евросоюза Ж. Боррель, президент Европейского совета Ш. Мишель),

чтобы обсудить развитие отношений Беларуси и Евросоюза на данном этапе и после ухода А. Лукашенко, включая национальный диалог о новых выборах и реализацию плана помощи Евросоюза для демократической Беларуси.

### Ответ Минска: эскалация, шантаж и угрозы

В своём желании привлечь внимание Евросоюза белорусские власти комбинировали обычные дипломатические средства со стратегией «эскалации для деэскалации», элементами которой явились шантаж и угрозы.<sup>4</sup> Вначале Минск угрожал полностью оборвать дипломатические связи с Евросоюзом, закрыв там свои посольства. Кроме того, открыто прозвучали намёки на продолжение репрессий и разгром гражданского общества, если Евросоюз и другие западные страны не откажутся от санкционного давления на Беларусь.

Сразу же после инцидента с принудительной посадкой самолёта *Ryanair* белорусские власти приступили к реализации ранее озвученной угрозы перестать блокировать потоки нелегальных мигрантов в Евросоюз, а также к ликвидации неправительственных организаций. Эскалация миграционного кризиса 15–16 ноября на белорусско-польской границе достигла некоторых тактических успехов и вынудила Евросоюз расконсервировать антикризисные каналы коммуникации с официальным Минском. В переговорах с канцлером ФРГ Ангелой Меркель, выступавшей в роли посредника между Беларусью и Евросоюзом, А. Лукашенко

<sup>4</sup> «Беларусь: от донорства стабильности и безопасности к «эскалации для деэскалации». В чём стратегический расчёт и просчёт Минска?» *Belarus Security Blog*, 09 Sep. 2021, <https://bsblog.info/belarus-ot-donorstva-stabilnosti-i-bezopasnosti-k-eskalacii-dlya-deeskalacii-v-chem-strategicheskij-raschet-i-proschet-minska/>.

выдвинул два условия: снятие санкций и признание себя президентом. В результате переговоров Еврокомиссия согласилась провести технические переговоры с Беларусью, УВКБ ООН и Международной организацией по миграции (МОМ) о репатриации мигрантов. Евросоюз также выделил EUR 700 тыс. на гуманитарную помощь мигрантам на белорусско-польской границе.<sup>5</sup>

Однако сам факт переговоров не являлся свидетельством того, что Евросоюз идёт на уступки А. Лукашенко. Верховный представитель Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности Ж. Боррель подчеркнул, что переброска людей к границе Евросоюза не поможет белорусским властям возобновить прямой политический диалог и отвлечь внимание от внутреннего кризиса. Диалог будет возобновлён, если власти прекратят нарушения и начнут уважать права человека.<sup>6</sup> Кроме того, Евросоюз продолжил игнорировать субъектность белорусских властей, предпочитая работать напрямую с третьими странами — донорами миграции (Ближнего Востока, Северной Африки и Южной Азии), чтобы заблокировать потоки нелегальных мигрантов через Беларусь и ограничить торговлю людьми.

Другим неожиданным итогом миграционного шантажа явилось внесение белорусского вопроса в повестку дня отношений между Евросоюзом и Россией для поиска совместного решения. Брюссель в открытую попросил Кремль оказать давление на Лукашенко. Вопреки ожиданиям белорусской стороны, миграционный кризис не привёл к нарушению солидарности внутри Евросоюза и росту противоречий между Варшавой и Вильнюсом, с одной стороны,

<sup>5</sup> “Daily News.” *European Commission*, 17 Nov. 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_21\\_6082](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_6082).

<sup>6</sup> «Боррель назвал условия возобновления диалога с белорусскими властями.» *Reformation*, 15 Nov. 2021, <https://reform.news/278010-borrel-nazval-uslovija-vozobnovlenija-dialoga-s-belarusskimi-vlastjami>.

и Брюсселем — с другой. Наоборот, он способствовал беспрецедентной консолидации стран Евросоюза, а также усилению санкционного давления на Беларусь.

Не добившись своих целей, в ответ на введение четвёртого и подготовку пятого пакетов санкционных ограничений Минск пополнил свой арсенал давления новыми угрозами в адрес Евросоюза, включая:

- новый миграционный кризис (с помощью афганских беженцев);
- принятие контрсанкций и давление на европейский бизнес в Беларуси;
- перекрытие поставок российского газа по трубопроводу «Ямал — Европа»;
- потерю независимости и суверенитета в пользу России ввиду продолжающихся санкций;
- размещение российского ядерного оружия в Беларуси,
- новые вызовы для глобальной региональной стабильности и безопасности, в т. ч. риск развязывания третьей мировой войны.

На практике Минск усилил репрессии против гражданского общества, начал транзитные войны с Литвой, принял контрсанкции, выслал европейских дипломатов и пр. Евросоюз ответил подготовкой нового, уже шестого, санкционного пакета.

### Европейские санкции и белорусские контрсанкции: *business as usual*

В своей санкционной политике Евросоюз руководствовался поэтапным подходом: Брюссель готов рассмотреть возможность введения дополнительных санкций, если ситуация в Беларуси продолжит ухудшаться. Однако санкции

Евросоюза обратимы и могут быть сняты при условии, что белорусские власти прекратят нынешние репрессии, освободят и реабилитируют всех политзаключённых и вступят в подлинный инклюзивный общенациональный диалог с широкой общественностью.

Предполагалось, что четвёртый пакет санкций против Беларуси будет принят уже в январе, но сроки неоднократно отодвигались, что явилось свидетельством как несогласованности позиций по санкционному списку между странами-членами Евросоюза, так и сохранения европейскими политиками инструментов на тот случай, если белорусские власти прекратят наращивать конфронтацию. Эксцесс с самолётом *Ryanair* явился триггером для ускорения процесса и ужесточения санкционных мер.

На своём заседании 24 мая Европейский совет решительно осудил принуждение к посадке самолёта *Ryanair* в Минске, потребовал немедленного освобождения Р. Протасевича и С. Сапегы, а также рекомендовал Совету ЕС оперативно принять дополнительные санкции. Четвёртого июня Совет ЕС закрыл доступ в европейские аэропорты всем белорусским перевозчикам и призвал расширить санкции.

Двадцать первого июня состоялось заседание Совета ЕС с участием лидера белорусских демократических сил Светланы Тихановской. В тот же день главы МИД стран Евросоюза утвердили четвёртый пакет санкций в отношении Беларуси, которые распространялись на 78 физических лиц и 8 предприятий. Двадцать четвёртого июня отдельным решением утверждены адресные экономические (секторальные) санкции в отношении нефтяной, калийной, табачной, банковской и некоторых других отраслей белорусской экономики, правда, с отсрочкой полного вступления в силу до начала 2022 года.

Пятнадцатого ноября Совет ЕС внёс поправки в санкционные критерии, чтобы разрешить применение целевых

ограничительных мер в отношении физических и юридических лиц, являющихся организаторами или участниками деятельности режима Лукашенко, способствующей незаконному пересечению внешних границ Евросоюза.

В связи с продолжающимися нарушениями прав человека и инструментализацией мигрантов 2 декабря Евросоюз принял *пятый пакет* санкций. Ограничительные меры наложены ещё на 17 физических и 11 юридических лиц с прицелом на видных представителей судебной власти и пропагандистских организаций, которые способствуют продолжающимся репрессиям в отношении гражданского общества, оппозиции, независимых СМИ и журналистов, а также на компании, которые помогали провоцировать и организовывать незаконное пересечение границы в политических целях.

В итоге к концу 2021 года санкции Евросоюза против Беларуси распространялись на 183 физических и 26 юридических лиц. Активы подсанкционных лиц подлежат замораживанию, а гражданам и компаниям Евросоюза запрещается предоставлять деньги этим лицам. Физические лица также подпадают под действие запрета на поездки, который не позволяет им въезжать на территорию Евросоюза или пересекать её транзитом.

В ответ на новые ограничительные меры беларусская сторона объявила о *контрсанкциях*, которые включали:

- запрет ввоза на территорию Беларуси ряда западных товаров, в том числе продовольственное эмбарго против Евросоюза и других западных стран на первое полугодие 2022 года, которое должно затронуть USD 500 млн импорта;
- расширение списка лиц, которым запрещён въезд в Беларусь и Союзное государство;
- продолжение реализации союзных программ и укрепление экономического сотрудничества с Россией, партнёрами по ЕАЭС и странами «дальней дуги»;

- ограничения в отношении авиаперевозчиков из Евросоюза и Великобритании ввиду санкций против «Белавии»;
- ряд «иных шагов негосударственного характера».<sup>7</sup>

Наибольшие проблемы белорусским властям доставляли американские санкции, которые влияли на отношения с европейскими странами, особенно с Литвой и Латвией, прекративших транзит белорусских нефтепродуктов и калийных удобрений в конце года.

Несмотря на беспрецедентное санкционное давление со стороны Евросоюза, в 2021 году Минск не заметил существенного воздействия санкций на динамику торгово-экономических отношений. По итогам года Евросоюз по-прежнему сохранял место *второго* после России экономического контрагента Беларуси. Товарооборот с Евросоюзом составил USD 16.3 млрд (+36.5% к уровню 2020 года). Экспорт из Беларуси в Евросоюз достиг USD 9.5 млрд (+ 74.4%, рост на USD 5.5 млрд), импорт – USD 6.8 млрд (+ 4.5% к уровню 2020 года). Сальдо сложилось положительное в размере USD 2.75 млрд. Основными статьями экспорта из Беларуси в Евросоюз традиционно выступали нефть и нефтепродукты, изделия из древесины, чёрные металлы.

Экспорт услуг составил USD 2.74 млрд (+7.3% по отношению к 2020 году), импорт – USD 1.85 млрд (+20%), положительное сальдо в размере USD 0.89 млрд. Основными торговыми партнёрами Беларуси выступили: Нидерланды, Польша, Германия, Литва, Латвия, Бельгия, Чехия, Италия.

<sup>7</sup> «Заявление МИД об ответных мерах Республики Беларусь на незаконное внешнее санкционное давление.» МИД Республики Беларусь, 08 Dec. 2021, [https://mfa.gov.by/press/news\\_mfa/e09607cfe7591a5e.html](https://mfa.gov.by/press/news_mfa/e09607cfe7591a5e.html).

В 2021 году прямые инвестиции из стран Евросоюза составили USD 545.98 млн, несколько снизившись в сравнении с 2020 годом (USD 583.34 млн).<sup>8</sup>

Такой парадоксальный результат во многом обусловлен отсроченным действием адресных секторальных санкций, вступление в полную силу которых было запланировано на начало 2022 года. Подобная отсрочка со стороны Евросоюза обуславливалась необходимостью обеспечить подготовительный период для европейского бизнеса с целью замещения Беларуси на альтернативных партнёров в цепочках поставок.

## Заключение

2021 год явился поворотным для отношений между Беларусью и Евросоюзом. После ряда эскалационных шагов со стороны Минска стало очевидно, что возврат к статус-кво в двусторонних отношениях, предшествующему президентским выборам 2020 года, невозможен. Необходимым условием для пересмотра санкционной политики и отмены санкций против Беларуси выступают перемены в поведении белорусских властей.

Подобный сценарий предполагает выполнение белорусскими властями списка ожиданий и требований со стороны Евросоюза, который включает освобождение политзаключённых, прекращение репрессий и нарушений прав человека, налаживание широкого диалога с демократической оппозицией и гражданским обществом при международном посредничестве. В случае выполнения условий Евросоюз будет готов не только отменить санкционные ограничения,

<sup>8</sup> «Торгово-экономическое сотрудничество.» Посольство Республики Беларусь в Королевстве Бельгия и Великом Герцогстве Люксембург, [https://belgium.mfa.gov.by/ru/bel\\_eu/economy/](https://belgium.mfa.gov.by/ru/bel_eu/economy/).

но и вернуться к диалогу с официальным Минском. Однако для полной отмены санкций белорусские власти должны будут провести новые свободные и справедливые выборы, в чём заключается отличие нынешнего списка требований.

В силу неприемлемости данных условий и требований для Лукашенко наиболее вероятным сценарием видится дальнейшее усиление давления и изоляции Беларуси со стороны Евросоюза в координации с другими западными партнёрами.

# БЕЛАРУСЬ — РОССИЯ: ГОЛОДНЫЕ ИГРЫ. ПРАЙС-ЛИСТ КРЕМЛЯ

Анатолий Паньковский

## Резюме

На протяжении всего 2021 года имелась динамическая комбинация из трёх вариантов беларусско-российского сближения и, соответственно, поддержки режима А. Лукашенко со стороны Кремля с выраженным сиюминутным акцентом на одном из них — конституционной реформе, экономической интеграции или военном сотрудничестве. Стараясь не пойти на серьёзные уступки по этим позициям, Лукашенко лавировал в узком пространстве, контуры которого очерчены, с одной стороны, политическим и санкционным давлением Запада, с другой — настойчивыми «советами» Москвы.

Резкое ухудшение инвестиционных перспектив и транзитных возможностей, а следовательно, переговорных аргументов в спорах с союзником фактически превратило режим Лукашенко в пассивного соглядатая большой «интеграционной» игры. За фасадом политического торга обозначились признаки «мягкого размывания» беларусского суверенитета.

## Тенденции:

- высокая вовлечённость Москвы в беларусские дела;
- обострение интеграционных игр в рамках Союзного государства России и Беларуси;
- выраженный акцент на милитаризации отношений с чёткой перспективой превращения Беларуси в военно-стратегическую платформу России;
- существенный прирост товарооборота при опережающем росте импорта из Российской Федерации.

Три базовые величины:  
транзит, интеграция, милитаризация

2021 год – период феноменально активных сношений между российским и белорусским руководством, что закономерно в условиях международной изоляции режима А. Лукашенко и резкого сужения поля для внешнеполитических альтернатив. Контакты высшего руководства, межведомственные встречи и консультации – в том числе под эгидой интеграционных пулов ОДКБ, СНГ, ЕАЭС и Союзного государства – осуществлялись на протяжении всего периода. Лукашенко и В. Путин задавали темп для всего истеблишмента: в течение года они контактировали десятки раз и шесть раз встречались очно. Дважды за год Россия сменила своего посла в Беларуси: кабинет Евгения Лукьянова занял Борис Грызлов, прибывший в Минск с новым «спецзаданием»<sup>1</sup>.

Ретроспективно рассматривая этот период, мы не увидим ни ожесточённых споров по поводу ценовых условий и объёмов поставок энергоносителей, ни политических обострений, характерных для прежних лет, включая первую половину 2020 года. Минувший год, таким образом, в историю белорусско-российских отношений может быть вписан как относительно бесконфликтный, хотя за витриной форсированного сближения союзников присутствовала напряжённость, сопровождавшая серьёзный политический торг.

К концу 2020 года оформились три базовых сценария сохранения режима А. Лукашенко за счёт российской поддержки:

- экономическая интеграция под эгидой Союзного государства России и Беларуси, подразумевающая сближение

<sup>1</sup> “A new stage of the relationship? Let’s start with donation and safety.” *Belarus in Focus*, 20–26 Dec. 2021, <https://belarusinfofocus.info/the-ruling-elite/state-apparatus-consolidates-eve-referendum-security-forces-expand-repressions/>.

макроэкономических политик, гармонизацию налогового и таможенного законодательств и пр.;

- политическая (конституционная) реформа, которая гарантировала бы России преемственность и расширение её влияния в Беларуси посредством перераспределения персоналистской власти президента между более широким кругом институтов;
- более тесный (нежели ОДКБ) военно-стратегический союз.

Эти три сценария не являются взаимоисключающими: всегда имеется динамическая комбинация из указанных опций с конъюнктурно выраженным акцентом на одной из них.

Вопросы конституционных корректировок (транзита власти), как и интеграционные программы, связаны с институциональными изменениями. Политический транзит означает переход от персоналистского режима к политическому устройству, предполагающему меньшую концентрацию полномочий. Потому он неприемлем для Лукашенко.

Институциональные изменения через реализацию союзных программ также не устраивают Минск, поскольку предполагают перераспределение и упорядочивание экономической власти (включая укрепление института частной собственности) по российским лекалам без гарантий стационарной экономической ренты правящей группировки.

Наконец, тесное военное сотрудничество, фактическая работа белорусской армии как части российской, вероятно, рассматривалось Минском как наименее безобидный вариант сближения. (За исключением Александра Невзорова и некоторых других комментаторов, год назад никто всерьёз не говорил о грядущей войне.) Иное дело, что военная кооперация прямо не влияла на другие оспариваемые сторонами условия (например по энергоносителям или кредитам). Хотя с российской стороны звучали соображения, что

услуга обеспечения безопасности и укрепления армии требует от Беларуси отдачи — если не деньгами, то, как минимум, чем-то не менее существенным.

### Двадцать восемь коротких путей (проблемных узлов)

В конце 2020 — начале 2021 года двустороннюю повестку определяла преимущественно тематика конституционной реформы. Но довольно быстро конфигурация двустороннего торга изменилась, и на первый план вновь вышла тематика интеграции.

В феврале 2021 года А. Лукашенко в очередной раз вернулся к этой теме, заявив, что сторонам осталось доработать 6–7 дорожных карт интеграции из 33 предусмотренных договорённостями (годом ранее речь шла об 1–2 недоработанных картах из 31 заявленной). К моменту сентябрьской встречи В. Путина и А. Лукашенко «карт» стало 28, они были переименованы в «союзные программы», и их перечень, наконец, появился на сайте правительства Российской Федерации.<sup>2</sup>

Финальное подписание этого пакета состоялось 4 ноября, после чего интеграционная активность резко пошла на спад: после утверждения «интеграционного» декрета никаких заметных подвижек в аспекте экономического сближения до конца года не происходило.

Если суммировать предварительные договоренности и фактические обстоятельства интеграционного процесса, то его общие итоги могут быть описаны следующим образом.

<sup>2</sup> «Совместное заявление Председателя Правительства Российской Федерации и Премьер-министра Республики Беларусь о текущем развитии и дальнейших шагах по углублению интеграционных процессов в рамках Союзного государства.» *Правительство России*, 10 Sep. 2021, <http://government.ru/news/43234/>.

1. Заявлен договор об объединении рынка газа России и Беларуси, который планируется подписать до 1 декабря 2023 года. Планируется также создать единый рынок нефти и электроэнергии. Для Минска этот анонс выглядит очень соблазнительно, но конечные условия, которыми будет обставлено «слияние» энергетических рынков, ясны не до конца. В 2021 году Беларуси не удалось добиться существенных уступок по энергоносителям: она покупала газ по цене минувшего, 2020, года, в 2022-м — по цене 2021-го (USD 128.5/1000 м<sup>3</sup>). Хуже обстояли дела с транзитом газа: профицит транзитных мощностей, возникающих ввиду ввода трубопровода «Северный поток 2», покрывался за счёт Беларуси. В IV кв. 2021 года транзит газа через белорусскую трубу сократился с 9 до 2 млрд м<sup>3</sup>.

2. Кредитные ресурсы, на которые могла рассчитывать белорусская сторона в период с сентября 2021-го до конца 2022 года, должны были составить, по словам В. Путина, всего USD 630–640 млн. Позже рейтинговое агентство S&P увязало эти деньги с частичной компенсацией Беларуси убытков от налогового манёвра в нефтяной сфере Российской Федерации, однако ни подтверждения, ни опровержения этой информации не последовало. В первой половине 2021 года Минск инициировал переговоры о привлечении USD 3 млрд через Евразийский фонд стабилизации и развития, к концу года запрос увеличился до USD 3.5 млрд, но так и не был удовлетворён.

3. Транспортно-логическое замыкание на Россию — неизбежный эффект большой ссоры с Западом. Россия получила дивиденды от изоляции Беларуси, по меньшей мере, в аспекте перевыполнения планов по перенаправлению белорусских нефтепродуктов в российские порты. Вслед за нефтью на северный морской путь нацелились белорусские удобрения. После начала в апреле 2021 года авиаблокады Беларусь оказалась «пристёгнута» к российскому воздушному

пространству с призрачной и несбывшейся надеждой, что Российская Федерация полноценно компенсирует потери «Белавии» за счёт расширения сети рейсов.

4. В тезисе про *единое оборонное пространство* и совместную защиту от внешних угроз не содержится ничего нового, учитывая, что «единый оборонный центр» уже существует, проводятся совместные учения и пр. Новым оказался региональный контекст и агрессивные планы России.

5. *Другие договорённости*. Создание общего платёжного пространства, интеграция валютных систем – зафиксированные в интеграционном Декрете декларации фантомного типа, поскольку сами переговорщики признают, что пока не готовы к такому переходу. Столь же декларативно выглядят многие другие договорённости, касающиеся гармонизации налоговой системы, равных прав и возможностей граждан России и Беларуси в экономической и социальной сферах в рамках Союзного государства, единой промышленной политики, общего доступа к госзакупкам и госзаказу и т. д.

### Элементы политического транзита

В начале года Лукашенко в очередной раз подтвердил свой интерес к политической реформе, а 15 марта подписал указ о создании конституционной комиссии, в задачи которой входили разработка предложений по изменению Конституции и обеспечение их «всенародного обсуждения».

В действительности, к теме конституционных изменений Лукашенко в отчётный период обращался неохотно: он предпочёл тянуть время, а в ходе будущего конституционного референдума закрепить имеющийся *status quo*. Грядущие изменения основного закона он всё чаще именовал «корректировками», подчёркивая их незначительность. Лишь в конце года власти опубликовали фактически финальный проект

новой Конституции: значимых купюр в ходе фиктивного «народного обсуждения» в этот вариант уже не вносилось.

Между тем де-факто некоторые корректировки в институциональный дизайн — применительно к механизму передачи власти — всё же были внесены при непосредственном участии спецслужб Российской Федерации.<sup>3</sup> После «раскрытия» неудавшегося покушения А. Лукашенко издаёт декрет, трактующий о том, что в случае его насильственной смерти власть переходит к Совету безопасности под председательством премьер-министра с одновременным введением чрезвычайного или военного положения.<sup>4</sup> Такая мера, предположительно, должна страховать глав силовых ведомств, гарантировать окружению Лукашенко сохранение позиций и обеспечивать частичный контроль Кремля над внутривнутриполитической ситуацией в переходный период.

### Очерки «гибридной войны»

Казалось бы, изначально в спорах и сделках с Кремлём были задействованы лишь два значимых аргумента — конституционная реформа и экономическая интеграция. Но примечательно, что уже в начале марта на совещании по бело-русско-российскому сотрудничеству Лукашенко, презентуя свой обновлённый политический курс, акцентировал вопросы милитаризации Беларуси, военного сотрудничества с Россией

<sup>3</sup> «Россия и Беларусь заявили о предотвращении переворота и покушения на Лукашенко. Их якобы планировали на 9 мая.» BBC News, 17 Apr. 2021, <https://www.bbc.com/russian/news-56770162>.

<sup>4</sup> «Лукашенко подписал декрет о передаче власти Совбезу и введении чрезвычайного положения в случае своей гибели.» Новая газета, 09 May 2021, <https://novayagazeta.ru/articles/2021/05/09/lukashenko-podpisal-dekret-o-peredache-vlasti-sovbezu-i-vvedenii-chrezvychainogo-polozheniia-v-sluchae-svoei-gibeli>.

и формирования антизападной «оси». Тематика военной кооперации фигурировала в повестке на протяжении всего года и обильно обставлялась пропагандистскими картинками вообразимой гибридной войны с Западом в целом и соседями Беларуси в частности (страны Балтии, Польша, Украина).

Летом 2021 года белорусская сторона ввела в оборот ещё один аргумент — миграционный кризис на западных границах Союзного государства, который выглядел как отчаянная попытка Минска открыть каналы коммуникации с Западом, разблокировать «геополитические качели» и, таким образом, улучшить свои переговорные позиции в спорах с Кремлём. Миграционный кризис был дополнен очередными белорусско-российскими учениями «Запад 2021». В конце декабря 2021 года союзники — будущие участники антиукраинской «оси» — по итогам встречи Лукашенко и Путина анонсировали новые учения «Союзная решимость 2022».<sup>5</sup>

На протяжении всего года Минск активно стремился повысить уровень эскалации в отношениях с Западом таким образом, чтобы это одновременно вело к обострению отношений Запада с Россией. Результат этой стратегической линии был замечен уже во второй половине 2021 года, а в феврале 2022 года проявился с абсолютной очевидностью. К концу года белорусская территория де-факто превратилась в военно-стратегическую платформу России.

### Торгово-экономические отношения

В 2021 году в стоимостном выражении произошло существенное приращение белорусско-российского товарооборота (135% к 2020 году), обусловленное так называемым «внешнеэкономическим чудом» (табл. 1). Наиболее очевидная

<sup>5</sup> «Военная интеграция Союзного государства.» *Riddle*, 20 Feb. 2022, <https://ridl.io/voennaya-integratsiya-soyuznogo-gosudarstva/>.

причина роста — восстановление в прежних масштабах импорта энергоресурсов и экспорта калийных удобрений и нефтепродуктов при одновременном росте цен на сырьё.

Таблица 1. Динамика внешней торговли товарами Республики Беларусь с Российской Федерацией в 2015–2021 гг., USD млн<sup>6</sup>

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% к 2020
Товарооборот	27 533	26 114	32 424	35 561	35 552	29 667	40 053	<b>135.0</b>
Экспорт	10 398	10 948	12 898	12 986	13 569	13 157	16 392	143.3
Импорт	17 143	15 306	19 599	22 619	21 982	16 510	23 661	124.6
Сальдо	-6 745	-4 558	-6 701	-9 633	-8 414	-3 353	-7 268	

Оставляя за скобками иные причины указанного феномена, отметим лишь, что рост носит краткосрочный характер, и, как отмечают экономисты<sup>7</sup>, внутренний спрос и потребление в Беларуси имеют ярко выраженную тенденцию к сокращению.

Показатели товарооборота впервые за девять лет превысили планку в USD 40 млрд. Экспорт белорусских товаров на российский рынок составил USD 16.39 млрд, импорт из России — USD 23.66 млрд, в результате чего белорусская сторона наторговала себе в минус «лишь» на USD 7.27 млрд<sup>8</sup> (см. табл. 1 и рис. 1).

<sup>6</sup> Данные: «Статистика внешнеэкономической деятельности.» Интерактивная информационно-аналитическая система распространения официальной статистической информации, <http://dataportal.belstat.gov.by/Indicators/Search?code=1063065>.

<sup>7</sup> «Экономист: “Внешнеторговое чудо” Беларуси близится к концу.» Deutsche Welle, 02 July 2021, <https://www.dw.com/ru/jekonomist-vneshnetorgovoe-chudo-belarusi-blizitsja-k-koncu/a-58127100>.

<sup>8</sup> Более благоприятная картина в сфере торговли услугами: экспорт в Российскую Федерацию — USD 2.80 млрд, импорт — USD 1.659 млрд; сальдо +USD 1.140 млрд.

Рис. 1. Белорусские экспорт и импорт по укрупнённым группам товаров в 2021 году



Источник: инфографика Белстата.

Белстат перестал публиковать показатели по объёму внешней торговли по подсанкционным товарным группам. Между тем вклад нефтяной составляющей очевиден во всех трёх приведённых показателях (импорт, экспорт, сальдо). Рост поставок белорусского продовольствия и нефтепродуктов на российский рынок отражён в приращении импорта. Согласно данным посольства Беларуси в Российской Федерации, в 2021 году в структуре экспорта появилась 31 новая товарная позиция, по которым в 2020 году поставки в Россию не осуществлялись, но в стоимостном выражении приращение незначительное (USD 0.6 млн).<sup>9</sup>

Россия, как и прежде, является базальтернативным внешнеэкономическим партнёром Беларуси. В 2021 году на её долю пришлось 49.0% всего белорусского товарооборота,

<sup>9</sup> «Об итогах внешней торговли Беларуси с Россией в 2021 году.» Посольство Республики Беларусь в Российской Федерации, [https://russia.mfa.gov.by/ru/bilateral\\_relations/trade/](https://russia.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade/).

в том числе 41.1% экспорта (в 2020 году — 45.1%) и 56.6% импорта (в 2020 году — 50.4%) (рис. 2).

Рис. 2. Топ 5 стран по экспорту и импорту в 2021 году



Источник: инфографика Белстата.

## Заключение

Начавшееся 24 февраля 2022 года вторжение российских Вооружённых сил в Украину — это «консервативная революция»<sup>10</sup> на практике, реакция на серию политических кризисов в Беларуси, Кыргызстане (2020) и Казахстане (начало 2022), попытка предотвратить дезорганизацию постсоветского имперского комплекса в центре с Россией. Война иначе расставляет акценты в отношениях Беларуси и России. Несмотря на высокую неопределённость, тенденции будущей политической динамики можно описать следующим образом.

<sup>10</sup> “Conservative Revolution.” Wiki, [https://en.wikipedia.org/wiki/Conservative\\_Revolution](https://en.wikipedia.org/wiki/Conservative_Revolution).

1. «Мягкое поглощение» — частичная или полная передача на «аутсорсинг» России ряда суверенных функций и инфраструктур Беларуси как государства. В частности это касается транспортно-логических возможностей, информационной политики, обороны и безопасности и др. В настоящий момент Лукашенко не контролирует вопросы перемещения российской армии по территории страны, большинство других решений он не может принимать без учёта реакции Кремля.

2. Международная изоляция и санкционные рестрикции мирового сообщества, имеющие тенденцию к превращению в полноценную экономическую блокаду, означают для Минска ещё более жёсткую пристёжку к политике российской политической верхушки, её решениям и судьбе.

3. Экономическая помощь России в части реструктуризации долгов, режима «суперблагоприятствования» для белорусских предприятий, доступа к программам импортозамещения, более «оптимальных» ценников на энергоресурсы и пр. могла бы позитивно сказаться на состоянии белорусской экономики, но влияние этих послаблений сильно ограничено, а потенциальные положительные эффекты жёстко привязаны к состоянию российского рынка.

4. Конституционный референдум 2022 не отменяет последующих торгов по поводу реализации союзных программ и экономической помощи союзнику. Итоги референдума также не гарантируют последующее невмешательство Москвы во внутренние дела Беларуси.

Помощь Кремля не безвозмездна, и существуют вещи, которые ценятся им больше, чем долговые расписки Лукашенко. Превращение Беларуси во внешнюю военно-стратегическую платформу России — один из пунктов кремлёвского прайс-листа. Изменение геополитического статуса Беларуси демонстрирует одну из наиболее кардинальных метаморфоз ситуации в Восточной Европе за последние восемь лет.

# БЕЛАРУССКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: БЕЗЫСХОДНОЕ ПИКЕ

Антон Пеньковский

## Резюме

На протяжении 2021 года наблюдалась деградация двусторонних отношений США и властей Беларуси. В Белом доме новая администрация заняла более жёсткую позицию в отношении режима Лукашенко. Официальный Минск полностью отошёл от прагматичной линии отношений с США в угоду односторонней ориентации на Россию и впервые за долгое время целенаправленно шёл на их ухудшение.

Санкционное давление и асимметричные ответы привели отношения Вашингтона и Минска в самую низкую точку с момента их установления. Американское дипломатическое присутствие в Беларуси оказалось под угрозой, а взаимопонимание и сотрудничество между двумя странами свелись к минимуму. Шансы на нормализацию и возвращение к прагматичному диалогу оказались перечёркнуты, официальный Минск при этом перестал восприниматься как легитимный и самостоятельный игрок. В то же время США начали активно поддерживать демократические силы Беларуси в изгнании.

## Тенденции:

- стремительное ухудшение двусторонних отношений и полный отказ от прагматичной политики «малых шагов»;
- дипломатическая пикировка с участием России в качестве защитника Минска и примера для подражания;
- переориентация Вашингтона на открытую поддержку демократических сил Беларуси в изгнании;
- увеличение товарооборота между странами, прерванное санкциями.

## Новая администрация с меньшим запасом терпения

2021 год начался с ротации должностных лиц, участвовавших в выстраивании двусторонних отношений. В январе в Беларуси на смену ушедшему из жизни замминистра иностранных дел Олегу Кравченко, который отвечал в МИД за североамериканский регион и должен был стать послом Беларуси в США, пришёл замминистра Сергей Алейник.

В США перемены оказались гораздо глобальнее. На смену Дональду Трампу и его команде пришла администрация во главе с 46-м президентом США демократом Джоозефом Байденом. Американское внешнеполитическое ведомство возглавил опытный дипломат и стратег Энтони Блинкен. Внутри Госдепартамента также произошли кадровые перемены на различных уровнях. Однако назначение заместителя госсекретаря Джули Фишер осталось в силе — ожидалось прибытие высокопоставленного дипломата в качестве первого с 2008 года посла США в Беларуси.

На протяжении *первых месяцев* года американская сторона активно высказывалась о ситуации в Беларуси, в частности об ущемлении свободы слова, арестах журналистов и судах над активистами гражданского общества. Постоянный представитель США при ОБСЕ всё чаще посвящал свои выступления ситуации в Беларуси.

Американская сторона обращала большое внимание на рост числа политических заключённых в Беларуси. Дипломаты посещали судебные процессы в Минске и других городах, однако власти Беларуси вскоре лишили их такой возможности. В марте государственный департамент США удостоил Международной женской премии за отвагу (International Women of Courage, IWOC) находившуюся под стражей Марию Колесникову, особо отметив роль женского лидерства в событиях 2020 года.

Девятнадцатого апреля министерство финансов США в координации с госдепартаментом отозвало лицензию, разрешавшую юридическим и частным лицам США совершать определённые операции с девятью белорусскими госпредприятиями, находящимися под санкциями, включая «Белнефтехим» и др.<sup>1</sup> Выданная ещё в 2015 году, эта лицензия ежегодно продлевалась. Причиной временной приостановки действия санкций явились освобождение политзаключённых и некоторый прогресс Минска в области прав человека. В 2021 году эти причины оказались неактуальными, вследствие чего предписывалось в 45-дневный срок прекратить экономические отношения с белорусскими контрагентами.

События весны 2021 года ознаменовали окончательный отказ от действовавшей на протяжении *пяти лет* прагматичной стратегии в двусторонних отношениях между США и Беларусью — «политики малых шагов». Представители демократической партии — в лице президента Джоозефа Байдена и большинства в Конгрессе — по традиции гораздо менее толерантно, чем республиканцы, отнеслись к ущемлениям свободы слова и репрессиям против журналистов. США жёстко осудили закрытие TUT.BY, случившееся 18 мая.

Произошедшее спустя *пять дней* принудительное перенаправление в аэропорт Минска рейса *Ryanair* FR4978 и арест журналиста Романа Протасевича явились предпосылкой для новых ограничительных мер в отношении Беларуси. В заявлениях американской стороны официальный Минск перестал именоваться правительством. На смену пришли либо обтекаемая формулировка «власти Беларуси», либо словосочетание «режим Лукашенко». Американская сторона в координации с Европейским Союзом ещё жёст-

<sup>1</sup> “Issuance of Belarus General License 2H.” U. S. Department of the Treasury, 19 Apr. 2021, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210419>.

че начала добиваться международной изоляции Беларуси, о чём 28 мая заявила пресс-секретарь Белого дома Дженнифер Псаки. Третьего июня, после истечения 45-дневного срока, в силу вступили экономические санкции.

На протяжении всего года власти Беларуси использовали инструменты давления на посольство США и офис Агентства США по международному развитию (USAID) в качестве ответных мер на те или иные действия правительства США. Четвёртого июня режим уведомил американских контрагентов о введении ограничений в работе американского дипломатического и технического персонала посольства США в Минске. Это явилось яркой иллюстрацией того факта, что помимо шантажа численностью личного состава диппредставительства у режима Лукашенко не осталось никаких аргументов в диалоге с Вашингтоном.

Ситуация с обменом послами также зашла в тупик. МИД Беларуси не спешил назначать нового дипломата послом в США вместо Олега Кравченко. Внешнеполитическое ведомство Беларуси не предоставляло беларусскую визу послу Джули Фишер для прибытия в Минск, при этом оно и не отзывало её агреман. В свою очередь пропаганда в Беларуси не только всячески демонизировала отдельных американских чиновников, но и в целом обвиняла США в попытках государственного переворота в Беларуси, в давлении на страну, военной угрозе и дестабилизации ситуации в регионе, а также в причастности к подготовке убийства г-на Лукашенко и захвату его семьи.

Режим отодвинут в сторону,  
в приоритете — демократические силы

В середине июля состоялся визит лидера демократических сил Беларуси Светланы Тихановской в столицу

Соединённых штатов Америки. У американских чиновников не осталось точек взаимодействия с официальным Минском, поэтому интенсифицировались контакты с демократическими силами как представителями народа Беларуси. Светлана Тихановская встретила с президентом США Дж. Байденом, госсекретарём, сенаторами и конгрессменами, а также с рядом чиновников различного уровня. Представители американского политического истеблишмента декларировали полную поддержку Тихановской и народа Беларуси.

Режим отреагировал на этот визит скорее сумбурно, в комментариях прослеживался просчёт в оценке того, на каком уровне американское правительство готово публично поддержать демократические силы Беларуси. Узвлённым выглядел и сам Лукашенко, который неловко пошутил насчёт того, что Байден «угощал печенюшками» Тихановскую, и обвинил президента США в недалёковидности.<sup>2</sup>

Девятого августа, в годовщину сфальсифицированных выборов 2020 года в Беларуси, президент США расширил сферу действия чрезвычайного положения, объявленного в указе № 13 405 от 16 июня 2006 года (о блокировке собственности определённых лиц, подрывающих демократические процессы или институты в Беларуси)<sup>3</sup>. Согласно указу,

<sup>2</sup> «Встреча с активом местной вертикали по актуальным вопросам общественно-политической обстановки.» *Официальный интернет-портал президента Республики Беларусь*, 30 July 2021, <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-aktivom-mestnoy-vertikali-po-aktualnym-voprosam-obshchestvenno-politicheskoy-obstanovki?openVideo=true>.

<sup>3</sup> “Executive Order on Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Belarus.” *The White House, The United States Government*, 09 Aug. 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/08/09/executive-order-on-blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-belarus/>.

под ограничения попали лица, являющиеся руководителями, официальными лицами, топ-менеджерами тех политических структур, которые подрывают суверенитет и безопасность Беларуси, а также наносят ущерб правам человека, замешаны в махинациях на выборах и в коррупции.

Спустя два дня Минск ответил запретом начинать в Беларуси новые программы по линии правительства США (при этом запрет не распространялся на текущие проекты), требованием сократить количество американских дипломатов в Минске до пяти человек к 1 сентября, а также отзывом агремана посла Джули Фишер. Последнее явилось формальностью, поскольку в августе никто уже не верил в возможность приезда в Минск посла США, иначе белорусские власти могли это трактовать как признание легитимности режима Лукашенко. Несколько позже министр иностранных дел В. Макей заявил, что на фоне санкций он не видит смысла направлять посла Беларуси в США, хотя кандидатура на эту должность якобы уже была определена.

В октябре Джули Фишер получила статус специального посланника США для Беларуси и возглавила созданное в Вильнюсе подразделение по делам Беларуси (Belarus Affairs Unit), оставшись при этом в дипломатическом ранге посла. Такой шаг ещё больше укрепил контакты Соединённых Штатов с демократическими силами Беларуси в изгнании, представленными прежде всего Офисом Светланы Тихановской.

В ответ на летнее ограничение числа американских дипломатов в Минске, США потребовали сократить дипломатическое присутствие Беларуси в Соединённых Штатах, в частности закрыть генеральное консульство в Нью-Йорке. Режим Лукашенко воспринял этот шаг как эскалационный и потребовал (20 октября) закрыть Американский центр в Минске, а также офисы отдела по связям

с общественностью и USAID, уволив при этом более двадцати местных сотрудников.<sup>4</sup>

Данный шаг не только явился беспрецедентным в бело-американских отношениях, он демонстрировал, что работа посольства США в Минске более не желательна. Для режима и его пропаганды закрытие офисов посольства явилось лишь символической победой на фоне невозможности принять какие-либо реальные ответные меры в отношении США.

Однако прекращение проектов USAID, связанных, в частности, со здравоохранением и борьбой с пандемией COVID-19, академических, профессиональных и культурных программ обменов, сворачивание проектов по поддержанию историко-культурного наследия Беларуси и закрытие партнёрских центров «Всё о США» в регионах — всё это имело негативные последствия прежде всего для рядовых граждан. Характерно, что давление на американское диппредставительство полностью следует парадигме аналогичных шагов в России, а заявления МИД Беларуси по этой теме даются в качестве комментария именно российским СМИ.

Тем не менее в 2021 году взаимный товарооборот между США и Беларусью существенно вырос. В первом полугодии наблюдался стабильный рост экономических взаимодействий, США поднялись с 10-й на 8-ю строчку в списке основных торговых партнёров Беларуси, увеличив долю в товарообороте с 1.3 до 1.5%. В середине года этот рост был прерван ввиду возврата санкций США.

<sup>4</sup> “Efforts to Hamper U. S. Development Assistance and Public Diplomacy Programs in Belarus. Statement by the U. S. Special Envoy for Belarus Julie Fisher.” U. S. Embassy in Belarus, 29 Oct. 2021, <https://by.usembassy.gov/efforts-to-hamper-u-s-development-assistance-and-public-diplomacy-programs-in-belarus/>.

По сравнению с 2020 годом, взаимный товарооборот увеличился на 38.8% и составил чуть более USD 1 млрд, при росте экспорта товаров из Беларуси в США почти в 2.5 раза (USD 491 млн), что явилось абсолютным рекордом за последние 10 лет.<sup>5</sup> Импорт товаров в Беларусь сократился всего на 1.1% (USD 529 млн). Экспорт услуг в США составил USD 1.51 млрд, при этом драйвером по-прежнему выступала сфера IT (89.8% от общего числа). Импорт услуг из США на этом фоне выглядит незначительным, всего USD 189.9 млн.

## Заключение

Режим Лукашенко отказался от многолетней политики баланса между интересами США и России в регионе. И хотя в 2021 году внешнеполитическое ведомство Беларуси ещё пыталось продать США аргумент «если вы не закроете глаза на нарушение прав человека, мы попадём в полную зависимость от России», подобная тактика скорее применялась по привычке и не коррелировала со стратегическим решением Минска полностью идти в фарватере Кремля.

Новая президентская администрация в Вашингтоне заняла крайне жёсткую позицию по отношению к белорусскому режиму. Можно констатировать, что американская сторона признала неизбежную роль режима Лукашенко как сателлита Кремля и не намерена больше идти на уступки по санкционным и другим вопросам.

Даже в весьма непростые для двусторонних отношений годы американское внешнеполитическое ведомство проявляло невероятно много терпения, прагматично

<sup>5</sup> См. «Внешняя торговля.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/vneshnyaya-torgovlya-uslugami/godovye-dannye/>.

оценивая шансы Беларуси уменьшить зависимость от России. В нынешней ситуации прагматичный подход диктует американским властям необходимость перестать тратить время и силы на убеждение Минска «вести себя хорошо». За год санкционное давление на Беларусь серьёзно усилилось. Новый «Акт о демократии, правах человека и суверенитете Беларуси», принятый в 2020 году, наследует аналогичному документу 2004 года. Однако в 2021 году наиболее жёсткие механизмы экономического принуждения так и не были применены.

Следует отметить активизацию работы Госдепартамента США с представителями демократических сил в изгнании. Спецпосланник Джули Фишер находится в Вильнюсе, внешнеполитическое ведомство США явно благоволит Офису Светланы Тихановской. Можно предположить, что работа в этом направлении будет только усиливаться пропорционально сокращению взаимодействия с режимом Лукашенко.

В конце года отношения Беларуси и США находились в невероятно низкой точке, с которой им уже вряд ли предстоит подняться в ближайшее будущее. Хотя сколько-нибудь заметные перемены к лучшему возможны лишь в случае прихода демократических сил к власти в Беларуси.

В обозримом будущем Вашингтон не вернётся к диалогу с нынешними властями Беларуси. В 2022 году будут задействованы новые санкции экономического характера, а для некогда перспективной IT-индустрии физическое нахождение в Беларуси будет являться неоправданным риском. Санкционные инструменты будут применяться с целью скорее повышения цены поддержки Лукашенко Кремлём, нежели влияния на режим непосредственно. Судьбу нынешних властей Беларуси США будут обсуждать без их участия.

Двадцать шестого декабря 2021 года исполнилось ровно 30 лет с момента установления двусторонних отношений

между США и Беларусью. В Рождество 1991 года США стали второй после Украины страной, признавшей суверенитет молодой республики после крушения СССР. В конце декабря 2021 года этот юбилей остался незамеченным. У США нынешний суверенитет Беларуси вызывает огромные сомнения. В свою очередь власти Беларуси едва ли настроены вспоминать о былых амбициях на международной арене.

# БЕЛАРУСЬ — ПОЛЬША: В ТЕНИ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА

Анна Мария Дынер

## Резюме

2021 год оказался одним из самых сложных в истории белорусско-польских отношений. В связи с событиями, последовавшими за президентскими выборами 2020 года, политические, социальные и культурные контакты между двумя странами практически сошли на нет, сжавшись до исключительно технических. Негативное влияние на двусторонние отношения оказали инициированный Минском миграционный кризис, преследование представителей польского меньшинства, а также обвинения Польши белорусскими властями в стремлении проводить ревизионистскую политику в отношении Беларуси.

На взаимоотношения также негативно влияла и ситуация с безопасностью в регионе, в том числе политика России и рост напряжённости вокруг Украины. Не благоприятствовал им и процесс интеграции в рамках Союзного государства. Принимая во внимание, что эти факторы останутся основными переменными, влияющими на содержание белорусско-польских отношений, ожидать их улучшения в ближайшее время не приходится.

## Тенденции:

- усиление двустороннего политического кризиса, вплоть до сворачивания дипломатических контактов и важных программ, включая европейскую программу трансграничного сотрудничества «Польша — Украина — Беларусь»;
- активизация ревизионизма в политике;
- возникновение дополнительных факторов, усиливших напряжённость в регионе: преследование белорусскими властями польского меньшинства, миграционный кризис, принудительная посадка самолёта *Ryanair*;

- усиливающееся расхождение в восприятии проблем безопасности и угроз в регионе;
- ситуативное улучшение торговых отношений.

## Политические отношения

2021 год — один из худших за 30-летнюю историю белорусско-польских отношений; в этом аспекте он превзошёл период 2011–2015 годов, ранее считавшийся самым сложным. Причиной кризиса явились действия белорусских властей после президентских выборов 2020: эскалация репрессий, которые затронули практически все общественные организации, включая польское меньшинство; препятствие работе польских дипломатических и консульских служб; инцидент с самолётом *Ryanair*; обвинения польских властей в проведении враждебной политики в отношении Беларуси и пр. На двусторонние отношения негативно повлияли санкции, введённые Евросоюзом, а также миграционный кризис на западных границах Беларуси.

В результате прекращены все политические контакты, за исключением единичных — технического характера (на региональном уровне). Также приостановлено приграничное сотрудничество, как двустороннее, так и реализуемое в рамках программы Евросоюза «Польша — Украина — Беларусь». За весь год прошли всего две рабочие встречи белорусской и польской делегаций, связанные с приграничным миграционным кризисом. Так, 16 августа состоялось рабочее заседание белорусско-польской межправительственной рабочей группы по приграничному сотрудничеству. Шестнадцатого декабря в Беловежской пуще встретились делегации Верховной палаты контроля Польши и Комитета государственного контроля Беларуси.

Двадцать восьмого февраля в Польской школе г. Бреста с участием польского консула было организовано мероприятие, посвящённое памяти «Проклятых солдат», что явилось началом преследования представителей польского меньшинства и причиной очередного дипломатического кризиса. В апреле хозяйственный суд Брестской области принял решение о ликвидации Польской школы.

Ранее, 9 марта, белорусские власти приняли решение о выдворении Генерального консула Республики Польша в Бресте. В ответ польская сторона признала персоной нон грата одного из дипломатов, работающего в белорусском посольстве в Варшаве. Минск отреагировал высылкой польского консула из Гродно. Двенадцатого марта польская сторона приняла решение о высылки двух белорусских консулов — в Варшаве и Белостоке.

Двадцать третьего марта белорусские силовики арестовали Анжелику Борис, президента Союза поляков в Беларуси (ЗРВ), — за организацию традиционной ярмарки «Казюки» в консульстве Польши в Гродно. Ей предъявлено обвинение в «реабилитации нацизма и разжигании национальной розни». Двадцать пятого марта по тому же обвинению арестован журналист Анджей Почобут. Обоим активистам грозит до 12 лет лишения свободы.

Аресту также подверглись и другие активисты ЗРВ — М. Тишковская, И. Бернацкая, А. Панишева, которых освободили из-под стражи 25 мая. Интенсивные белорусско-польские переговоры об освобождении А. Борис и А. Почобута продолжились до конца 2021 года, но не принесли результатов.

Серьёзное обострение вызвала принудительная посадка 23 мая в белорусской столице самолёта Ryanair и резонансный арест находившихся на его борту Софьи Сапеги и Романа Протасевича. Ещё в феврале Следственный комитет направил в Польшу документы на экстрадицию Степана

Путило и Романа Протасевича, соучредителей независимого информационного канала NEXTA. Вследствие инцидента Польша, а следом страны Балтии и Евросоюза закрыли воздушное пространство для белорусских самолётов.

Одним из показателей неблагополучия соседских отношений явилось введение белорусскими властями в календарь государственных праздников 17 сентября в качестве Дня народного единства. Впервые в белорусском официозе период 1920–1939 годов назван временем польской оккупации Западной Беларуси, временем террора, репрессий и денационализации белорусов польскими властями. С позиции Варшавы этот жест можно трактовать как недружественный: для поляков упомянутая дата связана с нападением СССР на Вторую Польскую Республику и во многом равнозначна 1 сентября, дню вторжения в страну Третьего рейха и началу Второй мировой войны. До настоящего момента вопросы исторической памяти не выступали предметом острых политических разногласий между Минском и Варшавой.

В 2021 году Польша стала одним из западных государств, в наибольшей степени вовлечённых в процесс разрешения белорусского политического кризиса, включая введение дальнейших санкций против режима Лукашенко — персональных и экономических. В то же время Польша совместно со странами Вышеградской группы инициировала принятие Евросоюзом Экономического плана помощи для демократической Беларуси.<sup>1</sup> Пакет в EUR 3 млрд предназначен для экономических реформ, инвестиций в инфраструктуру и институциональных изменений — в случае осуществления демократического перехода Беларуси. Программа нацелена на то, чтобы генерировать дополнительный потенциал роста, благодаря которому будут создаваться новые рабочие

<sup>1</sup> “The European Union outlines a € 3 billion economic support package to a future democratic Belarus”. *European Commission*, 28 May 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2685](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2685).

места. Инвестиционный пакет будет реализован при участии Европейского банка реконструкции и развития и Европейского инвестиционного банка при грантовой поддержке со стороны Инвестиционной платформы соседства, к которой Беларусь не имеет доступа в настоящее время.

## Пограничный кризис и угрозы безопасности

Как и во второй половине 2020 года, Минск продолжил обвинять Польшу и страны Балтии в ведении против Беларуси гибридной войны и подготовке очередной революции. Для режима Лукашенко это явилось одним из предложений для углубления военной интеграции с Россией.

В то же время, в связи с нарастанием напряжённости вокруг Украины, в том числе при значительном скоплении российских войск у границ весной-осенью 2021 года, внутри НАТО продолжились дискуссии, связанные с необходимостью дальнейшего укрепления восточного фланга блока. Они обострились в конце 2021 года, когда Россия предъявила НАТО и США требования, выполнение которых де-факто означало бы нарушение принципов функционирования организации, равно как и политики безопасности США и союзников.

Наиболее острым из двусторонних споров стал спровоцированный белорусскими властями миграционный кризис на западной границе Беларуси, который можно разделить на две фазы. В ходе первой фазы волна мигрантов была направлена к границам Литвы и Латвии, второй — к границе с Польшей. Конфликт начался в середине мая, когда пограничная служба Литвы начала фиксировать участвовавшие попытки незаконного пересечения границы с белорусской стороны. В случае с Польшей враждебные действия предпринимались в начале августа. Со временем они приняли форму полномасштабной гибридной атаки.

В соответствии с Законом о пограничной охране, польские власти задействовали армию и полицию для поддержки пограничной службы. Кроме того, они приняли решение построить на границе с Беларусью забор длиной 180 км и высотой 5.5 метра.

Девятого ноября в Минобороны Беларуси был вызван военный атташе Республики Польша полковник Ярослав Кембровский. Сославшись на сосредоточение польских войск на границе с Беларусью, представители министерства напомнили, что согласно двустороннему дополнительному соглашению к Венскому документу противная сторона должна быть уведомена обо всех учениях с участием более 6 тыс. солдат. Минобороны Беларуси также выразило протест в связи с тем, что в Польше считают, что за пограничный кризис несут ответственность белорусские спецслужбы и армия.

В контексте этого кризиса белорусская дипломатия также предприняла ряд действий, направленных на дискредитацию стран-соседей в международных организациях, включая ООН и ОБСЕ, представляя Польшу и Литву как страны, не желающие принимать беженцев и мигрантов. Двадцать седьмого сентября в ходе сессии Генассамблеи ООН министр иностранных дел Беларуси Владимир Макей обвинил Польшу и страны Балтии в убийстве мигрантов, пытающихся въехать в эти страны из Беларуси, и переправке их тел на белорусскую территорию.

Конфликт активно использовался Россией для негативного воздействия на белорусско-польские отношения. Москва не только поддержала белорусские обвинения на международных площадках, но и потребовала расследования предполагаемых убийств мигрантов на белорусско-польской границе. Для подтверждения этих обвинений Минск использовал главным образом показания Эмиля Чечко, дезертировавшего из польской армии в разгар миграционного кризиса и, согласно данным белорусских властей,

попросившего убежища в декабре 2021 года.<sup>2</sup> Разгоревшийся конфликт Россия использовала как возможность проверить политическое единство стран НАТО и Евросоюза.

Пограничный кризис имел выраженный военный аспект. Его вторая фаза началась за месяц до активной стадии совместных стратегических учений «Запад 2021», сценарий которых предполагал, что боевыми действиям Беларуси и России против западных стран-соседей предшествовал пограничный кризис. Эти учения наглядно продемонстрировали высокую вероятность того, что Беларусь и Россия готовятся к военным действиям против стран восточного фланга НАТО.

Спустя некоторое время после завершения учений, 11 ноября, А. Лукашенко запросил у России поддержку для охраны границ со странами НАТО. Шестнадцатого ноября министр обороны Беларуси Виктор Хренин заявил о готовности белорусской армии ответить на вызовы со стороны западных границ и подчеркнул, что действия польской армии по охране границ неадекватны масштабу угрозы.

Пограничный кризис и его обострение на польском направлении в ноябре также можно интерпретировать как проверку потенциала пограничной охраны Польши в аспекте взаимодействия армии и других силовых структур. Поддержание напряжённости на границе преследовало цель заставить страны восточного фланга НАТО нести дополнительные расходы по усиленной охране границы и поддержанию чрезвычайного положения.

Важным элементом разногласий между Минском и Варшавой можно назвать различное восприятие вопросов безопасности в регионе и выявленных угроз. Во всё более возрастающей степени Польшу беспокоила стремительно

<sup>2</sup> «Перебежавший в Беларусь польский солдат найден повешенным — власти.» RTVI, 17 Mar. 2022, <https://rtvi.com/news/sbezhavshiy-v-belarus-polskiy-soldat-nayden-mertvym/>.

развивающаяся военная интеграция Беларуси и России. Тем более что в октябре появилась информация о том, что вскоре будет принята новая военная доктрина Союзного государства Беларуси и России, в которой в качестве наиболее важных будут указаны угрозы, исходящие от стран НАТО.

В этот же ряд следует добавить заявления Минска о возможном размещении ракетных комплексов «Искандер» и ЗРК С-400 на западной границе Беларуси, а также о готовности разместить на территории страны российское ядерное оружие в случае размещения американского ядерного оружия в Польше (что крайне маловероятно).

В свою очередь Минск воспринимал в качестве угрозы сигналы о возможном дальнейшем усилении восточного фланга НАТО, в частности о закупке Польшей современных вооружений, включая истребители F-35, системы ПРО Patriot и многоствольные ракетные установки HIMARS. Предостережения с белорусской стороны поступали и ранее, особенно сразу после президентских выборов в августе 2020 года. Но в 2021 году их интенсификация связывалась с заинтересованностью в этом России.

### Экономические и социальные отношения

В 2021 году, в противовес политическому кризису, торговые отношения развивались довольно интенсивно. В отчётный период взаимный товарооборот двух стран составил более USD 3.775 млрд (против USD 2.489 млрд в 2020 году). Белорусский экспорт в Польшу составил USD 1.687 млрд, импорт — USD 2.088 млрд.<sup>3</sup> Польша, таким образом, сохранила положительное сальдо торгового баланса с Беларусью.

<sup>3</sup> Здесь и далее: “Import i eksport według krajów z wymienieniem sekcji.” Główny Urząd Statystyczny, [http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny\\_dashboards/Raporty\\_predefiniowane/RAP\\_SWAID\\_HZ\\_3\\_7.aspx](http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_7.aspx).

Время от времени возникали ограничения на взаимную торговлю, связанные как с фитосанитарными вопросами (взаимные ограничения на ввоз мяса птицы, свинины и пр.), так и с санкциями Евросоюза в отношении Беларуси.

Как и прежде, на торговых отношениях негативно сказались пандемия COVID-19 и вызванные ею ограничения — в основном в отношении пассажирских перевозок. Снижение количества пересечений границы также связывалось с продолжавшимся с августа пограничным кризисом, который в ноябре вывел из нормальной работы пограничный переход Кузница — Белостоцка — Брузги.

В 2021 года беларусско-польскую границу пересекали 2.18 млн раз — снижение на 28% по сравнению с предыдущим годом. Польская пограничная служба задержала 2 877 граждан третьих стран (из них только 152 имели беларусское гражданство), незаконно перешедших границу. В сравнении с 2020 годом рост составил 1 070%.<sup>4</sup>

За год в Пограничную службу за международной защитой в Польше обратились 2 134 гражданина Беларуси. В 2021 году условия предоставления международной защиты выполнили 1 150 беларусов<sup>5</sup>, но следует отметить, что решения Управления по делам иностранцев касались и заявлений, поданных в предыдущие годы — в основном в 2020 году.

Хотя ввиду пандемии, ухудшения политических отношений и миграционного кризиса Польше было очень сложно реализовывать проекты в Беларуси, она выделила PLN 169.63 млн, потраченных в том числе в целях развития или выплаты стипендий и расходов на образование.

Как отмечалось выше, Варшава отказалась от сотрудничества с Беларусью по программе «Польша — Беларусь —

<sup>4</sup> “Statystyki SG.” *Straż Graniczna*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>.

<sup>5</sup> “Ochrona międzynarodowa w 2021 r.” *Gov.pl*, 12 Jan. 2022, <https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2021-r>.

Украина» (2021–2027 годы), оставив в партнёрах только Украину. Важно подчеркнуть, что речь идёт об одной из самых интересных программ поддержки приграничного сотрудничества, благодаря которой реализованы десятки проектов — от улучшения пограничной инфраструктуры до популяризации общей истории и культурного наследия.

## Заключение

Ситуация внутри Беларуси (включая нарушение прав человека и преследование польского меньшинства белорусскими властями), пандемия COVID-19, пограничный кризис и ухудшение ситуации с безопасностью в регионе негативно повлияли на развитие двусторонних белорусско-польских отношений. 2021-й стал годом углубления расхождений в восприятии важнейших угроз и отсутствия политической воли к какому-либо сотрудничеству, даже техническому или локальному.

Хотя ухудшающийся политический климат между двумя странами не слишком сказался на торговых отношениях, он негативно повлиял на все социальные и культурные контакты, которые остались нереализованными. В связи с политикой Евросоюза или России, которая маловероятно претерпит существенные изменения в ближайшие годы как с одной, так и с другой стороны, не следует ожидать потепления в белорусско-польских отношениях, которые в лучшем случае сохранятся только на техническом уровне.

Вследствие санкций Евросоюза следует ожидать ухудшения двусторонней торговли. В свою очередь ухудшение ситуации с безопасностью ещё больше повысит уровень взаимного недоверия. Только существенные изменения в белорусской политике могут повлиять на эти прогнозы.

# БЕЛАРУСЬ — УКРАИНА: В ПРЕДЧУВСТВИИ ШТОРМА

**Арсений Сивицкий**

## Резюме

2021 год знаменовал коренной перелом в отношениях между Беларусью и Украиной. Попытки наладить политический диалог, принятые сторонами в первой половине года, не принесли желаемых результатов.

После принудительной посадки в Минске самолёта Ryanair Украина присоединилась к западным санкциям, хотя ранее воздерживалась от этого шага. В ответ белорусские власти резко ужесточили антиукраинскую риторику. Открытая солидаризация Минска с позицией Кремля — совместные военные активности (проведение учений «Запад 2021» и анонсирование «Союзной решимости 2022»), планы развёртывания новейших российских боевых систем на украинском направлении — трансформировали восприятие Беларуси со стороны Украины. Из государства, которое гарантировало невозможность вторжения со своей территории третьих стран, Беларусь превратилась в источник реальных военных вызовов и угроз.

Тем не менее неблагоприятная геополитическая среда мало отразилась на двустороннем торгово-экономическом сотрудничестве, побившем новый исторический рекорд.

## Тенденции:

- переход отношений двух стран из доброжелательно-нейтрального регистра в конфронтационный;
- отказ Минска от стратегии «донора региональной безопасности и стабильности»;
- превращение Беларуси из эвентуального в реальный источник вызовов и угроз для Украины в сфере безопасности ввиду солидаризации с позицией России;

- наращивание торгово-экономического сотрудничества вопреки пандемии коронавируса и эпизодическим торговым конфликтам.

### Политический диалог: между добрососедством и конфронтацией

В первой половине 2021 года сказывалось влияние инерции кризиса в белорусско-украинских отношениях, который возник в связи с непризнанием Украиной итогов президентских выборов 2020 года, что привело к приостановке двустороннего политического диалога. Вместе с тем Минск демонстрировал готовность к продолжению конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества с Украиной на принципах суверенного равноправия и взаимного уважения при принятии украинской стороной решения о возобновлении диалога с Беларусью.<sup>1</sup>

Несмотря на непризнание А. Лукашенко легитимным президентом, Украина не присоединилась к западным санкциям против Беларуси. Более того, Киев игнорировал попытки белорусского демократического лидера Светланы Тихановской добиться признания от украинской стороны статуса легитимного лидера. В итоге, несмотря на попытки Офиса Тихановской установить контакты с украинским руководством, коммуникация носила неформальный характер и осуществлялась эпизодически на полях международных мероприятий в третьих странах. Основным контактным треком для Офиса Тихановской на украинской стороне выступала межфракционная группа «За демократическую Беларусь» Верховной рады Украины.

Принудительная посадка белорусскими властями самолета *Ryanair* в Национальном аэропорту «Минск» явилась

<sup>1</sup> «Политические отношения.» Посольство Республики Беларусь в Украине, [https://ukraine.mfa.gov.by/ru/bilateral\\_relations/political/](https://ukraine.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/political/).

триггером ужесточения позиции официального Киева в отношении Беларуси. Двадцать шестого мая Украина присоединилась к западным авиасанкциям с запретом украинским авиакомпаниям и самолётам выполнять полёты в воздушном пространстве Беларуси. С 29 мая Кабинет министров Украины также запретил белорусским самолётам использовать украинское воздушное пространство для транзита.<sup>2</sup>

С этого момента начала нарастать конфронтация со стороны Минска в адрес украинской стороны, тогда как сама Украина позиционировалась белорусскими властями в качестве внешней угрозы. В официальных комментариях украинской стороны прослеживалась противоречивая линия, согласно которой для Украины по-прежнему критически важным являлся тот факт, что северная граница остаётся пространством безопасности. Однако политика Киева касалась также поддержки законных интересов белорусского народа, который «заслуживает достойной жизни в демократической стране, где соблюдаются права человека и существует верховенство права»<sup>3</sup>.

После инцидента с самолётом *Ryanair* украинские власти начали задумываться о переносе переговоров Трёхсторонней контактной группы ОБСЕ по урегулированию в Донбассе на другую площадку, мотивируя это решение зависимостью Беларуси от России и неадекватным поведением белорусских властей на международной арене.<sup>4</sup> В итоге

<sup>2</sup> «Украина закрыла небо для белорусских самолётов с 29 мая.» UNIAN, 28 May 2021, <https://www.unian.net/economics/transport/ukraina-re-shila-zakryt-nebo-dlya-belorusskih-samoletov-s-29-maya-novosti-ukraina-11435434.html>.

<sup>3</sup> «Україна катєгарычна адхіляе абвінавчаньне ў нібыта пастаўках зброі». МЗС і Памежная служба Ўкраїны запырэчылі Лукашэнку." *Радыё Свабода*, 02 July 2021, <https://www.svaboda.org/a/31338339.html>.

<sup>4</sup> «Україна мае шукати заміну мінському майданчику через події у Білорусі — Кравчук." *Укрінформ*, 27 May 2021, [110](https://www.ukrinform.ua/rubric-</a></p></div><div data-bbox=)

Минск потерял важный символический актив, который долгие годы позволял балансировать между Киевом и Москвой за счёт конвертации в различные экономические и дипломатические дивиденды в отношениях с Западом.

В определённый момент белорусские власти попытались сформировать пробеларусское лобби на украинской политической сцене, сделав, однако, ставку на откровенно слабые политические фигуры. Так, А. Лукашенко встретился с народным депутатом Верховной рады Украины Евгением Шевченко, а председатель Совета Республики Наталья Кочанова приняла представителей Социалистической партии Украины, в том числе её председателя Александра Мороза. Эти коммуникации не имели никаких следствий для бело-русско-украинских отношений, за исключением некоторого раздражения официального Киева.

Вскоре А. Лукашенко позволил себе высказывания в адрес Украины, которые украинская власть интерпретировала как вмешательство во внутренние дела страны. Так, он заявил, что если бы он переступил границу Украины, то стал бы там самым популярным политиком с уровнем поддержки 90% и смог бы сделать так, чтобы «Украина была Украиной». Кроме того, он пригрозил, что Беларусь вместе с Россией может поставить Украину «на колени», если Минск перестанет поставлять горюче-смазочные материалы. Правда, Лукашенко по-прежнему продолжал озвучивать гарантии безопасности, согласно которым с территории Беларуси на Украину не нападут войска третьей страны.<sup>5</sup>

Вместе с тем данные опроса, проведённого украинской социологической группой «Рейтинг», показали, что

politics/3253702-ukraina-mae-sukati-zaminu-minskomu-majdanciku-cerez-podii-u-bilorusi-kravcuk.html.

<sup>5</sup> «Лукашенко: Я переступлю границу Украины, и у меня там будет 90%.» *Reformation*, 09 Aug. 2021, <https://reform.by/248077-lukashenko-ja-perestuplju-granicu-ukrainy-i-u-menja-tam-budet-90>.

в 2021 году к Лукашенко отрицательно относились 59% опрошенных украинцев, тогда как положительно — 34%. Доля украинцев, положительно относящихся к Лукашенко, стабильно снижается: в 2020 году таких было 45%, а в 2019-м — 67% (то есть за два года поддержка Лукашенко в Украине упала в два раза). При этом в 2021 году доля украинцев, считавших Беларусь враждебной страной, выросла более чем вдвое: с 22 до 48%.<sup>6</sup>

Не сумев сформировать пробеларусское лобби и сыграть на пробеларусских настроениях в Украине, Минск вновь попытался привлечь к себе внимание спекуляциями на вопросе признания Крыма российской юрисдикцией. На этот шантаж МИД Украины лишь ответил предупреждением о «непоправимых последствиях» для отношений между странами.<sup>7</sup>

В конце года А. Лукашенко начал разыгрывать карту перекрытия транзита из Украины в Литву на фоне введения Литвой запрета на транзит беларусских калийных удобрений через литовскую территорию, хотя Украина по-прежнему продолжала транзит и импорт калия из Беларуси.

### Безопасность: хроника эскалации

2021 год прошёл под знаком отказа Беларуси от стратегии «донора региональной безопасности и стабильности», ранее предполагавшей определённые гарантии безопасности для

<sup>6</sup> “Суспільно-політичні настрої населення (6–8 грудня 2021).” Рейтинг, 10 Dec. 2021, [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie\\_nastroeniya\\_naseleniya\\_6-8\\_dekabrya\\_2021.html](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_6-8_dekabrya_2021.html).

<sup>7</sup> «МИД Украины предупредил Минск о “непоправимых последствиях” признания Крыма российским.» ТАСС, 10 Nov. 2021, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12887865>.

соседних стран и предсказуемое поведение на международной арене в военно-политической сфере. Три события — авиационный кризис, миграционный кризис на белорусско-европейской границе, а также совместные стратегические учения России и Беларуси «Запад 2021» — предопределили качественную трансформацию региональной среды безопасности и, как следствие, новое восприятие со стороны Украины и западных стран Беларуси как источника гибридных и военных угроз.

Во второй половине 2021 года белорусские власти ужесточили антиукраинскую риторику. Второго июля А. Лукашенко заявил, что в результате проведённой масштабной антитеррористической операции в Беларуси выявлены спящие террористические ячейки, созданные при участии Украины, Германии, США, Польши и Литвы. Лукашенко также приказал полностью закрыть границу с Украиной, сославшись на значительное количество оружия, поступающего оттуда в Беларусь.<sup>8</sup>

Миграционный кризис на западных границах Беларуси хотя и не затронул напрямую Украину, но заставил Киев обратить серьёзное внимание на обеспечение безопасности на северном направлении. В Киеве, как и в других западных столицах, пограничный кризис рассматривался как элемент гибридной стратегии Кремля против Запада и Украины в дополнение к энергетическому кризису (ограничение поставок газа в Европу) и эскалации военных активностей на российско-украинской границе с весны 2021 года.

В контексте проведения учений «Запад 2021» А. Лукашенко заявил, что планирует закупку российского вооружения более чем на USD 1 млрд (включая системы ПВО С-400), в том числе для его последующего размещения на

<sup>8</sup> «Торжественное собрание в честь Дня независимости.» Президент Республики Беларусь, 02 July 2021, <https://president.gov.by/ru/events/torzhestvennoe-sobranie-v-chest-dnya-nezavisimosti>.

украинском направлении. Необходимость данного шага, в том числе в координации с Россией, он обосновал якобы появлением в Украине учебно-тренировочных лагерей для последующей работы против Беларуси.<sup>9</sup>

Возможная агрессия против Украины со стороны Беларуси начала восприниматься как вероятная плата, которую А. Лукашенко пообещал президенту Российской Федерации В. Путину за спасение своего режима в 2020 году.<sup>10</sup> Двадцать третьего ноября Украина приступила к активной фазе специальной пограничной операции «Полесье» на границе с Беларусью, координируемой Государственной пограничной службой Украины и проводимой совместно с Национальной гвардией, полицией и ВС Украины.

Появление восьмитысячного контингента украинских силовиков на границе с Беларусью официальный Минск использовал как повод для оправдания коренного пересмотра своей позиции по отношению к российско-украинскому конфликту. Госсекретарь Совбеза Александр Вольфович заявил, что под видом борьбы с нелегальной миграцией Украина разворачивает группировку вооружённых сил, тяжёлое вооружение, привлекает вертолёты и боевые самолёты, что может привести к локальному конфликту.<sup>11</sup> А. Лукашенко объявил, что если конфликт между Украиной

<sup>9</sup> «Доклад об обстановке на Государственной границе Беларуси.» Президент Республики Беларусь, 27 Sep. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/doklad-ob-obstanovke-na-gosudarstvennoy-granice-belarusi>.

<sup>10</sup> «Можлива війна Білорусі з Україною — плата Лукашенка Путіну за порятунок свого режиму.» ЛІГА.net, 05 Oct. 2021, <https://www.liga.net/ua/politics/opinion/vozmojnaya-voyna-belarusi-s-ukrainoy-plata-lukashenko-putinu-za-spasenie-svoego-rejima>.

<sup>11</sup> «Вольфович считает, что украинские учения могут привести к локальному конфликту.» *Reformation*, 08 Dec. 2021, <https://reform.by/284857-volfovich-schitaet-chto-ukrainskie-uchenija-mogut-privesti-k-lokalnomu-konfliktu>.

и пророссийскими сепаратистами в Донецке и Луганске — или непосредственно с Россией — вспыхнет с новой силой, то он вступит в войну уже на стороне России.<sup>12</sup>

В начале декабря Лукашенко анонсировал совместные белорусско-российские учения «Союзная решимость 2022» у границы с Украиной в ближайшие два месяца и пообещал «большие развязки» в ситуации с Украиной после Нового года, которые будут иметь последствия для всего региона «от Чёрного до Балтийского моря»<sup>13</sup>.

### Торгово-экономические отношения: вопреки геополитике

Несмотря на существенное охлаждение политических отношений между Киевом и Минском, результаты торгово-экономического взаимодействия в 2021 году поставили новый исторический рекорд. Парадоксально, но подобный результат достигнут вопреки снижению интенсивности двустороннего сотрудничества ввиду пандемии коронавируса, эпизодическим торговым конфликтам, жёсткой риторической пикировке между украинским и белорусским руководством, напряжённой геополитической ситуации.

На протяжении как минимум двух последних десятилетий торговля товарами с Украиной стабильно давала белорусской экономике самое значительное положительное

<sup>12</sup> «Совещание по вопросам военной безопасности.» Президент Республики Беларусь, 29 Nov. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/coveshchanie-po-voprosam-voennoy-bezopasnosti#block-after-media-scroll>».

<sup>13</sup> «Лукашенко пообещал большие развязки в ситуации с Украиной после Нового года.» *Reformation*, 06 Dec. 2021, <https://reform.by/284234-lukashenko-poobeshhal-bolshie-razvjazki-v-situacii-s-ukrainoj-posle-novogo-goda>.

сальдо и хоть как-то позволяла компенсировать негативные эффекты во внешних операциях с Россией, Китаем и странами Евросоюза. По итогам 2021 года Украина стала вторым после России внешнеторговым партнёром Беларуси, а внешнеторговый оборот товаров между странами составил почти USD 7 млрд.

В 2021 году экспорт товаров в Украину вырос на 71.9% и во второй раз за десятилетие превысил рубеж в USD 5 млрд (5.4 млрд). Импорт рос медленнее (на 7.2%) и составил почти USD 1.5 млрд. В целом на Украину пришлось 13.6% белорусского экспорта и 3.6% импорта.<sup>14</sup>

В 2021 году Беларусь заработала на украинском внешнеторговом направлении свыше USD 3.9 млрд. До этого лучший показатель по сальдо фиксировался в 2012 году – USD 3.5 млрд. Для сравнения: во внешнеторговых операциях с товарами белорусские предприятия в целом закончили прошлый год с отрицательным сальдо, где главный негативный вклад внесли Россия, Китай и Италия (минус USD 7.2 млрд, 3.2 млрд и 0.6 млрд соответственно).

Беларусь стала шестым торговым партнёром Украины после Китая, Польши, Германии, России и Турции. Но, с точки зрения экспортных интересов субъектов хозяйствования Украины, белорусский рынок был всего 14-м – после Китая, Польши, Турции и др.

Согласно данным белорусского дипломатического ведомства, основу белорусского экспорта составили: нефтепродукты, минеральные и азотные удобрения, нефтяные кокс и битум, уголь, газы, тракторы и седельные тягачи, грузовые автомобили, электроэнергия, древесноволокнистые плиты (ДВП). Из Украины импортировалась сельскохозяйственная и продовольственная продукция (соевые бобы,

<sup>14</sup> «Украинский шлагбаум, или Ожидание провала.» Белорусы и рынок, 22 Mar. 2022, <https://belmarket.by/news/news-50189.html>.

соевый шрот, растительный жмых, кукуруза), части подвижного состава, стальные продукты, сельскохозяйственные машины.<sup>15</sup>

Экспорт из Беларуси по товарной позиции «минеральное топливо; нефть и продукты её перегонки» составил USD 2.86 млрд. На долю нефтепродуктов приходилось 59.3% белорусского товарного экспорта в Украину. Удобрения стали второй доходной статьёй белорусского экспорта, на их долю пришлось 11.8% (USD 570.6 млн).

По итогам 2021 года, экспорт белорусских услуг на украинский рынок вырос и составил почти USD 210 млн. По этому показателю Украину в качестве главных потребителей услуг опередили только Россия, США, Германия, Кипр, Литва, Польша и Китай. Импорт услуг украинских субъектов хозяйствования (около USD 185 млн) рос медленнее, чем экспорт. Положительное сальдо Беларуси в этом сегменте увеличилось с USD 5.6 млн в 2020 году до примерно USD 24 млн. Согласно информации Государственной службы статистики Украины, в экспорте и импорте услуг большую часть по стоимости заняли транспортные перевозки. Белорусская IT-отрасль на приличную сумму экспортировала свои навыки по созданию программного обеспечения под заказ, а украинцы неплохо заработали на организации туристических туров.<sup>16</sup>

Основным инструментом координации торгово-экономических отношений ранее традиционно выступала Межправительственная Белорусско-Украинская смешанная комиссия по вопросам торгово-экономического

<sup>15</sup> «Торгово-экономические отношения.» Посольство Республики Беларусь в Украине, [https://ukraine.mfa.gov.by/ru/bilateral\\_relations/trade\\_economic](https://ukraine.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade_economic).

<sup>16</sup> «Как потеря украинского рынка отразится на белорусском экспорте?» Беларусь и рынок, 26 Mar. 2021, <https://belmarket.by/news/news-50279.html>.

сотрудничества, деятельность которой была заморожена после начала политического кризиса в августе 2020 года. В этих условиях в 2021 году значительный вклад в торгово-экономическое сотрудничество внесён за счёт контактов по линии торгово-промышленных палат двух стран, организации встреч бизнес-кругов. В частности, в сентябре учреждён Беларусско-Украинский деловой совет<sup>17</sup> в дополнение к Беларусско-Украинскому консультативному совету делового сотрудничества, который также приостановил свою деятельность в 2020 году.

В 2021 году в Украине функционировала развитая товаропроводящая сеть белорусских экспортёров, состоящая из более ста компаний. Разветвлённой сетью дилерских структур в регионах Украины располагали БелАЗ, МТЗ, МАЗ и «Атлант». В Беларуси действовали 314 предприятий с украинским капиталом (из них 115 совместных).

Интенсивное взаимодействие по линии деловых кругов не смогло предотвратить ряд торговых конфликтов. Они были мотивированы ужесточением общей внешнеполитической позиции Украины в отношении Беларуси вслед за западными странами. В ответ правительство Беларуси своим решением от 26 мая ввело лицензирование ряда товаров из Украины, а именно: кондитерских изделий, шоколада, соков, пива, ДСП и ДВП, обоев и пр.

## Заключение

Ретроспективный анализ событий в беларусско-украинских отношениях в 2021 году показывает, что этот период явился переломным моментом в истории двух стран,

<sup>17</sup> «О заседании Беларусско-Украинского делового совета.» Посольство Республики Беларусь в Украине, 09 Dec. 2021, <https://ukraine.mfa.gov.by/ru/embassy/news/a58ecd05d7aa99d1.html>.

предопределившим участие Беларуси в российско-украинской войне на стороне России. При этом украинская сторона не давала каких-либо существенных поводов для отказа А. Лукашенко от гарантий, данных Украине ещё в 2014 году. Хотя армия Беларуси непосредственно не принимала участие в боевых действиях против Украины, предоставление территории страны российским войскам для вторжения приравнивается к военной агрессии с точки зрения как международного права, так и позиции руководства Украины и её западных партнёров.

До тех пор пока продолжается российско-украинская война, а Беларусь из неё не вышла, возобновление политического диалога или торгово-экономического сотрудничества с Украиной в прежних форматах представляется абсолютно нереалистичным. При этом сама война имеет потенциал для дальнейшей трансформации в региональный конфликт с распространением и на территорию Беларуси. Выстраивание же отношений с Украиной в будущем во многом будет зависеть от способности Беларуси вписать себя в новую геοэкономическую и геополитическую реальность, формирующуюся в процессе и по итогам российско-украинской войны.

# СТАСУНКІ БЕЛАРУСІ З КРАІНАМІ АЗІІ, АФРЫКІ І ЛАЦІНСКАЙ АМЕРЫКІ: «ДЛЯ НАС ТАМ — БЯЗМЕЖНЫЯ МАГЧЫМАСЦІ»

Сяргей Богдан,  
Анжаліка Пабеданосцава-Кая

## Рэзюмэ

У 2021 годзе адносіны Беларусі з краінамі Азіі, Афрыкі і Лацінскай Амерыкі (ААЛА) працягвалі заставацца ў заняпадзе, звязаным і з пандэміяй, і з палітычным крызісам унутры і вакол Беларусі. Сярод выняткаў былі адносіны з Кітаем. Аднак казаць пра застой у вонкавай палітыцы на гэтым напрамку не выпадае: Мінск шукае новыя рашэнні, хаця часцяком яны аказваюцца апартаўністымі і нетрывалымі.

## Тэндэнцыі:

- дынаміка ўзаемадзеяння з краінамі ААЛА была адной з найгоршых за ўсю іх гісторыю;
- галоўным партнёрам сярод краін ААЛА быў Кітай, адносіны з якім развіваліся і ў якасным плане — дыверсіфікаваны гандаль, пераймаюцца не толькі тэхналогіі, але і ідэалагічныя канцэпты ды арганізацыйныя мадэлі;
- заўважныя кантакты мелі таксама месца з Пакістанам і Іранам, але моцна скарацілася ўзаемадзеянне з такімі традыцыйнымі партнёрамі, як Турэччына, Венесуэла, В'етнам або Аб'яднаныя Арабскія Эміраты (ААЭ);
- беларускае кіраўніцтва з шэрагу прычынаў (абмежаванне доступу беларускіх вытворцаў іншых галінаў да замежных партоў, наяўнасць вытворчай базы і інш.) робіць усё большы акцэнт на экспарце сельскагаспадарчай і харчовай прадукцыі.

## Чарговы “разварот на Усход”

На ліпеньскай нарадзе па вонкавай палітыцы ў МЗС кіраўнік краіны Аляксандр Лукашэнка запрапанаваў перагледзець вонкавапалітычную стратэгію краіны: “У міністэрстве павінны дасканала разумець, што сучасны свет не абмяжоўваецца краінамі Еўрапейскага Саюза”. Лукашэнка прывёў прыклад адносін з Кітаем, Індыяй, Пакістанам, Турцыяй ды іншымі дзяржавамі у Афрыцы, Лацінскай Амерыцы, на Блізкім Усходзе: “Для нас там — бязмежныя магчымасці — для краіны не вялізнай, і па эканоміцы, і па тэрыторыі і насельніцтву. Мы проста не заўсёды ўмеем гэтымі магчымасцямі эфектыўна карыстацца”. На нарадах аб супрацьдзеянні санкцыям 6 ліпеня і 7 кастрычніка ён збольшага паўтарыў гэтыя думкі.

У 2021 годзе вонкавы гандаль Беларусі рос па многіх напрамках. Як вынікае з статыстыкі гандлю з асобнымі краінамі ААЛА, вырас ён і ў гэтым кірунку. Напрыклад, экспарт у Кітай склаў 109.7%, а імпорт — 108.0% ад узроўня папярэдняга года; экспарт у Турэччыну — 270.4%, імпорт — 118.8%; экспарт у В’етнам — 97.0%, імпорт — 129.6%. Беларускія чыноўнікі значаюць дасягненні ў вонкавым гандлі, але ўказваюць, што здзейшэння яны шмат у чым за кошт адкладзенага ў часы пандэміі попыту, і дасягнутае трэба замацоўваць.<sup>1</sup>

Для гандлю з многімі развіванымі краінамі была па-ранейшаму характэрная выбуховая дынаміка імклівага павелічэння і стромага скарачэння аб’ёмаў. Напрыклад, у мінулым годзе тавараабарот паміж Беларуссю і Пакістанам склаў USD 92.6 млн і павялічыўся на 77% да ўзроўню 2020 года (сальда дадатнае — USD 63.6 млн), а пастаўкі беларускіх тавараў у рэгіён Цэнтральнай Афрыкі выраслі амаль у 4 разы.

<sup>1</sup> «Роман Головченко: Внешняя торговля сегодня не просто экспорт, а борьба за интересы своей страны.» *Совет министров Республики Беларусь*, 20 July 2021, <http://www.government.by/ru/content/9911>.

Узаемадзеянне Беларусі з развіванымі краінамі змяняе залежнасць не толькі ад Захада, але і ад Расіі. Тым не менш, як і ў прамінулыя гады, яно ўзгаднялася з Масквой. Так, 9 лістапада намеснік міністра замежных спраў Беларусі Мікалай Барысевіч сустрэўся ў Маскве са спецпрадстаўніком прэзідэнта Расійскай Федэрацыі па Блізкім Усходзе і Афрыцы, намеснікам расійскага міністра замежных спраў Міхаілам Багданавым, каб абмеркаваць рэгіянальную палітыку ў краінах Афрыкі і Блізкага Усходу. Зрэшты, у беларуска-кіраўніцтва з'явіліся і новыя ідэі, як абалерціся на Расію ў рабоце з краінамі ААЛА не павялічваючы залежнасць ад Крамля: у часе кантактаў з кіраўніцтвам Прыморскага краю Расіі абмяркоўвалася магчымасць супрацоўніцтва з Кітаем і іншымі краінамі рэгіёна ў трохбаковым фармаце з удзелам Прымор'я.<sup>2</sup>

## Сельскагаспадарчая дзяржава

Ва ўмовах закрыцця шэрагу рэгіянальных і заходніх рынкаў Мінску аказваецца няпроста перанакіраваць экспарт прадукцыі машынабудавання, хімічнай і горназдабыўнай індустрыі на незаходні свет. Гэта звязана з тым, што цягам усяго 2021 года захоўвалася тэндэнцыя да усё больш усеахопнага перапынення рэгіянальнымі дзяржавамі доступа Беларусі да мора. Часткова гэта абгрунтоўвалі спасылкамі на ўсё больш абмежавальныя санкцыі Захада супраць беларускіх прадпрыемстваў, але зазвычай рэгіянальныя дзяржавы ішлі далей, чым вымагалася дзейнымі санкцыямі. Ілюстрацыяй

<sup>2</sup> «Встреча с Госсекретарём Союзного государства Дмитрием Мезенцевым.» Президент Республики Беларусь, 26 Мар. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-gossekretarem-soyuznogo-gosudarstva-dmitriem-mezencevym>.

таго стаў перахоп летувіскімі ўладамі паставак запчастак БелАЗ у Чылі ў верасні.<sup>3</sup> З асабліва вялікімі перашкодамі сутыкнуліся прадпрыемствы машынабудавання, хімічнай і калійнай прамысловасці.

У выніку беларускі ўрад пачаў рабіць яшчэ большы акцэнт на аграрна-прамысловым комплексе і яго экспартным патэнцыяле, у тым ліку ў напрамку ААЛА. Тэндэнцыя гэта не новая: экспарт беларускай сельгаспрадукцыі за дзесяць гадоў амаль падвоіўся, а сельгаспрадукцыя ў агульным аб'ёме экспарта складае пятую частку. Зьбольшага гэта дасягаецца дзякуючы продажам на постсавецкай прасторы, але заўважная частка прыпадае ўжо і на Кітай, які, напрыклад, стаў побач з Еўрасаюзам, Расіяй і Нарвегіяй адным з асноўных напрамкаў экспарту алейнатлушчавых вырабаў. Разам з тым, дадаў віцэ-прэм'ер А. Субоцін, «недазасвоеным застаецца рынак Кітая, яшчэ не адкрыты намі напоўніцу рынак Сярэдняй Азіі, Блізкага Усхода, ісламскі свет. Толькі пачынаем засвойваць рынак Афрыкі<sup>4</sup>». Падобныя мэты ставяцца і па іншых харчовых прадуктах.

У любым разе, Мінск ужо патрапіў дыверсіфікаваць экспарт у Кітай, пераадолеўшы ранейшыя тэндэнцыі, калі больш за дзве траціны яго складалі калійныя ўгнаенні. І зроблена гэта часткова за кошт харчовай і сельскагаспадарчай прадукцыі, доля якой дасягнула 40% і перавысіла долю калійных угнаенняў.

<sup>3</sup> «Самосвалы БелАЗ не змогли покинуть литовский порт.» *Onliner.by*, 07 Sep. 2021, <https://auto.onliner.by/2021/09/07/samosvaly-belaza-nesmogli-pokinut-litovskij-port>.

<sup>4</sup> «Александр Субботин: АПК Беларуси наращивает производственный потенциал и расширяет географию экспорта.» *Совет министров Республики Беларусь*, 29 Nov. 2021, <http://www.government.by/ru/content/10075>.

## Як у Кітаі

Калі казаць пра асобных партнёраў у ААЛА, то на гэтым напрамку даўно вымалявалася схільнасць Мінска разглядаць стасункі з Кітаем як магістральны кірунак. Беларускія ўлады ахвотна ідуць на максімальнае ўзаемадзеянне з Пекінам, даходзячы да непрыхаванай дэкларацыі сваіх памкненняў пераймаць кітайскія канцэпцыі і практыкі дзяржаўнага кіравання, хаця яны пазбягаюць кампанентаў, звязаных з КПК. Часам ідзеца нават пра перайманне палітычнай рыторыкі (напрыклад, выступы цяперашняга віцэ-прэм'ера Мікалая Снапкова, які перасыпае свае словы цытатамі з Сі Цзіньпіна).<sup>5</sup>

28 студзеня афіцыйна адчынілася Генконсульства Беларусі ў Чунціне (КНР), і гэта было адзінае новае замежнае прадстаўніцтва, адчыненае ў 2021 годзе. Непасрэдных кантактаў высокага ўзроўню было няшмат, сярод іх варта згадаць сустрэчу 17 верасня ў кулуарах Рады кіраўнікоў дзяржаў-членаў Шанхайскай арганізацыі супрацоўніцтва міністра замежных спраў Беларусі Уладзіміра Макея з міністрам замежных спраў Кітая Ван І. Але Пекін паказваў гатовасць да працягу супрацы, сведчаннем чаму былі і адпаведныя эканамічныя праекты і гуманітарныя жэсты. У 2021 годзе, напрыклад, Беларусь атрымала з Кітая 2 млн доз вакцыны ад каронавіруса. А ў верасні беларускаму МЗС была перададзеная кітайская дапамога для матэрыяльна-тэхнічнай базы міністэрства.

Развіваліся адносіны з буйным кітайскім бізнесам. Трэцяга лістапада прэм'ер-міністр Галоўчанка сустрэўся з першым віцэ-прэзідэнтам кітайскай кампаніі CITIC Construction.

<sup>5</sup> «Николай Снопков о железном братстве Беларуси и КНР, работе послом в Пекине и чему можно поучиться у китайских друзей.» Совет министров Республики Беларусь, 30 Sep. 2021, <http://www.government.by/ru/content/9984>.

Яна была генеральным падрадчыкам і суінвестарам аўтамабілебудаўнічай фірмы “БелДжы”, а зараз ажыццяўляе ў краіне тры буйныя інвестыцыйныя праекты. Асаблівая ўвага на сустрэчы была нададзена стварэнню новага комплексу азотных угнаенняў і праектам Беларускай нацыянальнай біятэхналагічнай карпарацыі (БНБК), што будзе пад Мінскам высокатэхналагічную аграпрамысловую вытворчасць поўнага цыкла.

Спадзяванні з Кітаем звязваюць і ў нафтахімічнай галіне, якая пад санкцыйным ціскам таксама спрабуе ўразнастайніць спектр прапаноўваных ёй прадуктаў. У звязку з гэтым завод “Палімір” чакае, што кітайскія фірмы возьмуцца паставіць на яго новую этылен-прапіленавую ўстаноўку. Для арганізацыі ў краіне вытворчасці рухавікоў для тэхнікі БелАЗ, МТЗ, “Гомсельмаша”, МЗКТ, ММЗ сумесна з кітайскай кампаніяй прапрацоўваецца праект па стварэнню рухавікоў магутнасцю 450 к. с. і вышэй.<sup>6</sup>

Ужо згаданы “БелДжы” беларускія чыноўнікі называюць адным з самых паспяховых прамысловых праектаў у гісторыі краіны, дзякуючы якому створана высокатэхналагічная вытворчасць У 2021 годзе ў Беларусі было выраблена 30 000 аўтамабіляў Geely, што на траціну болей чым у 2020 годзе.

Беларускі ўрад разглядае гэты супольны з Кітаем праект не толькі як крыніцу новых тэхналогій, але і як новую мадэль развіцця інфраструктуры і індустрыі. Перш-наперш, Мінск спадзяецца, што “БелДжы”, які пачаў у 2021 годзе збіраць і электрамабілі, паспрыяе прасоўванню электратранспарта ў краіне. Аднак “БелДжы” разглядаецца беларускімі чыноўнікамі і як узорная «лічбавая фабрыка», на якой алічбаваныя ўсе вытворчыя працэсы.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> «Юрий Назаров рассказал о разработанных Беларусью антисанкционных мерах.» Совет министров Республики Беларусь, 08 Oct. 2021, <http://www.government.by/ru/content/10023>.

<sup>7</sup> Там же.

Апошні прыклад укладваецца ў агульнае рэчышча курсу беларускіх уладаў на максімальнае выкарыстанне кітайскага досведу пабудовы “лічбавага грамадства” пры распрацоўцы адпаведнага нацыянальнага заканадаўства.<sup>8</sup> Іншым маштабным прыкладам пераймання кітайскага досведу стала мадэль «дзяржаўных карпарацый». Яшчэ на Усебеларускім народным сходзе прэм’ер-міністр Галоўчанка агучыў задачу іх стварэння. Каментуючы пачатую перабудову дзяржканцэрна «Белдзяржхарчпрам» ў дзяржкарпарацыю, віцэ-прэм’ер Субоцін прызнаў, што за ўзор бярэцца адпаведны кітайскі досвед.<sup>9</sup>

### “Кітайскі свет”

Мінск падтрымліваў кітайскае лідарства і на міжнародных пляцоўках. Беларускія ўлады актыўна бралі ўдзел у мерапрыемствах Шанхайскай арганізацыі супрацоўніцтва (ШАС). 17 верасня кіраўнік дзяржавы Лукашэнка прысутнічаў на паседжанні кіраўнікоў дзяржаў-удзельніц ШАС у Душанбэ, а 25 лістапада прэм’ер Галоўчанка ўдзельнічаў у паседжанні Рады кіраўнікоў урадаў дзяржаў-чальцоў ШАС. На паседжанні Галоўчанка заявіў: “Дзяржавам-удзельніцам ШАС варта ўзгоднена выступаць супраць санкцый і ўмяшання ва ўнутраныя справы іншых краін з боку Захаду”.

<sup>8</sup> «Совещание о проектах правовых актов, направленных на пресечение незаконных финансовых операций в сфере высоких технологий.» Президент Республікі Беларусь, 16 Мар. 2021 г., <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-o-proektah-pravovyh-aktov-napravlennyyh-na-presechenie-nezakonnyh-finansovyh-operaciy-v-sfere-vysokih-tehnologiy>.

<sup>9</sup> «Беларусь при создании госкорпораций берёт пример с Китая — Александр Суботин.» Совет министров Республікі Беларусь, 30 Aug. 2021, <http://www.government.by/ru/content/9950>.

Мінск таксама намагаецца знітаваць розныя кірункі сваёй міжнароднай палітыкі аддаючы перавагу стварэнню большай інтэграцыйнай структуры, у якой рэй вяла б КНР. Таму кіраўнік беларускага ўрада таксама выказаўся на карысьць неабходнасці падрыхтаваць паўнацэнную дамову аб супрацоўніцтве і ўзаемаразуменні паміж ШАС і АДКБ.

Мінск, аднак, падтрымліваў збліжэнне з Кітаем і ў рамках постсавецкіх арганізацый, рэй у якіх вядзе Масква. На пасяджэнні Вышэйшай еўразійскай эканамічнай рады 21 траўня Лукашэнка падкрэсліваў: “Неабходна працягнуць работу па пазіцыянаванню саюза як аднаго з цэнтраў фарміравання інтэграцыйнага контуру вялікага еўразійскага партнёрства, у тым ліку шляхам спалучэння з кітайскай ініцыятывай «Адзін пояс, адзін шлях»”. У прыватнасці, ён прапанаваў у перамовах з кітайцамі засяродзіцца на пытаннях стварэння “лічбавых транспартных калідораў” і спрыяння экспарту ў КНР у тым ліку праз аптымізацыю ветэрынарнага і (фіта)санітарнага кантроля.

Таксама беларускі кіраўнік заклікаў прыспешыць перамовы па зонах вольнага гандлю з іншымі краінамі, асабліва Егіптам, які, маўляў, дазволіць ЕАЭС выйсці на Афрыку. На пасяджэнні Вышэйшай еўразійскай эканамічнай рады 10 снежня беларускі лідар паўтарыў свае прапановы па Кітаі і Егіпце і дадаткова падкрэсліў неабходнасць пагадненняў аб вольным гандлі з Іранам і Ізраілем.

### Вонкавапалітычная пандэмія

Нягледзячы на пастаўленыя маштабныя задачы па пераарыентацыі вонкавых сувязяў у незаходніх кірунках, у 2021 годзе аб’ём і інтэнсіўнасць такога ўзаемадзеяння былі аднымі з найменшых за ўсю гісторыю. Канечне, гэты спад часткова быў звязаны з пандэміяй. Прагалы асабліва

заўважныя ў стасунках з даўнімі партнёрамі — В’етнамам, Турэччынай, ААЭ.

У выпадку В’етнама беларускія ўрадоўцы прызнаюць, што “нам давядзецца зрабіць пэўныя высілкі, каб вярнуць таваразварот да ўзроўня, што быў да пандэміі”. Візіт прэм’ер-міністра Беларусі ў гэтую краіну быў адкладзены.

Загадкавая сітуацыя ўзнікла з Турэччынай. У інтэрв’ю тэлекампаніі ТРТ 9 снежня Лукашэнка назваў Турэччыну адной з самых прыяцельскіх Беларусі дзяржаў, спаслаўшыся на палітычнае паразуменне і ўзаемадзеянне з урадам Эрдагана, гэтаксама як і на добрыя эканамічныя ўзаеміны. Аднак у мінулым годзе ніякіх сур’ёзных кантактаў з Анкарой не было.

Іншы выразны прагал узнік у стасунках з Эміратамі. 28 чэрвеня Лукашэнка сустрэўся з Мухамадам Алі Алабба-рам, заснавальнікам буйной кампаніі з ААЭ *Etmaar Properties*. Змест размовы невядомы, але суразмоўца наўпрост звязаны з уладарамі ААЭ. 21–22 лістапада прэм’ер-міністр Галоўчанка ўзяў удзел у сусветнай выставе “ЭКСПА-2020” у Дубаі, ААЭ. Беларускі бок не хаваў, што гэтая пляцоўка выкарыстоўвалася для “прапрацоўкі супрацоўніцтва з краінамі Блізкага Усхода і Персідскай затокі”, але вядома толькі пра сустрэчу Галоўчанкі з міністрам талерантнасці ААЭ Нахаянам бен Мубаракам аль-Нахаянам.<sup>10</sup>

Цікава, што нават ва ўмовах цяжкага міжнароднага становішча краіны, Мінск не паспрабаваў ажывіць заняд-баны напрамак узаемадзеяння па лініі Руху недалучэння. Беларускія прадстаўнікі калі і бралі ўдзел у яго імпрэзах, то або цырыманіяльна, або дзеля двухбаковых сустрэч у кулуарах, прычым дасылаліся для гэтага чыноўнікі не сама-га высокага ўзроўню. Прыкладамі могуць быць ліпеньская

<sup>10</sup> «Роман Головченко: На ЭКСПО прорабатываем сотрудничество со странами Ближнего Востока и Персидского залива.» *Совет министров Республики Беларусь*, 22 Nov. 2021, <http://www.government.by/ru/content/10068>.

сустрэча міністраў замежных спраў Руху недалучэння і кастрычніцкая Нарада высокага ўзроўню, прысвечаная 60-годдзю стварэння Руху.

Блізкі Усход. Самым жвавым было ўзаемадзеянне з краінамі Блізкага Усходу, хаця яму бракавала паслядоўнасці. Так, кантакты з Іранам мелі цырыманяльны характар, былі звязаныя з малазначнымі інстытуцыямі (кшталту беларускага парламента) або былі дадаткам да іншых мерапрыемстваў. Пасля ліпеньскага візіту ў Беларусь групы іранскіх дэпутатаў, 5–6 жніўня старшыня Палаты прадстаўнікоў Нацыянальнага сходу Уладзімір Андрэйчанка наведаў Іран з нагоды інаўгурацыі прэзідэнта Раісі. Ён сустрэўся з сваім іранскім калегам Калібафам і прэзідэнтам Раісі. 16 верасня ў Душанбэ адбылася сустрэча прэзідэнтаў Беларусі і Ірана. У верасні беларускія прапановы па змесце дарожнай карты былі перададзены іранскаму боку падчас сустрэчы міністраў замежных спраў у рамках ГА ААН.

Таксама адбылася серыя кансультацый з блізкаўсходнімі краінамі па лініі МЗС на ўзроўні намесніка міністра: 14 чэрвеня – з Іракам; 21 верасня – з Катарам; 22 верасня – з Егіптам, 7–8 лістапада – з Кувейтам.

Азія. На азіяцкім напрамку можна вылучыць хіба што ўзаемадзеянне з Пакістанам. Так, 24–25 чэрвеня Беларусь наведала міністр абарончай прамысловасці Пакістана Зобайда Джалал. Яна таксама сустрэлася з міністрам замежных спраў Макеем. 27 ліпеня ў Мінску адбыўся пяты раунд кансультацый паміж МЗС Беларусі і Пакістана, з удзелам намесніка міністра замежных спраў Пакістана Мухамада Тарыка. 16 верасня Лукашэнка сустрэўся ў Душанбэ з прэм’ер-міністрам Пакістана Імран Ханам і запрасіў апошняга ў Беларусь. Бакі дамовіліся актывізаваць падрыхтоўку паседжання міжурадавай камісіі, і да канца года Пакістан мусіў быць наведаць міністр замежных спраў Макей. Аднак візіт не адбыўся.

Куды менш маштабнымі былі кантакты з Інданезіяй. Апроч перамоваў па лініі МЗС у фармаце відэаканферэнцыі, 20–21 кастрычніка адбыўся рабочы візіт у Беларусь намесніка старшыні Рады народных прадстаўнікоў (парламента) Інданезіі па пытаннях прамысловасці і развіцця Рахмада Габеля.

Пэўным заменнікам адсутных кантактаў сталі шматбаковыя імпрэзы. Так, 9 чэрвеня ў Маскве прайшоў Беларуска-Азіяцкі форум, удзел у якім прынялі прадстаўнікі пасольстваў 12 азіяцкіх дзяржаў — Інданезіі, Йемена, Камбоджы, Малайзіі, Шры-Ланкі, М'янмы, Непала, Сінгапура, Тайланда, Афганістана, Лаоса, Філіпін, а таксама кіраўніцтва міністэрстваў замежных спраў, прамысловасці, сельскай гаспадаркі і харчавання, гандлёва-прамысловай палаты і Банка развіцця Беларусі.

*Афрыка.* Адносіны з афрыканскімі краінамі заставаліся ў значнай ступені ў кампетэнцыі Кіраўніцтва спраў Прэзідэнта Беларусі. Падначаленымі яму структурамі ў Афрыцы ішло стварэнне сельскагаспадарчых, будаўнічых прадпрыемстваў, а таксама прадпрыемстваў па транспарціроўцы і перавозцы грузаў. На пачатку года згадвалася падрыхтоўка да будаўніцтва трактарнага завода ў адной з афрыканскіх краін.<sup>11</sup>

31 траўня — 1 чэрвеня ў Мінску прайшоў II Беларуска-Афрыканскі эканамічны форум, у якім узялі ўдзел прадпрымальнікі і чыноўнікі 13 афрыканскіх дзяржаў (Габон, Егіпет, Кенія, Марока, Мазамбік, Намібія, Конга, Судан, Танзанія, Уганда, Эрытрэя, Эфіёпія і ПАР), а з беларускага боку больш за 175 кампаній і прадпрыемстваў.

Трэцяга чэрвеня ў Мінску адбыліся кансультацыі паміж МЗС Беларусі і Мазамбіка з удзелам намесніка міністра

<sup>11</sup> “Лукашэнка паставіў задачу па развіцці новых напрамкаў работы у структуры Кіраўніцтва справамі Прэзідэнта.” БелТА, 09 Мар. 2021, <https://blr.belta.by/president/view/lukashenka-pastaviu-zadachu-pa-razvitstsi-novyh-napramkau-raboty-u-strukturny-kiraunitstva-spravami-97573-2021/>.

замежных спраў Мазамбіка Мануэля Жазэ Гонсалвеша. 9–10 ліпеня беларуская дэлегацыя на чале з намеснікам міністра замежных спраў Мікалаем Барысевічам наведала з рабочым візітам Зімбабвэ. Ураду Зімбабвэ была перададзена партыя беларускай лясной і пажарнай тэхнікі, дэлегацыю прыняў прэзідэнт Зімбабвэ.

*Лацінская Амерыка.* Стасункі з Лацінскай Амерыкай былі ў не меншым заняпадзе, чым адносіны з Афрыкай. Улетку былы ўпраўляючы справамі прэзідэнта Беларусі Віктар Шэйман ажыццявіў паездку па краінах Лацінскай Амерыкі, пад час якой выконваў нейкія даручэнні кіраўніка дзяржавы.<sup>12</sup> Сёмага кастрычніка Лукашэнка сустрэўся ў Мінску з спецыяльным пасланнікам прэзідэнта Венесуэлы Аданам Чавесам Фрыясам, скрушна зазначыўшы: “і Венесуэла, і Беларусь слаба карыстаюцца тымі перавагамі, якія былі створаны шмат гадоў таму ... прыйшла пара падвергнуць рэвізіі нашы адносіны і выбудаваць яшчэ мацнейшыя адносіны”.

18–19 кастрычніка адбыўся афіцыйны візіт у Беларусь міністра замежных спраў Нікарагуа Дэніса Манкады. 25–30 кастрычніка намеснік міністра замежных спраў Яўген Шастакоў наведаў Эквадор і Калумбію. Мінск паспрабаваў такім чынам вярнуцца да напрацовак другой паловы 2010-х гадоў, але зважаючы на характар рэжымаў у гэтых краінах і іх адносіны з ЗША, наўрад ці гэта будзе лёгка зрабіць.

## Заклучэнне

Пры ўсёй супярэчлівасці вынікаў зробленых дагэтуль спробаў “развароту на Ўсход”, у іх ёсць адзін стабільны складнік – адносіны з Пекінам, якія сапраўды развіваюцца.

<sup>12</sup> «Встреча с Виктором Шейманом.» Президент Республики Беларусь, 26 Aug. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-viktorom-sheymanom#block-after-media-scrol>.

Беларускае кіраўніцтва заўжды звязвала свае надзеі на лепшую будучыню з ўздывам Кітая ў свеце. Асабліва выразнай гэтая стаўка стала ў 2021 годзе, калі стасункі з суседзямі і Захадам абрынуліся, і краіна апынулася ў аднабаковай і глыбокай залежнасці ад Масквы, да якой беларускі рэжым заўжды ставіўся насцярожана.

Вялікай праблемай для Мінска з'яўляецца двайная геапалітычная катастрофа, якую зазнала Беларусь і якая змяняе яе стратэгічную каштоўнасць для Кітая і некаторых іншых краін ААЛА. Калі ў 2020 годзе Беларусь раптам апынулася ў найглыбейшай залежнасці ад Масквы, то ў 2021 годзе яе камунікацыі пачалі сур'ёзна абсякацца, і адпаведна пачала падаць яе роля ў ланцужках транзіту. А гэта значыць, што Мінску ўжо складана прапаноўваць свае паслугі Пекіну на кітайскім шляху ў Еўропу, гэтаксама як і сваё партнёрства ў рамках новай прадукцыйнай базы для Кітая побач з Еўропай.

Яшчэ цяжэй выглядалі наступствы гэтай двайной катастрофы для стасункаў з іншымі краінамі ААЛА. Пад пагрозай апынуліся пастаўкі туды нават цывільнай прадукцыі праз звыклых парты па-за Расіяй, выкарыстанне заходніх кампанентаў у беларускіх вырабах, сама магчымасць аплаты без выбудоўвання мудрагелістых схемаў і т. п.

У бліжэйшай будучыні стасункі Беларусі з краінамі ААЛА перажывуць пэўны ўздым, бо свет пачынае пераадольваць наступствы пандэміі, якая стрымлівала ўзаемадзеянне і гандаль. У дадатак, Мінск у чарговы раз сутыкнуўся з бадай самай жорсткай ізаляцыяй з боку краін рэгіёна і дзяржаў Захаду, што не пакідае яму выйсцяў. Разам з тым, па вышэйпералічаных прычынах, наўрад ці гэты ўздым будзе значным.

# ОБЩЕСТВО



# ЗАМОРОЗКА СИСТЕМНОГО КРИЗИСА: ОККУПАЦИОННЫЙ РЕЖИМ И РЕЗИСТЕНТНОСТЬ ОБЩЕСТВА

Геннадий Коршунов

## Резюме

Если 2020 год в Беларуси оказался временем протестов и горизонтальной революции, то 2021-й можно назвать периодом репрессий и режимной контрреволюции. В оформившемся противостоянии определились два конкурентных социальных пространства — провластно-режимное и протестно-продемократическое. В попытках подавить оппонентов белорусские власти фактически создали ситуацию, которая может определяться как «внутренняя оккупация». Однако переломить ход событий властям не удалось. У белорусского общества, включившего в себя многократно усилившуюся национальную диаспору, оказалось достаточно ресурсов и компетенций не только для успешного противостояния режиму, но и для собственного развития. После прошлогодней «заморозки» это отчётливо проявилось после начала российско-украинской войны.

## Тенденции:

- формирование ситуации новой нормальности — неразрешённого системного кризиса, когда власть и общество взаимно отвергают друг друга и противостоят один одному;
- невозможность для власти вернуть себе право на воплощение национального суверенитета;
- создание ситуации внутренней оккупации со ставкой на силовой блок и репрессии против общества;
- сохранение протестных антирежимных настроений, компетенций самоорганизации и взаимопомощи, несмотря на давление репрессивной машины

## Нормализация кризиса и две Беларуси

Противостояние белорусского общества и режима Лукашенко, вспыхнувшее протестами 2020 года, не получило своего разрешения и в 2021 году. Какие бы мероприятия ни предпринимала каждая из сторон, одержать убедительный перевес над противником не получилось ни у кого.

Так, с одной стороны, заявленные демократическими силами планы и проекты (весеннее возвращение протестов на улицы, принуждение властей к переговорам, новые выборы и проч.) оказались не реализованы и, соответственно, на власть критически не воздействовали. С другой стороны, предпринятые властями усилия по уничтожению редакций независимых СМИ, структур гражданского общества и активистов сетевой самоорганизации не смогли заставить общество покориться и перевернуть страницу.

На базе разрушения прежнего социального контракта, наращивания репрессий со стороны государства и перехода социальной активности в партизанский режим сложился новый *status quo* — ранее спонтанное противостояние превратилось в системное. Иными словами, кризис, который начался в 2020 году, в последующем перешёл в иную фазу, рутинизировался и превратился в новую версию нормальности.

Систематизация действий власти дала о себе знать как в юридическом и институциональном оформлении тех репрессивно-насильственных практик, которые применялись в 2020 году, так и в их масштабировании, которое привело к практически тотальной зачистке любых проявлений неконтролируемой властями социальной активности.

В свою очередь после событий 2020 года белорусское общество существенно расширилось. Благодаря взрыву солидарности и взаимопомощи, разрастанию горизонтальных связей и чувству национального единства, сотни тысяч

беларусов зарубежья осознали себя полноценными членами беларусского общества и начали действовать с опорой на это понимание. В результате, хотя протестно настроенная часть и снизила градус своей деятельности внутри страны, общество продолжило организационно оформляться и искать новые формы взаимной поддержки, с одной стороны, и противостояния режиму — с другой. И в том, и в другом случае речь идёт о попытках формирования новых институций, которые могли бы либо работать параллельно, либо полностью заменить институты государства.

О пребывании Беларуси в кризисном состоянии и силе этого кризиса свидетельствуют как данные исследований общественного мнения<sup>1</sup>, так и опросы экспертов<sup>2</sup>. В первом случае обращает на себя внимание преобладающее недоверие государственным институтам, а также хроническая тревожность и страх людей, которые только разжигаются властью, силовиками и пропагандистами. Это особенно хорошо видно по самому протестному городу Беларуси — Минску.

Благодаря экспертным оценкам мы можем оценить актуальные силы субъектов противостояния. Несмотря на удержание власти в стране, режим находится в глубоком кризисе и не имеет перспектив для сохранения собственной стабильности. Общество хотя и подвергается постоянным репрессиям, остаётся активным субъектом, действующим преимущественно в рамках горизонтальной социальности. Авангардом устойчивости и развития беларусского общества в актуальных условиях признаётся беларусская диаспора.

<sup>1</sup> «Взгляд беларусов на политический кризис (Результаты социологического опроса, проведённого с 1 до 10 ноября 2021 года).» Chatham House (Google drive), 2021, <http://surl.li/bynpn>.

<sup>2</sup> «Индекс резилиентности.» Цэнтр новых ідэй, <https://newbelarus.vision/special/index-resilience/>.

Нормализация и стабилизация кризиса приводят ко всё большему расхождению и взаимному отчуждению власти и общества — сформировалось два противоположных нарратива или пространства, две конкурентные системы. Этот феномен описывается как существование и противостояние двух версий Беларуси<sup>3</sup> — вертикально-авторитарной Советской Белоруссии и горизонтально-демократической Народной Беларуси.

### Режим внутренней оккупации

Специфика трансформации государственных институтов и наличие «двух Беларусей», ставка на силовиков и уровень репрессий со стороны власти, непризнание обществом результатов президентских выборов 2020 и сохранение установки на делегитимацию власти Лукашенко — всё это даёт основания определить новый формат функционирования властей как «внутреннюю оккупацию». Характерно, что оккупационная интерпретация белорусской ситуации свойственна и властям, и обществу.

Основа такого восприятия ситуации базируется на том, что во время президентских выборов в 2020 году белорусский народ отказал Александру Лукашенко в праве представлять себя и быть проводником своего суверенитета. Последовавшие за этим многосоттысячные и многомесячные протесты предельно доходчиво и наглядно продемонстрировали нелегитимность режима Лукашенко для всех ключевых субъектов социальной и политической динамики. И в 2021 году в этом плане мало что изменилось. Это очевидно большей

<sup>3</sup> «Две параллельные Беларуси — главный результат событий минувшего года.» *Цэнтр новых ідэй*, 07 Sep. 2021, <https://newbelarus.vision/dve-parallelnye-belarusi/>; «Социолог: Лукашенко до последнего будет избегать вступления в войну.» RFI, 17 Mar. 2022, <http://surl.li/bypnu>.

части белорусского общества, понятно и силовикам режима, и представителям властной вертикали страны; это ясно и международному сообществу.

Очевидная нелегитимность режима Лукашенко сузила инструментальный спектр власти до немногочисленных механизмов, среди которых одним из главных следует признать репрессивно-насильственный аппарат. Эскалация его использования видилась властями как условие собственно-самосохранения.

Второй важный момент: после революции 2020 года силовики и представители власти начали воспринимать белорусское общество как враждебное, непокорное и непокорённое население. И здесь непринципиально, кто, как и почему изменил «тишайшую ниву, самое покорное население»<sup>4</sup>; главное то, что для власти народ оказался врагом. Потому задача власти предельно проста — максимально жёсткая пачификация, то есть насильственное, силовое приведение к мирному состоянию. Такое восприятие общества провоцирует и псевдвоенную риторику первых лиц государства<sup>5</sup>, и оккупационный нарратив<sup>6</sup>. Как следствие — восприятие несогласных людей как тех, кого следует уничтожить.

В обществе подобные действия порождают закономерный ответ — восприятие гражданами власти как оккупационной администрации. Напрямую людьми это проговаривается далеко не всегда, однако они чётко видят и масштабы репрессий против родственников и соседей, и перераспределение финансов от незащищённых слоёв

<sup>4</sup> Предположительно Ю. Караев, глава МВД Республики Беларусь.

<sup>5</sup> «Мы в плен никого не берём». А. Лукашенко, самопровозглашённый президент Республики Беларусь.

<sup>6</sup> «Мы уже стали входить на их территорию, мы уже стали их преследовать и мы уже с остальными органами национальной безопасности — с Комитетом, с армией, с погранвойсками — их преследуем». Предположительно Ю. Караев, глава МВД Республики Беларусь.

населения к силовым структурам, и отсутствие социальной базы у действующей власти. Как показывают результаты социологических исследований, беларусы считают, что у беларусского режима отсутствует социальная база. В наличии только власть (чиновники) и охраняющие эту власть силовики (МВД, КГБ, военные). Собственно, и сам Лукашенко утверждает, что опорой его власти должны быть военные, в том числе и бывшие.<sup>7</sup>

Отказ режиму в праве быть проводником национального суверенитета, ставка власти на насилие и попытки создания обществом (в содружестве с диаспорой) альтернативы государству зафиксировали оккупационный статус беларусской власти и проблематизировали возможности для нахождения консенсуса между властями и обществом.

### Резистентность общества

В 2021 году власти приложили максимум усилий для того, чтобы лишить общество любых возможностей для проявления его субъективации: уничтожены или вытеснены за границу практически все независимые СМИ<sup>8</sup> и негосударственные организации<sup>9</sup>. Административному и/или уголовному

<sup>7</sup> «Лукашенко видит большой кадровый резерв в регионах Беларуси и среди бывших военных.» *Прайм Пресс*, 01 Oct. 2021, <http://surl.li/byrpps>.

<sup>8</sup> Согласно ежегодному докладу Комитета защиты журналистов, Беларусь находилась на пятом месте в мире по количеству журналистов в заключении; согласно мировому рейтингу уровня свободы интернета, составленному правозащитной организацией *Freedom House*, в 2021 году Беларусь, наряду с Мьянмой и Угандой, оказалась среди стран, где зафиксировано наибольшее ухудшение свободы интернета.

<sup>9</sup> В 2021 году порядка 150 НКО ликвидированы в принудительном порядке, более 200 подали заявления о самоликвидации; см.: «Мониторинг НКО в Беларуси, находящихся в процессе принудительной ликвида-

преследованию подвергались структуры и активисты как на локальном<sup>10</sup>, так и на профессиональном<sup>11</sup> или общестрановом<sup>12</sup> уровнях.

Несмотря на шквал репрессий, не прекратившихся по сей день, общество в целом сохранило и свой протестный, антирежимный настрой, и наработанные практики горизонтальной солидарности.

С опорой на данные социологических исследований можно говорить, что протестный потенциал если и снизился, то минимально. Так, с января по ноябрь уровень прямой<sup>13</sup> поддержки акций протеста (однозначно или скорее положительно относятся) снизился всего на 6% (с 39 до 33%), число отказывающихся в поддержке увеличилось с 40 до 42%. Если смотреть на комплексную сегментацию, разработанную в рамках мониторинговых замеров Беларускай ініцыятывы Chatham House, то «ядро протеста» уменьшилось всего на 4% (с 34 до 30%), «Бастион Лукашенко» увеличился на 2% (с 25 до 27%). Очевидно, изменения минимальны и находятся практически в зоне ошибки выборки.

ции и принявших решение о самоликвидации.» Lawtrend, <https://www.lawtrend.org/liquidation-nko>.

<sup>10</sup> Это, прежде всего, телеграм-чаты локальных сообществ, которые составили абсолютное большинство среди категории «информационная продукция, признанная в 2021 году экстремистской». В 2021 году состоялось 427 судебных заседаний по таким вопросам [статья 314 Гражданского процессуального кодекса]; для сравнения: в 2020 году таких судебных заседаний было всего 19.

<sup>11</sup> Репрессивное давление оказывалось на целые профессиональные группы: медики, железнодорожники, адвокаты и др.

<sup>12</sup> Это независимые СМИ и платформы общестранового уровня типа ВУПОЛ или BYSOL. Среди 27 организаций, признанных экстремистскими за последние три месяца 2021 года, таких отмечено больше половины.

<sup>13</sup> Согласно ответам на вопрос: «Как вы относитесь к акциям протеста против действующей власти?».

Следует отметить, что пусть и небольшое, но снижение протестных настроений пошло не в пользу провластно настроенной части общества. Основной тренд отмечен скорее медленным и постепенным ростом доли так называемых «нейтралов» — той части общества, которая устала от политического напряжения и/или разочаровалась в политических акторах. Это хорошо заметно по динамике такого принципиального момента, как доверие государственным и независимым институтам общества. Так, доля тех, кто не смог определиться с доверием государственным институтам, увеличилась в среднем на 8%, а негосударственным — на 10%. Ещё один важный вопрос — поддержка требований протеста: здесь среднегодовой рост неопределившихся составил 8%.

Разрастание «серой» зоны — это скорее ситуационный процесс, связанный с ростом экономических проблем, отсутствием ярких побед продемократических сил и неопределённостью каких-либо перспектив развития общественно-политической ситуации. Крайне мало вероятно, что тенденция общественной «нейтрализации» вызвана действительными ценностными трансформациями общества. Тем более что наблюдаемый рост «нейтралов» укладывается в диапазон, который задаётся «фактором страха» (эксперты определяют силу его значимости в 8–9%), то есть стремлением скрыть своё мнение по чувствительным вопросам ввиду опасения преследований со стороны режима.<sup>14</sup>

2021 год убедительно показал, что события 2020 года были неслучайными. Белорусская революция явилась закономерным результатом развития общества, и вернуть это общество в предыдущее состояние невозможно. Репрессии могут лишь на время подавить внешние проявления

<sup>14</sup> «Взгляд белорусов на политический кризис (Результаты социологического опроса, проведённого с 1 до 10 ноября 2021 года).» Chatham House (Google drive), 2021, <http://surl.li/bynpn>.

горизонтальной социальности и протестной активности, низовой самоорганизации и взаимной поддержки. Однако при появлении любой возможности — или нового вызова — опыт солидаризации и индивидуальной проактивной деятельности даст о себе знать.

События, развернувшиеся с конца февраля 2022 года, подтверждают настоящий тезис. С началом российско-украинской войны после кратковременного шока горизонтальные структуры протеста в Беларуси заработали вновь — некоторые полностью в секретном, партизанском формате (*антивоенная активность, практики саботажа и информационно-коммуникационная поддержка украинских войск*), а некоторые в полулегальном режиме (*помощь беженцам из Украины — информационная, логистическая, ресурсная*). Открыто могли функционировать только структуры и организации белорусов зарубежья, которые получили дополнительный стимул к действию — «на полную мощь» в деле помощи беженцам (беларусам и украинцам) заработали релоцировавшиеся платформы взаимопомощи, белорусские медиа, экспертные сообщества, активисты профессиональных и дворовых сообществ.

## Заключение

Главным фактором, от которого будут зависеть направление и темпы социальной динамики в Беларуси, является российско-украинская война. Уже сейчас она не только основной топик белорусского информационного пространства, но и важнейший фактор активизации общественно-политической динамики как внутри Беларуси, так и среди белорусов зарубежья.

В случае скорой победы Украины можно ожидать дальнейшего (и скорого) роста горизонтальных связей

и протестных практик в белорусском обществе. Если же военные действия продолжатся многие месяцы, то режим уже двойной оккупации Беларуси также затянется надолго. Однако и в том, и в другом случае сопротивление общества режиму сохранится. Перевернуть страницу не получится.

# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ТОТАЛЬНАЯ ЗАЧИСТКА ПРИ СОХРАНЕНИИ ДОВЕРИЯ ОБЩЕСТВА

Вадим Можейко

## Резюме

В 2021 году белорусские организации гражданского общества (ОГО) столкнулись с тотальными неизбирательными репрессиями со стороны государства. Судя по всему, квалифицирующим признаком, достаточным для ликвидации, явилось не присутствие ОГО в списке ненадёжных, а отсутствие в списке надёжных. Для многих ОГО вынужденным решением явилась релокация, которая поставила их перед новыми вызовами.

Выжженное поле ОГО власть пыталась засеять подконтрольными ей организациями. Вероятно, в перспективе их представители станут делегатами Всебеларусского народного собрания от «гражданского общества». Однако социология демонстрирует, что жители Беларуси сохраняют доверие к неподконтрольным властям ОГО.

## Тенденции:

- уничтожение легальной рамки существования неподконтрольных ОГО в Беларуси;
- непубличная деятельность тех немногих ОГО, которые избежали репрессий и остались в Беларуси;
- релокация большинства ОГО и активистов за рубеж как новый вызов и новые возможности взаимодействия;
- активизация ГОНГО — подконтрольных государству псевдообщественных организаций, имитирующих ОГО и зачастую связанных с Москвой;
- сохранение общественной поддержки и доверия, несмотря на неблагоприятные условия деятельности ОГО.

## Тотальные репрессии: зачистка гражданского общества по всем направлениям

Весна 2021 года явилась концом для существования большинства ОГО в белорусском правовом поле. В апреле Александр Лукашенко потребовал «разобраться принципиально» с неподконтрольными властям ОГО и фондами. Глава МИД Владимир Макей прямо заявил, что ужесточение санкций Евросоюза приведёт к тому, что гражданское общество в Беларуси «перестанет существовать». В мае Лукашенко развил мысль, рассказав, что уничтожения ОГО требуют в том числе представители ГОНГО (о которых — ниже): «Нам уже политологи, наши сторонники (депутаты и другие) пальцем показывают, уже требуют: “Вы зачистите общество, мы видим, что происходило”»<sup>1</sup>.

По данным мониторинга *Lawtrend*, после этого выступления последовала принудительная ликвидация 384 ОГО<sup>2</sup>, ещё 273 организации приняли решение о самоликвидации<sup>3</sup>. Под каток «сокращений» попали ОГО всех правовых форм (общественные объединения, учреждения, ассоциации, фонды) и направлений работы: спортивные клубы и масонские ложи, автолюбители и аналитические центры, общество почётных консулов и общество защиты животных, ансамбль песни и танца и клуб любителей философии.

<sup>1</sup> «Лукашенко напомнил о перерегистрации некоммерческих организаций.» REFORM.by, 06 May 2021, <https://reform.by/223216-lukashenko-pomnil-o-pereregistracii-nekommercheskih-organizacij>.

<sup>2</sup> «Ликвидация ОГО 2021-2022 (обновляется).» *Lawtrend*, [https://docs.google.com/spreadsheets/u/0/d/1qHDjDaoqIFz9TnVsbTih-sFbWP\\_4U-1faraytI8AuKXM/htmlview](https://docs.google.com/spreadsheets/u/0/d/1qHDjDaoqIFz9TnVsbTih-sFbWP_4U-1faraytI8AuKXM/htmlview).

<sup>3</sup> «Перечень НКО, в отношении которых принято решение о самоликвидации.» *Lawtrend*, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1YExGoYV-jKMbx4fTnT-7VY8ScY1J6lKXlrWOjuPvS-Cg/edit?fbclid=IwAR0K7J0ojX-0ao6M24JeIOTtmHvmGKhTmUoAwA-hVwNylXxDjxH9oZGjUT68#gid=0>.

Неизбирательные репрессии коснулись и тех ОГО, которые давно не вели никакой деятельности.

Судя по всему, квалифицирующим признаком, достаточным для ликвидации, явилось не присутствие ОГО в списке ненадёжных, а отсутствие в списке надёжных. В декабре на совещании Лукашенко заявил, что ликвидированные ОГО «никогда не будут восстановлены».

По стране прокатилось несколько волн обысков, конфискации техники, блокировки счетов, допросов и арестов (а потом и приговоров к тюремным срокам) представителей ОГО, в том числе «Беларусской ассоциации журналистов», независимого профсоюза РЭП, организаций польской диаспоры. Задержали руководство «Офиса по правам людей с инвалидностью» (Сергей Дроздовский, Олег Граблевский), экологов (Ирина Сухий, Наталья Герасимова), аналитиков (Валерия Костюгова, Татьяна Кузина, Владимир Мацкевич), представителей искусства (Павел Белоус, Алесь Пушкин) и фемактивисток (Ольга Горбунова, Дарья Царик).

Целенаправленным гонениям подвергались правозащитники, включая правозащитный центр «Весна» и его региональные отделения, *Human Constanta*, Международный комитет по расследованию пыток в Беларуси, Беларусский Хельсинкский комитет, Центр правовой трансформации *Lawtrend*, «Правовую инициативу». Задержаны и помещены под стражу все оставшиеся в Беларуси руководители ПЦ «Весна», а также многие активисты и волонтеры. Руководитель гомельского отделения «Весны» Леонид Судаленко приговорён к трём годам лишения свободы в колонии общего режима. По итогам 2021 года, в Беларуси не осталось правозащитных организаций, зарегистрированных или хотя бы работающих публично.

Заведены уголовные дела на представителей фондов солидарности — *BY\_help* и *BYSOL*, чья работа трактовалась как «финансирование деятельности экстремистского

формирования». Фонды и сами были признаны экстремистскими формированиями, как и другие общественные инициативы и медиа. Сайты ликвидированных ОГО зачастую подвергались блокировке на территории Беларуси.

Дважды (в марте и декабре) сокращался перечень организаций, которые могут арендовать помещения на льготных условиях. При этом расширены требования к публичной отчётности ОГО: теперь они должны указывать все мероприятия, проведённые за год, с указанием целей и содержания этих мероприятий, перечислением всех участников, в том числе блогеров, журналистов, модераторов сообществ социальных сетей.

### Релокация и новые вызовы

Неудивительно, что в таких условиях многие представители ОГО предпочли аресту релокацию (или вынуждены были бежать из страны, освободившись из-под ареста и ожидая нового). Диаспоры белорусских активистов превратились в массовые в таких городах, как Вильнюс, Варшава, Берлин, Тбилиси или довоенный Киев. Немногочисленные офлайн-мероприятия ОГО теперь чаще всего проходят в этих городах и в гибридном формате (телемост по зуму). Релокация позволила в значительной степени — хотя, конечно, и не полностью — сохранить человеческий капитал ОГО.

При этом, однако, очевидным образом пострадала возможность контакта с целевыми группами в Беларуси и вовлечения в свою деятельность новых людей. ОГО чаще всего не могут рекрутировать или привлекать к сотрудничеству представителей новых локальных инициатив, возникших в 2020 году дворовых и районных Telegram-чатов. Этот потенциал для обновления и укрепления ОГО остаётся нереализованным. Прерваны и без того слабые контакты ОГО

с государством, не осталось пространства для адвокати́рования.

В опросах<sup>4</sup> большинство представителей ОГО отмечают невозможность долгосрочного планирования, реализации планов и проектов ввиду постоянно меняющейся ситуации, а также апатию и выгорание сотрудников и активистов. Многократно возрос риск получения внешних ресурсов для осуществления деятельности ОГО, а возможность финансирования за счёт источников внутри страны сократилась. У многих ОГО горизонт планирования сузился до задачи выживания организации в среднесрочной перспективе.

Тем ни менее, несмотря на репрессии, в Беларуси всё ещё существуют ОГО и отдельные активисты, которые сохранили регистрацию и/или продолжают свою деятельность. Однако опасения за свою свободу приводят к тому, что действующие ОГО всячески избегают публичности, что негативно сказывается на их видимости для общества и возможности контактов с целевыми группами. Многие ОГО стали безликими, люди опасаются ассоциировать себя с гражданской активностью (зачастую даже после релокации).

Возникшие после 2020 года фонды солидарности (BYSOL, ВУРОЛ, фонды медицинской и спортивной солидарности, Беларуская рада культуры) адаптируют свою деятельность к новым условиям и продолжают помогать целевым аудиториям. В 2021 году фонды солидарности выстраивали связи с партнёрами, включая институциональные связи со старыми ОГО, и находили новые ниши для работы.

<sup>4</sup> «Состояние и актуальные потребности белорусских организаций гражданского общества в ситуации политического кризиса.» SYMPA, 22 Mar. 2022, <https://sympa-by.eu/ru/articles/v-dopolnenie-k-issledovaniyu-sostoyanie-i-aktualnye-potrebnosti-belarusskih-organizacii.html>.

## ГОНГО: расцвет перед возможной институционализацией

Стремясь уничтожить настоящее гражданское общество, власть одновременно предпринимала попытки его имитации. Трендом 2021 года явилось создание либо активизация псевдообщественных организаций, ГОНГО (от англ. GONGO — Government-Organized Non-Governmental Organization). В отличие от настоящих ОГО, эти инициативы действуют строго в русле государственной политики и в соответствии с интересами режима, не допускают критику власти (кроме как по несущественным поводам).

Представители ГОНГО активно комментируют события для государственных СМИ, создавая иллюзию репрезентации альтернативного или экспертного мнения. Для этих же целей поддержки пропаганды они принимают участие в различных организуемых вертикалью власти событиях, включая выступления перед трудовыми коллективами.

Характерная черта белорусских ГОНГО и их представителей — тесные связи с Москвой: регулярные интервью российским СМИ — от белорусской редакции «Спутника» до поездок на ток-шоу в Москву; сотрудничество с российскими специалистами, которые на различных ролях прямо представлены в белорусских ГОНГО; институциональное сотрудничество и партнёрство с российскими структурами.

В свою очередь государство обеспечивает таким инициативам различную поддержку (льготы, предоставление помещений, защиту от преследования). Их приглашают на официальные мероприятия с участием Лукашенко и других чиновников, в том числе на т. н. «Большой разговор» с Лукашенко, состоявшийся 9 августа 2021 года и призванный символически подвести черту под Годом протестов.

Непосредственно как ГОНГО позиционирует себя Белорусское общество «Знание», которое зарегистрировано

в форме республиканского государственно-общественного объединения и ведёт свою историю с советских времен. В сентябре 2021 года Общество возглавил Вадим Гигин, ранее работавший в государственных университетах и медиа. Гигин прямо признаёт, что организацию реанимировали по инициативе Лукашенко и ради пропаганды: «В последнее время оно было не очень заметно в информационном и общественном пространстве, поэтому президент поставил задачу сделать из организации инструмент донесения актуальной общественно-политической, историко-культурной и другой информации до граждан страны»<sup>5</sup>.

Заместителем Гигина стал экс-депутат Валерий Бородея (ранее неоднократно участвовавший в ток-шоу, которые вёл Гигин), региональные отделения «Знания» возглавляют руководители местных государственных университетов. В ноябре Лукашенко наделил «Знание» льготами и предоставил бесплатные офисы по всей стране.<sup>6</sup>

В октябре 2021 года провластный и пророссийский деятель Дмитрий Беляков зарегистрировал информационно-просветительское учреждение «Центр “Системная правовозащита”». Его деятельность, однако, сконцентрировалась не на защите прав человека в Беларуси, а на поддержке государственной позиции в миграционном кризисе, искусственно спровоцированном на границе Беларуси и Евросоюза. В костюме правозащитника он раздал мигрантам несколько пачек порошков от простуды, а государственным журналистам — интервью. Беляков возлагал ответственность за происходящее на международные медицинские

<sup>5</sup> «Гигин: деятельность белорусского общества “Знание” активизируется.» БелТА, 03 Sep. 2021, <https://www.belta.by/society/view/gigin-dejatelnost-belorusskogo-obschestva-znanie-aktiviziruetsja-458239-2021/>.

<sup>6</sup> «Гигину и его обществу “Знание” выдали помещения и льготы.» REFORM.by, 13 Nov. 2021, <https://reform.by/277268-giginu-i-ego-obshhestvu-znanie-vydali-pomeshhenija-i-lgoty>.

организации и обвинял европейские страны в «вопиющем по своему цинизму отношении к человеческой жизни»<sup>7</sup>.

Активизируются также ГОНГО, имитирующие исследовательские и аналитические центры. Провластный спикер Алексей Дермант возглавляет т. н. Центр изучения и развития континентальной интеграции «Северная Евразия». Там же состоит ещё один провластный спикер Пётр Петровский, другими экспертами центра являются российские специалисты. Ещё одно подобное ГОНГО, учреждение «Актуальная концепция», не имеет даже сайта, однако позволяет провластному спикеру Александру Шпаковскому называть себя директором аналитического центра.

Шпаковский состоит и в экспертном совете инициативы «Минский диалог», чьи руководители — Евгений Прейгерман и Денис Мельянцов — также были приглашены на «Большой разговор» с Лукашенко 9 августа 2021 года. В конце года (декабрь) команда «Минского диалога» ездила в Москву, чтобы совместно с Институтом международных исследований МГИМО учредить «Российско-Беларусский экспертный диалог». Евгений Прейгерман прямо заявляет, что бенефициарами площадки будут власти Беларуси и России: «Цель нового трека — создать постоянно действующий формат, который будет работать в интересах как внешнеполитических ведомств стран, так и Союзного государства»<sup>8</sup>.

Значение и далеко идущий смысл этого расцвета ГОНГО подчёркивает проект изменений и дополнений Конституции, обнародованный в последние дни 2021 года. Всебеларусское народное собрание (ВНС), новый орган высшей

<sup>7</sup> «“Ябатька” Беляков стал хьюманрайтс активистом.» REFORM.by, 11 Nov. 2021, <https://reform.news/276642-jabatka-beljakov-stal-hjumanrajts-aktivistom>.

<sup>8</sup> «Установочная встреча Российско-Беларусского экспертного диалога.» МГИМО, 13 Dec. 2021, <https://mgimo.ru/about/news/main/russian-belarusian-expert-dialogue/>.

власти Беларуси, будет включать в себя делегатов от гражданского общества. Перед этим, в октябре, Лукашенко анонсировал законодательное закрепление трактовки гражданского общества как ГОНГО: «Настало время принять закон и прописать, что наше гражданское общество – это не НПО, НКО и прочая дрянь. А что у нас есть ... профсоюзы, БРСМ ... ветеранские, женские организации».

А. Лукашенко прямо заявляет, что делегатами ВНС будут им же определённые представители ГОНГО, а представители ОГО в новый орган высшей власти, конечно, не войдут: «Будем обсуждать с депутатами, со специалистами, определим, из чего будет состоять это гражданское общество. И потом определимся, как от этого гражданского общества мы будем формировать делегатов ВНС... Этих террористических ячеек, которые портят нам жизнь, их в гражданском обществе не будет»<sup>9</sup>.

## Сохранение поддержки общества

Несмотря на такую неблагоприятную среду, белорусские ОГО сохраняют поддержку общества. Согласно опросам *Chatham House Belarus Initiative*<sup>10</sup>, среди всех белорусских общественных институтов (включая политические силы и органы власти) только неподконтрольные государству обладают положительным индексом доверия (который считается как разница между уровнями доверия и недоверия),

<sup>9</sup> «Лукашенко: гражданское общество Беларуси будет состоять из людей, которые себя проявили, которые являются истинными столпами этого общества.» ОНТ, 22 Jan. 2022, <https://ont.by/news/lukashenko-grazhdanskoe-obshestvo-belarusi-budet-sostoyat-iz-lyudej-kotorye-seb-ya-proyavili-kotorye-yavlyayutsya-istinnymi-stolpami-etogo-obshestva>.

<sup>10</sup> «Взгляды белорусов на политический кризис.» *Што думаюць Беларусы*, Nov. 2021, <https://belaruspolls.org/wave-6>.

превышающим статистическую погрешность: негосударственные СМИ (17%), независимые правозащитные организации и независимые профсоюзы (по 15%), а также православная церковь (5%). Другие институты с положительным индексом доверия — «администрация моего предприятия» (2%) и армия (1%). У официальных профсоюзов и государственных СМИ индексы доверия отрицательные (-22% и -43% соответственно).

## Заключение

В 2021 году белорусские организации гражданского общества столкнулись с беспрецедентными по масштабу репрессиями, фактически обусловленными стремлением государства зачистить гражданское общество и привести на место ОГО подконтрольные режиму ГОНГО. Репрессии, вне всякого сомнения, самым серьёзным образом подорвали организационный потенциал ОГО и поставили сектор перед задачей выживания (а многих активистов — физического выживания за решёткой).

Однако ГОНГО априори не могут добиться сравнимого с их «прототипами» общественного доверия как минимум потому, что целевой аудиторией таких структур неизбежно оказывается не общество, а само государство.

ОГО предстоит адаптироваться к новым условиям работы, в том числе из-за рубежа. Переформатирование сектора будет происходить хоть и вследствие действий государства, но не по его сценарию. Будет расти запрос на новые сети кооперации: как по схожести направлений деятельности, так и ввиду релокации ранее далёких ОГО в одни города.

# ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ПЕРИОД РЕАКЦИИ: РЕЛОКАЦИЯ АКТИВА И ОНЛАЙН-КОММУНИКАЦИЯ

Дмитрий Кухлей

## Резюме

В 2021 году партийное строительство проходило в крайне неблагоприятных условиях эскалации репрессий, которые затронули практически все демократические организации. Часть политорганizations вынуждены были вести деятельность из-за рубежа вследствие угрозы уголовного преследования в Беларуси. Офису Светланы Тихановской и Народному антикризисному управлению (НАУ) во главе с Павлом Латушко удалось наладить эффективное взаимодействие со своими сторонниками внутри страны с помощью независимых медиа и собственных каналов коммуникации. Правоцентристы продолжили сотрудничество со штабом С. Тихановской (Объединённая гражданская партия), Координационным советом (Беларусская христианская демократия) и НАУ (движение «За свободу») в ожидании прекращения репрессий или открытия нового окна возможностей.

Оргкомитет «Вместе» Виктора Бабарико сохранил перспективы стать наиболее популярным партийным проектом. Наряду с «Нашей партией» Андрея Дмитриева оргкомитет «Вместе» со второй половины года сосредоточился на внутренних образовательных мероприятиях для консолидации симпатизантов в условиях ужесточения репрессий.

В 2021 году А. Лукашенко сделал ставку на жёсткое подавление инакомыслия и постепенно заморозил развитие партийной системы, включая все лоялистские проекты.

## Тенденции:

- сохранение свободной координации между демократическими организациями в рамках широкой коалиции с лидерством Офиса Светланы Тихановской и НАУ;

- перевод партийных проектов в спящий режим в ожидании открытия окна возможностей или смягчения репрессивности режима А. Лукашенко;
- заморозка властями развития партийной системы, в том числе и с участием оппортунистов, в период реакции, но с возможностью активизации номенклатурных проектов в условиях падения рейтинга Лукашенко.

## Введение

Демократическим организациям крайне затруднительно ангажировать новых членов в условиях массовых репрессий и релокации активистов за рубеж. Хотя власти не смогли деполитизировать общество, к концу года им удалось полностью взять под контроль улицы, зачистить городское пространство от признаков протеста и постепенно консолидировать лоялистов вокруг фигуры А. Лукашенко.

Совместный мобилизационный план демократических сил на весну 2021 не принёс успехов вследствие репрессий и усталости актива от длительного противостояния с властями. Однако локальные марши и партизанская протестная активность возобновились. Весеннюю стратегию инициировала широкая коалиция политорганизаций и демократических инициатив, включая Офис Светланы Тихановской, Координационный совет (КС), Народное антикризисное управление (НАУ), Веронику Цепкало.

Латентная политизированность и мобилизационный потенциал общества сохранились, что подтвердилось голосованием в поддержку единой кампании демсил о переговорах с Лукашенко. Несмотря на противодействие властей, в голосовании приняло участие более 780 тыс. чел.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> «Мы требуем начать переговоры.» Голос, <https://belarus2020.org/dialog>.

Политорганизации добились успеха в удержании требований гражданского общества (ГО) на повестке беларусско-европейских отношений и выработке политики западных столиц в отношении режима Лукашенко. Деморганизации продвигали санкционную повестку и международную изоляцию официального Минска. Демократы инициировали адвокационные кампании и оказывали эффективное давление на иностранные компании. В результате удалось добиться отказа ряда западных фирм от рекламы в госСМИ, а также от экономической кооперации с госкорпорациями.

Тем временем политорганизации лишились возможности рекрутировать активистов в кооперации с организациями ГО. Во второй половине 2021 года большинство из этих НГО были ликвидированы властями, как, к примеру, БНФ «Адраджэнне», Движение «За свободу», инициатива «Говори правду».

Несмотря на заявленные намерения, в течение года власти не откорректировали партийное законодательство и не провели перерегистрацию политических партий.<sup>2</sup> В очередной раз А. Лукашенко остудил намерения номенклатуры развивать управляемую партийную систему. В начале года руководство «Белой Руси» уже заявляло о запуске процесса трансформации общественного объединения в Партию народного единства. Зарегистрированные демпартии, в свою очередь, опасались ликвидации своих структур и пытались не привлекать внимания силовиков резкими заявлениями.

Жёсткие репрессии, отказ властей от диалога и госпропаганда поддерживали поляризацию общества. Сегментация сторонников перемен нарастала, а единая повестка ГО в течение года постепенно размывалась.

<sup>2</sup> «Совещание по вопросам деятельности политических партий в Беларуси.» *Президент Республікі Беларусь*, 09 Apr. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-voprosam-deyatelnosti-politicheskikh-partiy-v-belarusi>.

В первые месяцы 2021 года одним из лидеров по привлечению внимания критиков широкой коалиции демсил стала глава организации «Наш дом» Ольга Карач. «Нашему дому» удалось выстроить эффективные каналы коммуникации со сторонниками перемен, но затем влияние организации на повестку снизилось, в том числе вследствие скандалов.

К концу года среди сторонников перемен в публичном пространстве возобновилась дискуссия о пересмотре требований к беларускому руководству для начала диалога. Голос критиков санкционного подхода во главе с лидером КХП БНФ Зеноном Позняком усилился.

Часть политорганizations, в том числе актив команды В. Бабарико, оргкомитет партии «Вместе», демонстрировали готовность к компромиссам с Лукашенко, но их визави не рассматривал даже возможность диалога. Госполитика сводилась исключительно к принуждению всех слоёв общества к признанию лидерства первого президента Беларуси. Тем не менее ультимативная риторика оставалась мейнстримом и поддерживалась широкой коалицией во главе с Офисом С. Тихановской и НАУ.

Влияние демсил на повестку хотя и снизилось, но оставалось весомым. Деморганizations вынуждены были релоцировать актив и развивать организационную инфраструктуру за рубежом. Организационное развитие партий внутри Беларуси приостановилось ввиду жёстких репрессий, арестов и уголовного преследования. Демократические организации пытались удержать своих симпатизантов посредством онлайн-медиа, живой коммуникации и деятельности в поле, которая, впрочем, была крайне ограничена в условиях репрессий.

Коалиционные проекты:  
Координационный совет, «Сход» и альянс «левых»

На протяжении года демсилы пытались найти точки соприкосновения — особенно по ценностным вопросам. Так, к Меморандуму КС в защиту суверенитета и независимости присоединились представители большинства демократических организаций Беларуси и эмигрантских центров.<sup>3</sup> Однако КС постепенно уступал позиции в формировании повестки, но оставался широкой платформой демократических организаций и инициатив со свободной координацией и децентрализованной структурой.

В рамках неформального альянса Офис С. Тихановской, КС и НАУ координировали направления деятельности и согласовывали совместные позиции по стратегическим вопросам, в том числе в отношении работы с диаспорами, Восточного партнёрства, а также конституционного референдума 2022. Широкая коалиция демократов взаимодействовала с независимыми экспертами и ГО, что позволяло усиливать организационные возможности и коммуникацию со сторонниками перемен внутри страны.

К концу года широкая коалиция демократических организаций инициировала кампанию по мобилизации сторонников перемен во время референдума 2022. Инициативу «Перечеркни незаконное — перечеркни референдум» продвигали Офис С. Тихановской, НАУ во главе с П. Латушко, КС и ряд общественно-политических организаций. Разработчики единой стратегии попытались учесть мнения сторонников как бойкота, так и участия.

<sup>3</sup> «Список подписавших Меморандум КС и демократических сил в защиту суверенитета и независимости Республики Беларусь.» Координационный совет по организации процесса преодоления политического кризиса, 24 May 2021, [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1b\\_F7T-brwWldnyGxrJ4F3YHlkI5FcLs4bg\\_F7vQLCmjM/edit#gid=1245486468](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1b_F7T-brwWldnyGxrJ4F3YHlkI5FcLs4bg_F7vQLCmjM/edit#gid=1245486468).

По замерам независимых социологов из *Chatham House*, коалиции удалось мобилизовать демократическое ядро, но значительная часть сочувствующих сторонников перемен проигнорировала единую стратегию.<sup>4</sup> Около 30% оппозиционеров критически восприняли единую стратегию коалиции демсил, продвигали идею бойкота/игнорирования плебисцитарной кампании и не участвовали в голосовании, что характерно для большинства электоральных кампаний на протяжении всего правления Лукашенко.

Следует отметить, что часть партий — как зарегистрированных, так и оргкомитетов — публично не присоединились к широкой коалиции по плебисциту ввиду опасений жёстких репрессий, но впоследствии озвучивали позиции в отношении референдума, близкие к единому мобилизационному плану.

В начале года часть политорганизаций и новых активистов с помощью айтишников запустили инициативу «Сход». Проект поддержал КС в пику официальному Всебеларусскому народному собранию (ВНС). «Сход» попытался получить переговорный мандат и легитимность снизу — напрямую от избирателей. Так, при помощи инициативы «Голос» было организовано онлайн-голосование за делегатов.

Активное участие в «Сходе» приняли новые активисты и представители гражданского общества, а также выдвиженцы от уже структурированной оппозиции, в том числе БНФ, БХД, «Говори правду» и «За свободу». Однако платформе не удалось привлечь внимание большинства сторонников перемен в условиях нарастания репрессий. Так, на 328 вакансий был избран 151 делегат, а количество проголосовавших ограничилось 90 тыс. избирателей.

<sup>4</sup> Астапеня, Рыгор. «Референдум-2022: как проголосовали беларусы и что думают про официальные итоги?» *Беларуская ініцыятыва*, <https://belaruspolls.org/articles/referendum-3>.

У зарегистрированных партий сохранялась надежда стать субъектом переговоров с режимом Лукашенко. В начале года БНФ, БСДГ, БСДП («Грамада»), «Зелёные», ОГП, «Справедливый мир» продолжили консультации по конституционной реформе. Партийцы дистанцировались от политорганizations с ультимативной риторикой, которые к этому времени уже вели деятельность из-за рубежа.

Накануне проведения властями ВНС левая коалиция в составе БСДП («Грамада»), «Зелёных» и «Справедливого мира» при участии Свободного профсоюза металлистов провели форум «За равенство и социальную справедливость». На мероприятии делегаты актуализировали единую повестку ГО для начала переговоров с властью, но предложили поэтапный план деэскалации противостояния в обществе и трансформации режима:

- освобождение политзаключённых и прекращение репрессий;
- организация новых выборов при посредничестве ОБСЕ;
- проведение конституционной реформы.<sup>5</sup>

Эти требования оказались неприемлемыми для властей, которые продолжили навязывать обществу собственную повестку репрессиями.

Демократические организации ожидаемо не участвовали в ВНС. Из заметных фигур можно выделить экс-кандидата в президенты Анну Канопацкую. Отсутствие партийного представительства связывалось и с общей позицией демократических организаций, которые критически оценили цели и процедуры организации ВНС.

Весной БНФ, БСДП («Грамада») и «Зелёные» попытались восстановить довыборный уровень контактов

<sup>5</sup> «Второй форум левых демократических сил Беларуси.» *Беларуская партыя “Зялёныя”*, 10 Feb. 2021, <https://greenparty.by/?p=1058>.

и взаимодействия с властями, подав заявку на проведение Дня Воли и «Чернобыльского шляха». Власти демонстративно отказались от диалога с партийцами, пересмотревшими ультимативные требования ГО. Заявители традиционных оппозиционных акций подверглись административным арестам.

К середине года развитие левой коалиции в составе БСДП («Грамада»), «Зелёных» и «Справедливого мира» приостановилось в связи с ухудшением политической ситуации. Партии даже не смогли договориться о помещениях для проведения мероприятия вследствие давления властей на арендодателей.

В свою очередь, ввиду опасения репрессий, участники партийного альянса «Право выбора» отказались от совместного наблюдения на февральском референдуме 2022. На протяжении многих лет партийное наблюдение «Право выбора» являлось примером успешного сотрудничества ОГП, БНФ, БСДП («Грамада»), «Зелёных», БХД, Партии свободы и справедливости, профсоюза РЭП.

### Обновление партийного поля: «Вместе» Виктора Бабарико и «Новая партия» Андрея Дмитриева

В начале 2021 года ряд лидеров и команд заявили об учреждении новых партий, в том числе лоялистских и пророссийских. Однако с середины года большинство партийных проектов были поставлены на паузу.

К оргкомитету «Вместе», инициированному экс-банкиром В. Бабарико в заключении, присоединилось около 6 тыс. учредителей в течение первого месяца после анонса о создании политической партии. Оргкомитет рассчитывал провести учредительный съезд в мае, но впоследствии, в условиях эскалации репрессий, дата была перенесена на неопределённый срок.

После препятствий со стороны силовиков в проведении региональных встреч, штаб «Вместе» перевёл коммуникацию со своими сторонниками в онлайн-режим. Организаторы пытались ориентироваться на широкие группы населения и не акцентировать внимание на идеологических и ценностных вопросах, которые могли бы расколоть или демотивировать часть их аудитории.

Вслед за штабом В. Бабарико лидер НАУ Павел Латушко заявил о планах по созданию партии, но в отдалённой перспективе — после победы над режимом. В отличие от «Вместе», риторика лидера НАУ ориентировалась на жёстких противников режима Лукашенко и демократическое ядро. Павлу Латушко удалось укрепить кадровый потенциал своей организации, в том числе за счёт коллег по дипломатической службе. В то же время другие члены команды покинули НАУ (Е. Бурый, В. Прокопьев, А. Остапович и др.), чтобы развивать собственные проекты или по другим причинам.

Экс-кандидат в президенты 2020 Андрей Дмитриев попытался запустить новый проект «Наша партия», но учредительный съезд был перенесён ввиду неблагоприятной политической атмосферы. Партийцы продолжили онлайн-коммуникацию и образовательные мероприятия для симпатизантов в ожидании потепления для активизации партийного строительства.

Национал-демократы из БНФ вынуждены приостановить публичную деятельность, особенно после ареста их лидера Рыгора Костусева. Ещё в начале года партия рассчитывала консолидировать своих сторонников и провести традиционное празднование Дня Воли, в том числе руководство БНФ обращалось за получением официального разрешения. Однако к 25 марта маховик репрессий уже развернулся в полную силу и захватил новые группы сторонников перемен. На все публичные активности партий вводился запрет.

На протяжении 2021 года часть активистов БНФ эмигрировали ввиду угрозы уголовного преследования в связи с тем, что принимали участие в массовых протестах 2020, являлись организаторами некоторых популярных региональных медиа или же общественных инициатив. Осенью миноуст ликвидировал ОО БНФ «Адраджэнне», старейшее общественно-политическое движение национал-демократов.

### Конструктивная оппозиция и лоялисты: *stand-by mode*

К концу весны 2021 года со всей очевидностью обозначилось решение властей о заморозке эксперимента с развитием управляемой партийной системы. Процесс строительства новых партий из лоялистов оказался приостановленным, несмотря на прозвучавшие в начале года заявления о создании номенклатурной Партии народного единства на базе «Белой Руси», а также «Союза», объединяющего сторонников интеграции с Россией.

Власти также утратили интерес к партийному проекту экс-кандидата в президенты Анны Канопацкой с антиросийской повесткой, который ориентировался на аудиторию национал-демократов и сторонников БНФ «Адраджэнне». Не получили развития и проекты руководителя «Круглого стола демократических сил» Юрия Воскресенского — «Новые люди» и «Демократический союз», нацеливавшиеся на актив экс-претендентов в президенты Виктора Бабарико и Валерия Цепкало соответственно.

Спящие политические партии из реестра миноуста традиционно не проявляли особых признаков самостоятельной публичной активности, за исключением поддержки режима или участия в официальных мероприятиях.

## Заключение

Политорганизации будут придерживаться стратегии коалиционного сотрудничества, однако усилятся взаимная критика и напряжённость в условиях сокращения ресурсов, сужения аудитории партий до организационного ядра и в отсутствие ощутимых результатов по принуждению режима Лукашенко к переговорам. Деморганizations в эмиграции продолжат развивать свои структуры, стремясь сохранить актив, а также влияние на внутривелиарусскую повестку и отношения западных столиц с официальным Минском.

В условиях высокой политизации общества сохранится и востребованность политических партий. Однако для активистов привлекательность партии будет определяться главным образом наличием популярных харизматичных лидеров, а не идеологическими ценностями.

На фоне тотальной зачистки организаций гражданского общества отказ от ликвидации зарегистрированных партий является свидетельством планов части номенклатуры по развитию управляемой партийной системы в следующие годы. Однако А. Лукашенко заинтересован в затягивании сроков принятия нового законодательства о партиях и в принципе не заинтересован в трансформации персоналистского режима. Тем не менее часть госаппарата и лоялисты ожидают сокращения роли «партии силовиков» в руководстве и возобновления эксперимента с развитием управляемой партийной системы, а также интеграции части умеренных оппонентов в политическую систему.

# СМИ: ПОЛЕ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ БОРЬБЫ БЕЗ ПРЕДПОСЫЛОК ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Елена Артёменко-Мельянцова

## Резюме

В 2021 году в сфере белорусских медиа продолжились и усугубились тенденции 2020 года. Система независимых медиа в Беларуси практически разрушена, негосударственные общественно-политические СМИ не просто выдавливаются из легального поля, но и криминализируются. На этом фоне в работе государственных СМИ развиваются новые подходы пропагандистского воздействия и внедряются новые технологии.

В условиях, когда на официальных каналах усиливается градус пропаганды, а сотрудники негосударственных медиа не просто теряют доступ к официальным источникам информации, но вытесняются из страны, не остаётся предпосылок для выполнения СМИ своих функций общественного контроля и поддержания информационной безопасности государства.

Даже относительные успехи в экономике, которые могли бы стимулировать рост рекламного рынка, а следовательно, и финансового обеспечения средств массовой информации, не могут благотворно влиять на развитие ситуации в условиях разрушения инфраструктуры независимых медиа.

## Тенденции:

- разрушение системы независимых средств массовой информации;
- новые подходы пропагандистского воздействия в государственных СМИ;
- неопределённость на рынке рекламы и PR.

## Положение независимых медиа в Беларуси

2021 год явился продолжением масштабной государственной кампании по стерилизации информационного поля, которая выразилась в массированном давлении на средства массовой информации, общественные организации и граждан, критикующих действия властей в публичном пространстве. В результате этих действий большая часть активно работающих независимых общественно-политических изданий была вытеснена из страны. Хотя, по данным Беларускай асоцыяцыі журналістаў (БАЖ), количество задержаний журналистов по сравнению с беспрецедентным уровнем 2020 года снизилось с 481 до 113 чел., властям удалось практически уничтожить независимую медиасферу за счёт криминализации деятельности негосударственных медиаресурсов.

По данным БАЖ, в течение года криминальному преследованию подверглись 60 журналистов, 32 из которых оставались задержанными на конец года. Екатерина Борисевич (*tut.by*), Екатерина Андреева и Дарья Чульцова (*Belsat*), Сергей Гордиевич (*1reg.by*) осуждены по криминальным статьям. В течение года прошло 146 обысков в редакциях СМИ и у журналистов независимых изданий.<sup>1</sup> Основными поводами для давления на журналистов являлись подозрения в террористической деятельности и в организации и подготовке действий, грубо нарушающих общественный порядок (статьи 289 и 342 белорусского УК).

Ещё один метод вытеснения независимых медиа — активное использование изменённого антиэкстремистского законодательства в отношении СМИ. Публикации независимых СМИ начали массово вносить в список экстремистских материалов, после чего сайты и социальные сети средств

<sup>1</sup> «СМИ в Беларуси. Итоги медийного года 2021. Электронный бюллетень № 1(67).» Беларускай асоцыяцыі журналістаў, 2022, <https://baj.by/ru/analytics/smi-v-belarusi-v-2021-godu-obzor-za-god>.

массовой информации блокировались, а все, кто распространял эти материалы (включая репосты на личных страницах в социальных сетях), могли привлекаться к ответственности.

Согласно Республиканскому списку экстремистских материалов, с 2008 по 2020 годы принято 172 решения судов о признании разных материалов экстремистскими, а только за 2021 год число таких решений перевалило за четыре сотни. Помимо каналов основных независимых СМИ, начиная с *tut.by* и заканчивая *Нашай Нівай*, в список попали каналы коммуникации оппозиционных структур, региональные и локальные информационные каналы и чаты. Более того, ряд крупных средств массовой информации — *Белсат*, «Радио Свобода», информационное агентство БелаПАН и их группы в социальных сетях — признаны экстремистскими формированиями, также введена криминальная ответственность за участие в них.<sup>2</sup>

Помимо преследования редакций и сотрудников СМИ, по иску минюста ликвидирована Беларуская ассоциация журналистов, работа которой была направлена на исследование, поддержку и развитие медиапространства в Беларуси. В апреле 2021 года в очередном рейтинге свободы прессы «Репортёров без границ» Беларусь заняла 158-е место из 180 стран. Наша страна названа самой опасной в Европе для журналистов.<sup>3</sup>

Несмотря на то что многие редакции продолжают работать из-за рубежа, эффективность такой работы существенно снижается. Доступ к источникам информации и возможности распространения своего продукта крайне ограничены, а потенциал для независимой работы за счёт самоокупае-

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> “2021 World Press Freedom Index: Journalism, the vaccine against disinformation, blocked in more than 130 countries.” *Reporters without Borders*, 2022, <https://rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries>.

мости практически полностью исчезает. При этом у таких медиа сохраняется заметная часть белорусской аудитории, находящей технические возможности обхода блокировок.

### Новые подходы в работе государственных СМИ

На фоне практически полного уничтожения сферы независимых медиа в Беларуси, заметно изменяются условия работы госСМИ. После вызовов политического кризиса 2020 года, увольнения части сотрудников государственных медиа по политическим причинам и временного приглашения российских специалистов для работы на белорусских телеканалах, корректировке подверглись подходы к созданию и продвижению контента государственных СМИ. Этот контент и месседжи пропагандистского содержания начали продвигаться в социальных сетях, появилась реклама на YouTube. Также госСМИ и основные органы государственной власти создали каналы в *Telegram*.

В эфире государственных телеканалов появилось несколько самобытных общественно-политических проектов (передачи Г. Азарёнка, И. Тура и др.), которые не просто носят выраженный пропагандистский характер, но выходят на уровень перформанса. По агрессивности и язвительности подачи материала деятели новой белорусской пропаганды часто обходят российских коллег. Так, Ксения Собчак в разговоре с Авдотьей Смирновой отметила, что смотрит передачи Г. Азарёнка, выразительность которых превосходит продукты российской пропаганды, и считает это своим «постыдным влечением»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> «Авдотья Смирнова. Школа злословия с Собчак: Кириенко, Немцов, Навальный и, конечно же, Чубайс.» *Осторожно Собчак*, 21 Nov. 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=3deY1Q9ThMs>.

В 2021 году сформулированы цели-показатели государственной программы «Массовая информация и книгоиздание» на будущее: уровень доверия населения госСМИ — 41%, уровень самокупаемости государственных печатных СМИ не менее 72%, увеличение доли передач белорусского производства в эфире белорусского телевидения до 31%. Попытки повысить самокупаемость медиа ради снижения затрат традиционны для политики в сфере массовой коммуникации в Беларуси.

Сами по себе поставленные задачи могли бы действовать в направлении повышения устойчивости системы СМИ и обеспечения информационной безопасности. Однако предпосылки для достижения этих задач не просматриваются ни с точки зрения внешних экономических и политических условий, ни с точки зрения политики в отношении независимых СМИ, ни с точки зрения располагаемых ресурсов.

### Финансирование сферы массовой коммуникации

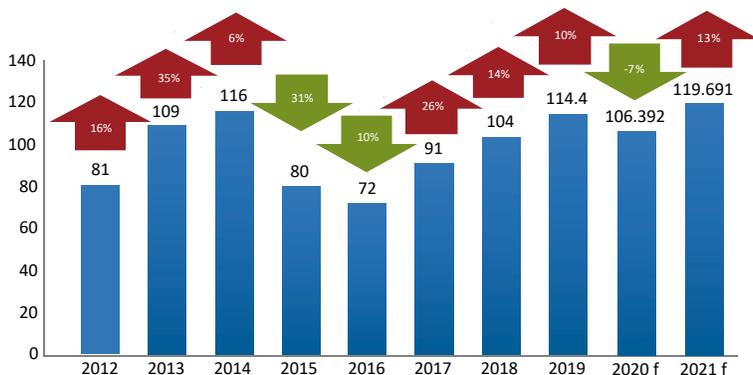
Новые подходы в работе государственных СМИ находят отражение в динамике финансирования. Если в 2019 году в бюджете на телевидение и периодические издания выделялось BYN 87.3 млн, в 2020 году сумма повысилась до BYN 150.4 млн (в том числе 143.1 млн на телевидение и радио, 7.3 млн — на периодические издания), что объясняется задачами электоральной кампании, то в 2021 году расходы на СМИ были запланированы в размере BYN 155.7 (133.9 млн — на телевидение и радио, 21.8 — на печатные издания).<sup>5</sup>

В 2021 году рынок рекламы, следуя динамике восстановления экономики после пандемии, по предварительным

<sup>5</sup> «Бюджет для граждан 2021.» Министерство финансов Республики Беларусь, 2020, <https://www.minfin.gov.by/upload/bp/budjet/budjet2021.pdf>.

оценкам, увеличился на 10–15% (Диаграмма 1). Этот рост во многом обусловлен притоком инвестиций в интернет-рекламу.

Диаграмма 1. Динамика объёма рынка рекламы в СМИ Беларуси, 2012–2021 гг., USD млн



Источник: экспертная оценка Алькасар, АРО, Vondel-digital и WebExpert.

По оценкам экспертов, в 2021 году объём рынка интернет-рекламы мог составлять USD 50 млн (в 2019–2022 годах — USD 44.9 млн).<sup>6</sup> Однако 68% рынка приходится не на медийную рекламу, а рекламу в результатах поиска и таргетированную рекламу, что в меньшей степени влияет на развитие интернет-СМИ. Вкупе с разрушением системы независимых медиа рекламодатели столкнулись с проблемой отсутствия партнёров для реализации рекламных и PR-кампаний, что ведёт к сокращению возможностей

<sup>6</sup> «Итоги белорусского рынка интернет-рекламы за 2020 год: какие каналы и клиенты показали рост, а какие — падение.» Marketing.by, 01 Mar. 2021, <https://marketing.by/analitika/itogi-belaruskogo-rynka-internet-reklamy-za-2020-kakie-kanaly-i-klienty-pokazali-rost-a-kakie-padeni/?mobile=N>.

направить свои коммуникационные бюджеты на поддержку рынка СМИ.

Что касается основных рекламодателей в медийной интернет-рекламе, то, по доступным данным за февраль 2021 года, 34% занимали товары FMCG (ключевые игроки – Nestle, Mars, «Савушкин продукт»), 16% – продажи автомобилей («АвтоПромСервис», «Атлант-М»), 10% – финансовые услуги (МТБанк, VISA), 9% – электронная коммерция (21vek.by), 9% – электроника (Samsung, Huawei), 8% – фармацевтика (Sandoz, Sanofi, KRKA), 5% – телеком (A1, МТС).<sup>7</sup> Для телевидения, по данным измерителя белорусской ТВ-аудитории *Mediametr*, во втором полугодии 2021 года основными рекламодателями выступали Mars (21 717 мин), Jacobs (21 294 мин), Nestle (19 719 мин), A1 (16 236 мин), PEPSICO (15 607 мин), Coca-Cola (13 971 мин), МТС (13 859 мин), Procter&Gamble (11 401 мин), L'Oreal (9 595мин), «Патио» (8 663 мин).<sup>8</sup>

Таким образом, одним из основных источников рекламного финансирования СМИ, в том числе государственных ТВ-каналов, являются транснациональные корпорации в секторе FMCG, многие из которых декларировали намерение отказаться от рекламы на гостелевидении в Беларуси после политического кризиса 2020 года.

## Медиапотребление белорусской аудитории

Несмотря на рост влияния интернета как источника информации, охваты белорусских телеканалов, по данным ЗАО

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> «В Беларуси подвели итоги телесмотра за II полугодие 2021 года и рассказали, какие бренды тратили на ТВ-рекламу больше всех.» *Marketing.by*, 01 Mar. 2021, <https://marketing.by/analitika/v-belarusi-podveli-itogi-telesmotreniya-za-ii-polugodie-2021-goda-i-rasskazali-kakie-brendy-tratili-/>.

«МедиаИзмеритель», остаются достаточно высокими. По результатам измерений за декабрь 2021 года, среднесуточный рейтинг телепрограмм составлял 15.98%, а среднесуточный охват — 62.95% белорусской аудитории. Среди телеканалов максимального среднесуточного охвата достигают ОНТ (27.10%), Россия-Беларусь (24.56%), Беларусь 1 (24.50%), НТВ-Беларусь (23.30%), СТВ (17.92%). Месячные охваты данных телеканалов: ОНТ — 78.98%, Беларусь 1 — 76.51%, Россия-Беларусь — 75.57%, НТВ-Беларусь — 74.79%. По месячному охвату СТВ (68.93%) уступает каналам Мир (71.27%) и Беларусь 2 (70.74%). Общий месячный охват измеряемых телеканалов составляет 95.88% белорусской аудитории.<sup>9</sup>

По данным расследования Еврорадио, ЗАО «МедиаИзмеритель» вероятнее всего аффилировано с государством и возникло после того, как государственные телеканалы оказались недовольны своими рейтингами.<sup>10</sup> По данным Chatham House, информацию из телевидения получают только 41.6%<sup>11</sup>, по данным Baltic Internet Policy Initiative — 30.9%<sup>12</sup> белорусской аудитории.

Все вышеприведённые данные имеют свои методологические ограничения. Так, данные Chatham House и Baltic Internet Policy Initiative касаются только интернет-аудитории

<sup>9</sup> «Информационный отчет о телесмотрении, декабрь 2021 года.» *Mediametr*, Jan. 2022, [https://mediameter.by/pdf/month\\_report\\_December.pdf](https://mediameter.by/pdf/month_report_December.pdf).

<sup>10</sup> «Как друг Лукашенко, певица и госканалы грызутся за рынок теле-рекламы.» *Euroradio*, 01 Mar. 2021, <https://euroradio.fm/ru/kak-drug-lukashenko-pevica-i-goskanaly-gryzutsya-za-rynok-telereklamy>.

<sup>11</sup> «Медиапотребление городской интернет-аудитории в Беларуси, ноябрь 2021 года.» *Information Policy*, 20 Jan. 2022, <http://www.infopolicy.biz/?p=18614>.

<sup>12</sup> «Где белорусы ищут новости: мужчины в российских медиа, а женщины — в белорусских? Данные исследования.» ОЕЕС, 12 Jan. 2022, <https://oeec.ngo/opinions/research/media-consumption/>.

и потому — занижены. Данные же ЗАО «МедиаИзмеритель» непрозрачны, собираются с помощью пиплметров только в тех домохозяйствах, где установлен телевизор, и потому завышены.<sup>13</sup>

При этом среди предпочитаемых жанров телепрограмм ведущую роль играют фильмы и сериалы (40%), развлекательные программы (25%). Информационным программам белорусские телезрители посвящают 16%, социально-политическим — 5% времени просмотра ТВ.

В отношении видеоконтента в интернете следует отметить, что среди белорусских по происхождению YouTube-каналов также лидируют развлекательные. По данным платформы *livedune.ru*, в 2021 году самыми влиятельными белорусскими каналами признаны *World of Tanks Blitz*. Официальный канал (665 тыс. подписчиков, более 60 млн просмотров), каналы на игровую тематику *Хлебный Хлеб* (356 тыс. подписчиков, 85 млн просмотров) и *ВЕРТЕИЧ* (551 тыс. подписчиков, 98 млн просмотров). Если говорить о каналах общественно-политической тематики, по данным *Baltic Internet Policy Initiative*<sup>14</sup>, в декабре 2021 года на первом месте оказалась *Реальная Беларусь* (193 тыс. подписчиков, 6.9 млн просмотров). Далее в рейтинге располагаются: *NEXTA Live* (157 тыс. и 4.7 млн соотв.), *БЕЛСАТ News* (454 тыс. и 3.3 млн), *tut.by* (440 тыс. и 3.2 млн), *Danuta Hlusnia* (84 тыс. и 2.1 млн), *Маланка Медиа* (104 тыс. и 1.8 млн), *BalaganOFF* (88 тыс. и 1.6 млн), *ВОТ ТАК* (359 тыс. и 1.5 млн), *Усы Лукашенко* (60 тыс. и 1.4 млн). Завершает десятку лидеров АТН: *новости Беларуси и мира* (201 тыс. подписчиков, 1.3 млн просмотров).

Среди самых популярных Telegram-каналов белорусского происхождения *NEXTA Live* и *NEXTA* — 1.7 млн и 412 тыс.

<sup>13</sup> Данный абзац — примечание редактора.

<sup>14</sup> «Количество просмотров белорусских YouTube-каналов в декабре 2021.» *Information Policy*, 02 Jan. 2022, <http://www.infopolicy.biz/?p=18562>.

подписчиков соответственно, однако следует учитывать большую популярность NEXTA Live среди российской аудитории и целенаправленную работу в этом направлении. Далее следуют Зеркало | Новости (409 тыс.), Беларускі Гаюн (392 тыс.), Жёлтые СЛИВЫ (167 тыс.), Беларусь головного мозга (154 тыс.), Неприятный канал (144 тыс.), МотолькоПомоги (126 тыс.), Пул Первого (124 тыс.) и Onliner (124 тыс.).<sup>15</sup>

Таким образом, среди белорусской аудитории при просмотре и телевидения, и каналов новых медиа в наибольшей степени востребован развлекательный контент, но также отмечен спрос и на контент общественно-политической направленности. В структуре медиапотребления ключевые позиции в каналах новых медиа заняты независимыми ресурсами. Тем не менее попадание каналов официальных СМИ и госорганов в топ-10 свидетельствует об их активной работе в развитии современных средств распространения контента и о наличии потребителей среди интернет-аудитории.

По данным института социологии Национальной академии наук Республики Беларусь и центра EсоoM (ноябрь-декабре 2021 года), основными источниками информации о событиях в стране являются республиканское телевидение (22.0%), интернет-СМИ (сайты, новостные порталы – 21.7%), социальные сети (13.7%). О ближайшем социальном окружении как источнике информации заявляют 10.9% белорусов, о республиканских газетах и журналах – 7.3%, местном телевидении – 6.6%, российском телевидении – 6.5%, местных газетах и журналах – 6.5%, республиканском радио – 4.2%.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> «Рейтинг Telegram-каналов.» *Каталог Telegram-каналов и чатов*, 2022, <https://by.tgstat.com/ratings/channels/public?sort=members>.

<sup>16</sup> «Основными источниками получения информации белорусы назвали республиканское ТВ и интернет-СМИ.» *Дом прессы*, 19 Dec. 2021, <http://www.dompressy.by/2021/12/19/osnovnymi-istochnikami-polucheniya-informacii-belorusy-nazvali-respublikanskoe-tv-i-internet-smi/>.

По данным шестой волны опроса *Chatham House* (ноябрь 2021), белорусы обычно получают информацию из интернет-ресурсов и новостных сайтов (69.2%), социальных сетей (67.7%), живого общения с людьми (56.1%), телевидения (41.6%), мессенджеров (38.1%), радио (14.8%), периодических печатных изданий (10.0%). В отличие от Eсоom, который представляет данные только в виде итоговых цифр, *Chatham House* для большей прозрачности публикует «сырые» данные всех ответов респондентов в форматах XLSX/SAW.<sup>17</sup>

По результатам исследования Белорусской аналитической лаборатории под руководством Андрея Вардомацкого, государственное телевидение и интернет-источники примерно равны по значимости как источники новостей. На вопрос о том, какие каналы являлись важными источниками общественно-политической информации о событиях в Беларуси в последнее время (данные за март 2022 года), 33.1% назвали *Telegram*, 32.1% — гостелевидение Беларуси, 29.8% — *YouTube*, 25.6% — гостелевидение России.

В отношении доверия, по данным лаборатории Вардомацкого, заметен долгосрочный тренд на снижение доверия белорусским государственным и российским СМИ. В декабре 2021 года индекс доверия (разница между долями доверяющих и недоверяющих) у белорусских госСМИ составил 0.9 процентного пункта, у белорусских независимых СМИ — 18.2, у российских СМИ — 9.6 процентного пункта.

## Заключение

Разрушение системы независимых СМИ лишает белорусское медиапространство потенциала для выполнения средствами массовой информации общественно значимых

<sup>17</sup> Данный абзац — примечание редактора.

функций. Вынужденные условия работы большинства независимых СМИ из-за рубежа, вне белорусского легального поля и без доступа к источникам самофинансирования за счёт белорусских рекламодателей, создают угрозы информационной безопасности.

Новые подходы в работе государственных медиа по повышению градуса пропагандистского воздействия и использованию каналов новых медиа в продвижении своего контента могут создать альтернативу в идеологическом противостоянии с негосударственными СМИ. Однако они также не решают задачи по построению национального пространства массовых коммуникаций, обеспечивающего информационную безопасность и позволяющего средствам массовой информации осуществлять функции общественного контроля.

Несмотря на адекватные цели госпрограмм по развитию самоокупаемости СМИ, увеличению доли национального контента и повышению доверия аудитории, в условиях экономических и политических вызовов, а также разрушенной инфраструктуры независимых СМИ сложно ожидать решения поставленных задач. Белорусское медиапространство продолжит оставаться полем идеологической борьбы с большой зависимостью от российских медиа.

# ОБРАЗОВАНИЕ: СУБЕРЕНИТЕТ И БЕЗОПАСНОСТЬ ПРЕВЫШЕ ВСЕГО

Александр Пионов

## Резюме

В 2021 году экстенсивные и интенсивные показатели образования продолжали ухудшаться. Законодательные изменения, прежде всего связанные с новой редакцией Кодекса об образовании, в основном не предназначались для реальной трансформации и развития белорусского образования, а лишь с опозданием легализовали сложившуюся административную практику и карательные инструменты.

Акценты в оценке качества образования всё отчётливее подчинялись задачам секьюритизации этой сферы: патриотическому воспитанию и полному внешнему контролю кадровых и академических сторон жизни учреждений образования, противодействию информационным угрозам в среде учащихся, переориентации международных связей с запада на восток.

## Тенденции:

- секьюритизация образования на всех уровнях — от детского сада до университета; перемещение угрозы национальной безопасности с улицы в школьный класс и студенческую аудиторию;
- интеграция системы образования в активность силовых ведомств, переориентация под эту задачу внутренних практик и международных связей системы образования;
- открытая идеологическая монополия государства и оттеснение от участия в образовательном процессе всех других стейкхолдеров с помощью тотального административного контроля.

В 2021 году очаги академической культуры, которые скрытно существовали последнее десятилетие и неожиданно

обнаружились в явной или молчаливой поддержке Протеста 2020, были подавлены с небывалой решительностью. В системе образования спешно утверждается административный контроль и идеологическая монополия государства. Однако их осуществление затруднительно ввиду инерции системы, ведомственной рассогласованности, немотивированности значительной части академического сообщества и некоторых стейкхолдеров.

### Статистика образования

В 2021 году состояние образования вписывалось в картину общей депопуляции и постепенного ухудшения интенсивных показателей, т.е. количества обучающихся на разных уровнях образования в расчёте на 10 тыс. чел.<sup>1</sup> Из года в год сокращается количество учреждений образования и количество обучающихся во всех видах образовательных организаций от детских садов до университетов. Некоторая стабилизация численности учащихся средних школ – единственное исключение из правила.

На протяжении многих лет интенсивные показатели являлись предметом гордости для властей и аргументом в оправдании государственной образовательной политики. В 2013 году – с показателем 619 студентов на 10 тыс. жителей и 87% общего охвата населения высшим образованием

<sup>1</sup> «Образование в Республике Беларусь, 2021.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*, 2021, [https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/socialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii\\_8/index\\_39557/](https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/socialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii_8/index_39557/); «Инфографика. Наглядно об образовании в Республике Беларусь (Учебный год 2021/2022).» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*, 2021, [https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-pdf/oficial\\_statistika/infografika-obrazovanie-21\\_22.pdf](https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-pdf/oficial_statistika/infografika-obrazovanie-21_22.pdf).

(ВО) — Беларусь фигурировала в топе стран мира, уступая лишь небольшой группе лидеров вроде Южной Кореи и США. Сегодня этот показатель сократился до 282 студентов на 10 тыс. населения.

К тому же международные сравнения утратили свою привлекательность для властей. Однако, как и прежде, эти цифры свидетельствуют не о качестве национальной системы образования, а только о доступности ВО. Но и показатель доступности профессионального образования из года в год снижается. За последние 5 лет коэффициент приёма в вузы сократился с 42.6 до 40.6% в минувшем году, а в вузы — с 71.9 до 63.8%.

Что касается качества ВО, то его показателем не в последнюю очередь являются структурные характеристики высшей школы: соотношение обучающихся на разных уровнях высшего образования — бакалавриате, магистратуре и аспирантуре (докторантуре). В 2021 году сократилось и без того малое число магистрантов и аспирантов.

Продолжалось сокращение числа средних школ, преимущественно на селе, при небольшом общем увеличении численности учащихся. В 2021/22 учебном году школ было 2 967, годом раньше — 3 009. Экономически такое сокращение оправдано: оно соответствует европейским трендам и позволяет, в идеале, повысить качество образования сельской молодёжи. Однако катастрофический разрыв в уровне подготовки сельских и городских школьников, продемонстрированный в 2018 году результатами PISA (Международной программой по оценке образовательных достижений учащихся), и далёкое от европейского стандарта соотношение количества учителей и учеников свидетельствуют, что такое сокращение числа школ не решило ни образовательных, ни экономических задач.

Продолжается процесс русификации средней школы. Если в 2006/06 учебном году 23.3% учеников обучались на

беларусском языке, то в 2020/21 — только 10.2%. Это в том числе непосредственно связано с закрытием школ на селе, так как именно такие школы (зачастую номинально) декларируют беларусский язык обучения.

## Новая редакция Кодекса об образовании

Практически сразу после вступление в силу в 2011 году Кодекса об образовании с очевидностью обнаружилась необходимость его существенной переработки. Потребовалось ещё десять лет для того, чтобы его новая версия стала законом.<sup>2</sup> К сожалению, последняя редакция Кодекса, как и её предшественница, не предназначена для реальной трансформации и развития образования и лишь узаконивает сложившиеся практики.

В редких случаях, когда Кодекс утверждает нечто новое и давно назревшее, как, например, совмещение выпускных и вступительных экзаменов в вуз после 11 класса, это также разочаровывает своей половинчатостью и непоследовательностью. Так, совмещённый централизованный экзамен вводится только по двум предметам, оставляя все остальные без изменений.

К позитивным изменениям можно отнести появление в Кодексе — после более чем 10 лет обещаний — нормы о приложении к диплому *Diploma Supplement* в соответствии с общеевропейским образцом. Единственное болонское обязательство, которое выполнено практически полностью.

В структуре высшего образования так и не адаптирована трёхступенчатая болонская архитектура. Несмотря на

<sup>2</sup> «Обновлённый Кодекс об образовании. Новые правила приёма в высшие и средние специальные заведения.» Минобразования Республики Беларусь, <https://edu.gov.by/kodeks-ob-obrazovanii/>.

попытки минобразования в недалёком прошлом включить аспирантуру в систему ВО, закрепить это в Кодексе не удалось. Отсутствуют подвижки и в закреплении такого болонского инструмента, как ECTS<sup>3</sup>. Без него ни международная мобильность, ни курсы по выбору и индивидуальные образовательные траектории не имеют гарантированной основы.

Никакой подвижки в имплементации независимой системы обеспечения качества образования в Кодексе также нет. Более того, вместо обещанного независимого агентства контроля качества недавно мы получили новое ведомственное ответвление минобразования — Национальное агентство по обеспечению качества образования.

Социальное измерение ВО так и не обогатилось ни обновлённой системой содействия трудоустройству выпускников, ни инструментами инклюзивности. Система распределения только укрепилась и расширилась. Кодекс фактически закрепляет очень узкое понимание инклюзивности, ограниченное кругом людей с инвалидностью. Важнейшая цель образовательной политики — обеспечение доступности высшего образования для всех уязвимых групп населения — исчезла из стратегических документов. Её нет в Концепции развития системы образования Республики Беларусь до 2030 года. Нет и в Кодексе.

В части академических ценностей было бы трудно ожидать какого-либо прогресса. Среди принципов государственной образовательной политики по-прежнему не нашлось места для сохранения, распространения и развития национальной культуры, автономии учреждений образования и академической свободы, социального партнёрства в образовании. Зато значительно усилен репрессивный механизм образовательного законодательства. В Кодексе

<sup>3</sup> Европейская система перевода и накопления баллов.

появились статьи, преследующие любое проявление протеста, повторно наказывающие или ограничивающие в правах тех, кто уже наказан в административном или уголовном порядке. С одной стороны, Кодекс ограничил права родителей влиять на учебный процесс или выбирать школу, с другой — возложил на них ответственность за поведение их детей.

Слабым утешением можно считать лишь то, что Кодекс не является законом прямого действия. Вместе с тем нет никаких оснований надеяться на смягчение или либерализацию нормативной базы образования в подзаконных актах.

### Интернационализация образования

Министерство образования утверждает, что в вузах Беларуси обучается около 27 тыс. иностранцев, хотя *Белстат* насчитал только 20 936 иностранных студентов. Почти половину этого показателя по-прежнему обеспечивают туркмены. И, как прежде, выездная мобильность уступает выездной.

Примечательно принципиальное изменение вектора выездной мобильности. Долгое время основной поток белорусов — более 70% выезжавших на учёбу — направлялся в вузы России. В прошлом году привлекательность Польши практически сравнялась с российской. По данным Ассоциации внешнеполитических исследований имени Громько, в 2021 году число белорусских студентов в российских вузах равнялось 10.6 тыс., тогда как только в Польше (без учёта других стран Европы), по данным образовательного фонда «Перспективы», обучалось 9.7 тыс. белорусов. Россия перестала доминировать на этом рынке, несмотря на все усилия властей двух стран по продвижению Единого образовательного пространства.

Не выросла и привлекательность Беларуси для российских студентов. Если пять лет назад в нашей стране обучалось 1,7 тыс. россиян, то в прошлом году — только 1,4 тыс. В 2021 году Россия значительно увеличила квоты для бесплатного обучения белорусов с 200 до 700 мест, рекомендовала своим университетам принимать их на учёбу на основании не только ЕГЭ, но и белорусского ЦТ.

Одновременно наращивалось число прямых междуниверситетских договоров, которое превысило 1,5 тыс., бурно росло количество совместных мероприятий, укреплялись и расширялись ассоциации и форумы отраслевых вузов. Но итог оказался очень скромным. И это несмотря на кризис западного вектора: сворачивание институционального междуниверситетского сотрудничества с европейскими партнёрами ввиду масштабного нарушения академических прав белорусских студентов и преподавателей, с одной стороны, а с другой — изгнание из Беларуси Института Гёте, Офиса Германской службы академических обменов (DAAD), польских образовательных организаций и др.

На этом фоне достаточно успешно развивается сотрудничество с китайскими вузами. Китай резко нарастил количество своих студентов в Беларуси. Если в 2019/20 учебном году их было 1 435, то год спустя — уже 3 634 чел. Сегодня в БГУ обучается свыше 2 800 китайских граждан, что составляет 64% от общего числа иностранных студентов вуза. Ранее первое место безраздельно принадлежало туркменам.

Количество белорусов во всех образовательных программах в Китае — около 1 тыс. чел. Минобразования сообщает о 500 прямых договорах о сотрудничестве между учреждениями образования двух стран. Реализуются свыше 20 совместных образовательных программ первой ступени ВО и более десяти — второй ступени. На базе учреждений образования двух стран функционируют две совместные образовательные структуры и четыре научные лаборатории.

В белорусских университетах действуют шесть Институтов Конфуция. Роль последних может выходить далеко за рамки изучения китайского языка. Так, в Швеции Институт Конфуция обвиняли в ограничении академических свобод, наблюдении за китайскими студентами за рубежом и продвижении идей и целей Коммунистической партии Китая.

Политика самоизоляции от Европы и сворачивание официальных контактов европейских университетов с белорусскими партнёрами переключили академическое сотрудничество и поддержку студенческой мобильности в режим более адресной помощи репрессированным студентам и преподавателям как на общеевропейском (Стипендии U4Belarus — SALT и др.), так и национальном (польские стипендиальные программы NAWA «Solidarni z naukowcami», Программа Кастуся Калиновского, немецкие стипендии DAAD, программа Хильды Дамин, чешские, норвежские, литовские и пр. стипендии) уровнях. Несмотря на беспрецедентный уровень международной академической поддержки, эффективность многих начинаний оказалась ниже ожидавшейся вследствие формализма и бюрократических проблем. В середине года в повестке дня стипендиальных программ Беларусь заметно потеснил Афганистан.

Беларусское минобразования пыталось сохранять видимость участия в Европейском пространстве высшего образования (ЕПВО). Однако в декабре 2021 года даже очень терпимый высший исполнительный орган Болонского процесса — BFUG — по требованию Европейского союза студентов большинством голосов отстранил Беларусь от председательства в 2022 году. Кроме репутационного ущерба, такое решение ничем особенно не грозит нашему образованию, но примечательно, что BFUG впервые решился использовать процедуру голосования для того, чтобы в выборе между фундаментальными академическими ценностями и консенсусом выбрать ценности.

## Секьюритизация образования

Под *секьюритизацией* образования понимается интерпретация проблем этой сферы как экзистенциальной угрозы безопасности государства и как право на чрезвычайные действия в обход стандартных юридических и политических процедур. Именно так власти оценили ситуацию в учебных заведениях страны после кризиса 2020 года. На Республиканском педагогическом совете 23–24 августа 2021 года провозглашены основные направления и механизмы секьюритизации образования: прямая идеологическая монополия — «школа не может быть вне политики. Но политика там должна быть только одна — государственная». Полный административный контроль над всеми сторонами образования.<sup>4</sup>

Образование подчиняется приоритетной задаче патриотического воспитания, в основу которого ложится Программа патриотического воспитания населения Беларуси на 2022–2025 годы, утверждённая Совмином 29 декабря 2021 года (постановление № 773). Разработка программы объясняется геополитическими вызовами и необходимостью укрепить государственный суверенитет и национальную безопасность страны. Создаётся Республиканский межведомственный координационный совет по патриотическому воспитанию населения Беларуси, который возглавит замглавы Администрации президента Игорь Луцкий. В соответствии с задачами патриотического воспитания обновляется содержание учебных программ и учебников всех уровней образования.

Александр Лукашенко поставил задачу выработать стандарт для школ, в котором необходимо прописать различные аспекты — от вопросов организации урока до внешнего вида

<sup>4</sup> «Участие в Республиканском педагогическом совете.» Президент Республики Беларусь, 24 Aug. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/uchastie-v-respublikanskom-pedagogicheskom-sovete>.

ученика и учителя. Обновлённые правила внутреннего распорядка учебных заведений запрещают любые несанкционированные действия и высказывания. Криминализируется ответственность за высказывания, которые могут быть интерпретированы как дискредитирующие Беларусь, а минобразования включается в число субъектов, в обязанность которых входит противодействие экстремизму (новая редакция закона «О противодействии экстремизму»).

В отношении кадрового обеспечения этих задач минобразования постановлением № 146 от 15 июля 2021 года внесло корректировки в типовые штаты и нормативы численности работников учреждений среднего образования: «в учреждениях (за исключением начальных школ, вспомогательных школ, вечерних школ, специализированных учреждений) при наличии 351 и более учащегося — 1 штатная единица руководителя военно-патриотического воспитания, от 50 до 350 учащихся — 0.5 штатной единицы, в кадетских училищах — 1 штатная единица». Всего 2 тысячи ставок.

В учреждения ВО назначены проректоры по безопасности и кадрам, сведения о которых отсутствуют в публичном доступе. По документам, которые оказались у журналистов, в их задачи входят организация работы с государственными секретами и меры по обеспечению информационной безопасности, координация взаимодействия с правоохранительными органами, выявление, предупреждение и пресечение действий, угрожающих безопасности работников университета, и др.

Продолжилось обновление руководства вузов и факультетов, усилен государственный контроль над БРСМ. Новая редакция Кодекса об образовании существенно ограничивает доступ к системе образования организаций гражданского общества и влияние родителей на учебный процесс.

Принцип политики секьюритизации «патриота может воспитать только патриот», провозглашённый властями,

прежде всего коснулся профессорско-преподавательского состава университетов. BeSSA зафиксировано 3 234 различного рода случаев давления на преподавателей вузов и их преследований — от угроз, штрафов и увольнений до лишения свободы.<sup>5</sup> Видимо, это неполный список жертв политики чисток нелояльных педагогов. Но даже эти цифры свидетельствуют, что репрессии коснулись заметной части 19-тысячного профессорско-преподавательского корпуса. В отличие от университетских кадров, учителя средней школы в глазах власти выглядят в большей степени заслуживающими доверия.<sup>6</sup> Но и им предстоит сделать ещё больше: любыми методами навести порядок в школе.

Вполне логичным продолжением политики секьюритизации и «перезагрузки» системы образования является корректировка социального состава студенчества за счёт стимулирования и расширения целевого набора представителей лояльных групп населения. До сих пор попытки развить целевой набор не имели большого успеха и поддержки работодателей. Новые меры в значительной степени концентрируются на политическом смысле этого механизма («преданные кадры»). Теперь приоритетными правами при поступлении в учреждения ВО будут пользоваться выпускники классов спортивно-педагогической и военно-патриотической направленности, дети военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, погибших (умерших) или ставших инвалидами при исполнении служебных обязанностей.

<sup>5</sup> “Агляд механізмаў дапамогі рэпрэсаваным выкладчыкам.” *Общественный болонский комитет*, 24 Mar. 2021, <http://bolognaby.org/index.php/124-news-and-events-ru/866-aglyad-mekhanizma-dapamogi-represavanym-vykladchykam>.

<sup>6</sup> «Участие в Республиканском педагогическом совете.» *Президент Республики Беларусь*, 24 Aug. 2021, <https://president.gov.by/ru/events/uchastie-v-respublikanskom-pedagogicheskom-sovete>.

Вместе с тем на Республиканском педсовете обозначены социально-профессиональные группы, представляющие угрозу национальной безопасности. Речь шла, в частности, о крупных технологических компаниях, которые используют внутренние системы коммерческого менеджмента для ведения идеологической подрывной работы.

IT-индустрия и цифровизация явились серьёзным вызовом для системы, требующим быстрого ответа. Власть в этой связи придаёт первостепенную важность созданию Единого информационно-образовательного ресурса, агрессивному проникновению в социальные медиа, контролю над подготовкой кадров для IT-отрасли. Но одновременно растут страх и подозрительность в отношении передовых информационных технологий и, как следствие, появляется перверсивное стремление отгородиться от нового старыми образовательными мифами.

## Заключение

Российско-украинская война, наложившись на постреволюционную депрессию белорусского общества, если не обнулила прогнозы развития образовательной ситуации в Беларуси и белорусском зарубежье, то существенно повысила их неопределённость. Белорусы и внутри, и за пределами страны больше не могут рассчитывать на безусловное сочувствие и международную поддержку как жертвы академических репрессий. И официальная система образования, и независимые образовательные структуры белорусского зарубежья приближаются к точке бифуркации. В настоящий момент трудно предсказать, по какой траектории будут развиваться события. К сожалению, немного будет зависеть от нас, поэтому в 2022 году от всех игроков на сцене белорусского образования можно ожидать лишь реактивного поведения.

# ГЕНДАРНЫ СТАН БЕЛАРУСІ: ДЗЯРЖАЎНАЯ ІМІТАЦЫЯ І ГРАМАДСКАЯ АКТЫЎНАСЬЦЬ

Уладзіслаў Іваноў

## Рэзюмэ

Афіцыйнае гendarнае разьвіцьцё краіны спыненае ці замарожанае ў выніку палітыкі масіўных санкцыяў супраць нелегітымнага рэжыму. Пры гэтым мінімізаваныя, запалоханыя, спыненыя і зачышчаныя рэжымам гendarныя праграмы і разьвіцьцё грамадзянскай супольнасьці, у тым ліку і ейнага гendarнага сэгмэнту. Гвалтоўная стратэгія аўтарытарнай дзяржавы па-просту зрабіла немагчымым абвешчаны ў самым канцы 2020 году пяцігадовы Нацыянальны плян па забясьпячэньні гendarнай роўнасьці ў краіне. Сукупна дзеянні дзяржавы адносна прафілактыкі хатняга гвалту прынеслі болей шкоды, чым карысьці.

## Тэндэнцыі:

- імітацыя рэалізацыі Нацыянальнага пляну дзеяньня па забясьпячэньні гendarнай роўнасьці ў Беларусі на 2021–2025. Афіцыйныя крыніцы адпачутку рапартуюць пра дасягнутыя поспехі і ігнаруюць праблемы. Партнёраў з грамадзянскай супольнасьці, з якімі была запланаваная супраца, ліквідуюць;
- зачыстка грамадзянскай супольнасьці Беларусі, у тым ліку ягонага гendarнага сэгмэнту, азначыла адсутнасьць усякага маніторынгу індыхатараў гendarнай няроўнасьці ў краіне;
- замаруджваньне/замарозка афіцыйнай супрацы Беларусі і Захаду, у тым ліку ў гendarным разьвіцьці;
- прадэмакратычнае змаганьне паслабленай і істотна мінімізаванай грамадзянскай супольнасьці ў 2021 годзе мела выразны жаночы твар, многія небясьпечныя ініцыятывы грамадзянскай супольнасьці адбывалася дзякуючы жанчынам.

Афіцыйнае гendarнае поле: немажлівасьць  
Нацыянальнага пляну дзеяння па забяспячэньні  
гendarнай роўнасьці на 2021–2025 гг.

Паводле афіцыйных звестак на 2021 год, у Беларусі распачалася рэалізацыя новага Нацыянальнага пляну дзеяння па забяспячэньні гendarнай роўнасьці на бліжэйшыя пяць год. Дадзены плян зьяўляецца часткай міжнароднай супрацы з ААН у сацыяльным і гendarным разьвіцьці. У Пляне заяўленыя ў тым ліку разьвіцьцё інстытуцыйнага мэханізму па забяспячэньні гendarнай роўнасьці; забяспячэньне гendarна-арыентаванай аховы здароўя; супрацьдзеяньне гвалту ў сям’і і гандлю людзьмі; інфармацыйна-асьветніцкае суправаджэньне мераў, накіраваных на забяспячэньне гendarнай роўнасьці.<sup>1</sup>

Афіцыйныя справаздачы і артыкулы, якія апісваюць разьвіцьцё пляну, ужо падаюць станоўчую дынаміку за 2021 год. Так, у газэце “Звязда” за 04.03.2022 падаецца, што “гendarная роўнасьць забяспечаная, і жанчыны ўсё актыўней рэалізоўваюць сябе”. Сярод іншых дасягненьняў – павялічэньне колькасьці дэпутатак Нацыянальнага сходу ад 30 да 35%, актыўны ўдзел жанчынаў у грамадскім жыцьці праз 140-тысячны Беларускі саюз жанчынаў, вырашэньне праблемы жаногага аблічча беспрацоўя.<sup>2</sup>

Цалкам іншую карціну дэманструюць справаздачы беларускіх праваабаронцаў, сьведчаньні журналістаў і сьведкаў гвалту, а таксама справаздачы спэцдакладніцы ААН па

<sup>1</sup> “Новы нацыянальны план па гendarнай роўнасьці распрацоўваецца ў Беларусі.” Міністэрства замежных спраў Рэспублікі Беларусь, 26 Sep. 2020, [https://sdgs.by/by/news\\_events/news/e2d67c120d845ff.html](https://sdgs.by/by/news_events/news/e2d67c120d845ff.html).

<sup>2</sup> “У Беларусі забяспечаная гendarная роўнасьць, і жанчыны ўсё актыўней рэалізоўваюць сябе.” Звязда, 04 Mar. 2022, <https://zviazda.by/be/news/20220304/1646411539-getyya-pytanni-znahodzyacca-na-asabistym-kantroli-starshyni-saveta>.

Беларусі Анаіс Марэн: зьніжэньне ролі жанчыны ў прыняцьці рашэньняў; гвалт і згвалтаванні ў дачыненні да пратэстовак; жаночае аблічча кавіду, неабароненасьць беларускіх жанчынаў і мужчынаў ад кавіду; павялічэньне колькасьці хатняга гвалту ва ўмовах кавіду; ліквідацыя арганізацыяў, асацыяцыяў грамадзянскай супольнасьці, адказных за гendarнае разьвіцьцё і дасягненьня роўнасьці; эканамічнае зьбядненьне насельніцтва, у прыватнасьці жанчынаў.<sup>3</sup>

Іншым важным крокам для ацэнкі эфэктыўнай публічнай гendarнай палітыкі зьяўляецца абавязковая ўмова — супраца з незалежнымі экспэрт-к-амі і мясцовай грамадзянскай супольнасьцю. У Нацыянальным пляне на 2021–2025 гады беларускія ўлады заявілі аб супрацы з “Гendarнымі перспэктывамі” і іншымі арганізацыямі з боку грамадзянскай супольнасьці. Аднак летам 2021 года у офісе “Гendarных перспэктываў” адбыўся вобшук, а восенню Вярхоўны суд ліквідаваў арганізацыю.

Вынішчэньне асноўных незалежных актараў грамадзянскай супольнасьці, задзейнічаных у Пляне гendarнай роўнасьці, падкрэслівае пераважна дэкларатыўны і бутафорны характар палітыкі непрызнанага афіцыйнага Менска ў шматлікіх сфэрах і, у прыватнасьці, у гendarнай. Рэжым дэманструе неразумьне, неадчувальнасьць публічнай гendarнай позвы дня і простае выкарыстаньне дадзенай тэмы на міжнароднай арэне не з мэтай вырашэньня рэальных праблемаў і дасягненьня рэальных гendarных зрухаў, а выключна прыцягненьня ў краіну зьнешняй фінансавай падтрымкі з боку ААН і іншых міжнародных структураў. Якраз гэта і зьяўляецца адной з прычынаў, чаму Беларусь не заўсёды трапляе ў справаздачы і рэйтынгі краінаў

<sup>3</sup> Marin, Anaïs. “Belarus: Women paying heavy price for standing up for human rights — UN expert.” *United Nations*, 25 Oct. 2021, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/belarus-women-paying-heavy-price-standing-human-rights-un-expert>.

з улікам разьвіцця гendarнага індэксу. Альбо падчас аналізу і складання гendarнага індэксу Беларусь па некаторых паказальніках не прадастаўляе інфармацыі (напрыклад, статыстыкі на конт хатняга гвалту, долі жанчынаў у службе вышэйшага і сярэдняга зьвяна і г. д.).<sup>4</sup>

### Хатні гвалт дзяржаўнага маштабу

Дваццаць першага сьнежня 2021 году беларускія парламентарыі ў першым чытанні прынялі законапраект, які прапануе змены ў законы “Аб асновах дзейнасьці прафіляктыкі правапарушэньняў”, “Аб зброі”, “Аб сацыяльным абслугоўваньні” і “Аб парадку і ўмовах накіраваньня грамадзянаў у лячэбна-працоўныя прафілякторыі і ўмовах знаходжаньня ў іх”. Згодна з афіцыйным тлумачэньнем, “его целью является повышение эффективности профилактики домашнего насилия, уровня защищённости граждан от этого негативного явления”<sup>5</sup>.

Аднак прапанаваныя змены толькі ўскосна тычацца хатняга гвалту, бо збольшага ахопліваюць прафіляктыку правапарушэньняў наагул. Асобнага закону аб прафіляктыцы хатняга гвалту ў Беларусі дасюль няма, хоць такія распрацоўкі і вяліся. Аднак яшчэ ў 2018 годзе ў працэс умяшаўся Аляксандр Лукашэнка, які спыніў усе на працоўкі паміж дзяржавай і грамадзянскай супольнасьцю, назваўшы хатні гвалт “дурасьцю, узятую з Захаду”.

<sup>4</sup> “Human Development Reports / Belarus.” United Nations Development Programme, 2021, <https://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BLR>.

<sup>5</sup> «Депутаты поддержали изменения в законы о профилактике правонарушений.» БелТА, 21 Dec. 2021, <https://www.belta.by/politics/view/deputaty-podderzhali-izmeneniya-v-zakony-o-profilaktike-pravonarushenij-475912-2021/>.

Станоўчым момантам правак можна назваць пашырэнне сьпісу асобаў, гвалт у дачыненні да якіх будзе кваліфікавацца як хатні, а таксама забарону гвалтаўнікам набываць зброю. Але ў адсутнасць асобнага закону аб прафіляктыцы хатняга гвалту і асабліва на фоне ліквідацыі арганізацыяў грамадзянскай супольнасці, якія займаліся дадзенай тэмай (“Ля Страда” і “Гендарныя перспэктывы”), усе гэтыя праўкі застаюцца нязначнымі і выключна касмэтычнымі. Насамрэч, у 2021 годзе рэжым на дзяржаўным узроўні прадэманстравалі хатні гвалт да вялікай часткі беларускага грамадства.

### Жаночае аблічча грамадзянскай супольнасці

Актыўнасьць жанчынаў у пратэстах і ў грамадзянскай супольнасці наагул цягам 2020–2021 гадоў, і асабліва пашырэнне поля вулічнай публічнай актыўнасці, дэманструюць незадавальненне жанчынамі вузкім аўтарытарным афіцыйным публічным полем, якое здаўна прапануе ім дзяржава. Фэномэн жанчынаў у белым ці ў бел-чырвона-белым стаўся рэакцыяй і на фальсіфікацыю выбараў, і на гвалт уладаў, і на заўжды вузкую, рэглямэнтаваную, кантраляваную прапанову з боку ўладаў супрацоўнічаць з жанчынамі грамадзянскай супольнасці толькі ў праектах, выгадных для дзяржавы, асабліва тых, дзе міжнародныя арганізацыі патрабуюць удзел альтэрнатыўных удзельніцаў і ўдзельнікаў.

Такім парадкам, у сучасных пратэстах чытаецца рэха папярэдніх гадоў, дзесяцігодзьдзяў, ці, як лічыць дасьледніца Нэлі Бэкус, рэха 1989 году<sup>6</sup>, водгульле шматлікіх

<sup>6</sup> Bekus, Nelly. “Echo of 1989? Protest Imaginaries and Identity Dilemmas in Belarus.” *Slavic Review*, 2021, 80(1), p. 4.

нерэалізаваных нацыянальных і дэмакратычных памкненняў беларусаў, у тым ліку гendarных. Не зважаючы на тое, што беларускія жаночыя пратэсты пад белым ці, дакладней, бел-чырвона-белым колерам — досыць новая зьява ў краіне і рэгіёне, яны аднак упісваюцца ў сусьветную практыку новых гendarных сацыяльных рухаў, вядомых як рухі салідарнасьці ці эмацыйныя рухі.<sup>7</sup>

Да асноўнай спэцыфікі беларускіх жаночых белых пратэстаў можна аднесці спалучэньне адначасова нацыянальнага, прадэмакратычнага і гendarнага пасланьняў, што добра ілюструецца візуальна: жаночыя маршы пачаліся пад белым колерам, але хутка сталіся бел-чырвона-белымі. Камэнтары ўдзельніцаў белых маршаў таксама фіксуюць не толькі гendarную, але і нацыянальную скіраванасьць супольнага дзеяньня. А таксама пад уплывам зьмены рэжыму ад дыктатуры да хунты спэцыфічнай сталася эвалюцыя мясцовых жаночых пратэстаў, якія з масавага сацыяльнага руху, які ахопліваў у 2020 годзе ня толькі Менск, але і іншыя гарады краіны, ператварыліся ў 2021 годзе ў нешта пераходнае паміж пэрформансам і флэш-мобам, якое адбываецца выключна ў сталіцы.

Зрэшты, гendarнае вымярэньне беларускіх пратэстаў на практыцы дэманструе актывізацыю гendarнай палітычнай пазвы дня зьнізу, а ня зьверху, то бок больш радыкальным шляхам ва ўмовах аўтарытарызму, бо раней гэтая пазва часта заставалася ў тэорыі ці ў выключна дэкларатыўных і малаэфектыўных афіцыйных нацыянальных плянах па забясьпячэньні гendarнай роўнасьці, а таму і была проста многім не зразумелая ў самой Беларусі.

Ліквідацыя большай часткі асацыяцыяў грамадзянскай супольнасьці, якая доўжылася цягам усяго 2021 году, мела таксама выразна гendarнае адцэньне, бо, па сутнасьці,

<sup>7</sup> Нёвё, Эрык. *Сацыялогія сацыяльных рухаў*, Мінск: Прапілеі, 2021.

многія суб'екты грамадзянскай супольнасці, нават тыя, якія не спецыялізаваліся на гendarнай тэме, праводзілі на ўзроўні сваіх арганізацыяў гendarны маніторынг, гendarную палітыку, улічвалі гendarныя выклікі. Да ўсяго мэдыйна ў 2021 годзе флэш-мобы жанчынаў ў белым, а таксама вобразы іншых беларускіх жанчынаў за кратамі ці на воле (Ніна Багінская, Святлана Ціханоўская, Марыя Калесніківа, Наталья Хершэ, Ганна Севярынец, Юлія Чарняўская ды многія іншыя) працягвалі сымбалізаваць пратэст.

### Заклучэнне

Гendarны стан Беларусі за 2021 год можна вызначыць як крытычны, катастрофічны як на афіцыйным узроўні, так і на ўзроўні грамадзянскай супольнасці. Абвешчаны Нацыянальны плян па забяспячэнні гendarнай роўнасці на 2021–2025 застаецца цалкам дэкларатыўным і ня здатным да рэалізацыі ва ўмовах неапраўданага ўзмацнення жорсткасці рэжыму, міжнародных санкцыяў і ліквідацыі ўладамі абсалютнай большасці актараў грамадзянскай супольнасці. У 2021 годзе ніякай рэальнай гendarнай палітыкі Беларусь не вяла, наадварот, дзяржава зрагавала на міжнародныя санкцыі цалкам ахвяраваўшы сваімі ўнутранымі партнёрамі — арганізацыямі грамадзянскай супольнасці, адказнымі за рэалізацыю і экспертную дзейнасць у гendarнай сфэры, якія былі амаль вынішчаныя.

Пагоршаньне гendarнай сытуацыі ў краіне праяўляецца да ўсяго на эканамічным, сацыяльна-дэмаграфічным узроўнях, хоць дакладнае іх вымярэнне ў адсутнасці надзейных дадзеных застаецца немажлівым. Аднак кавідная крыза ва ўсім рэгіёне, а таксама ў Беларусі, мае жаночае

аблічча.<sup>8</sup> У краіне адсутнічае статыстыка сьмяротнасьці ад кавіду, у тым ліку сьмяротнасьці пажылых жанчынаў.

Акрамя гэтай праблемы і на фоне агульнапалітычнага гвалту, а таксама ў адсутнасьць спецыялізаванага заканадаўства ў сфэры прафіляктыкі гвалту ўзмацнілася праблема сямейнага гвалту.<sup>9</sup> Ну і, зрэшты, краіна зьведвае эканамічнае зьбядненьне насельніцтва і перадусім жанчынаў, як катэгорыі, якая першай сутыкаецца з такімі праблемамі, як беспрацоўе, звальненьні і няроўная аплата працы.

Тым ня менш, на фоне ўсёй пазначанай беспэрспэктывнасьці застаюцца пэўныя станоўчыя сыгналі. Так, параўнаўчая пэрспэктыва аналізу рухаў жанчынаў у белым у Беларусі з падобнымі рухамі ў іншых аўтарытарных культурах (Куба, Аргентына) дазваляе прагназаваць далейшае існаваньне і функцыянаваньне беларускіх жаночых пратэстаў, бо, напрыклад, кубінскія дамы ў белым па першасьці таксама сутыкаліся з падобнай жорсткасьцю, катастрафічным скаротам маршаў, арыштамі і нават забойствамі з боку ўладаў. Аптымістычным зьяўляецца і тое, што кубінскія дамы ў белым у выніку шматлікіх гадоў пратэстаў паўплывалі на ўлады, якія вызвалілі сотні палітычных дысыдэнтаў.

<sup>8</sup> Guterres, António. "A Crisis with a Woman's Face." *United Nations in Belarus*, 07 Mar. 2021, <https://belarus.un.org/en/115171-crisis-womans-face>.

<sup>9</sup> Гарбацкі, Уладзь. "Хатні гвалт дзяржаўнага маштабу." *Радзьё Свабода*, 21 Feb. 2021, <https://www.svaboda.org/a/31114127.html>.

# РЕЛИГИОЗНАЯ СФЕРА: ДАВЛЕНИЕ НА ЦЕРКВИ И ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ВЕРУЮЩИХ

Александр Шрамко

## *Резюме*

В 2021 году церковная сфера, как и весь негосударственный сектор, оказалась под особенно пристальным вниманием режима, поставившего цель восстановить и усилить контроль над любой деятельностью в стране. Прежде всего это отразилось в кадровых изменениях в руководстве двух ведущих конфессий — православной и католической. Кроме кадровых перестановок, осуществлённых под давлением режима, наблюдались факты беспрецедентного вмешательства во внутреннюю жизнь церквей с навязыванием определённых идеологических нарративов.

Власть стремилась наполнить свою идеологию псевдорелигиозным содержанием и сымитировать «единство Церкви и Государства». Продолжились репрессии в отношении верующих и религиозных организаций в связи с их участием в протестах 2020 года.

## *Тенденции:*

- демонстрация ведущими религиозными конфессиями разной степени лояльности власти: практическая утрата самостоятельной субъектности руководством официальной православной церкви (БПЦ) и попытки балансировать между формальной лояльностью и проявлениями некоторой самостоятельности со стороны католической церкви;
- продолжающиеся консолидация и сотрудничество христиан разных конфессий на уровне нижнего клира и мирян — на фоне нерешительности руководства церквей;
- попытка приватизации религиозной сферы со стороны режима путём подавления инициативности церковного руководства, преследования активных мирян и эксплуатации религиозного дискурса в своей пропаганде.

## Настроения в церквях: взгляд изнутри

О влиянии политического кризиса на настроения в церковных сообществах свидетельствуют данные, полученные в результате исследования, которое проводили группа «Христианское видение» Координационного совета и независимый социологический проект «Народный опрос» с 20 декабря 2020 по 10 января 2021 года. В опросе приняли участие 4 408 уникальных респондентов, идентификация которых происходила по номеру телефона в *Viber*.

По результатам опроса<sup>1</sup>, независимо от конфессии по ожиданиям от своих религиозных лидеров 89% выбирают ответ: «Да, должны активно участвовать в общественной жизни, выступая в защиту прав человека и осуждая насилие». При этом 20% из них отождествляют такое активное участие с поддержкой протестующих граждан.

Среди участников опроса 79% католиков уверены, что их лидеры идейно поддерживают требования протестующих граждан. У протестантов в этом уверены только 48%. При этом ни католики, ни протестанты не думают, что большинство лидеров их конфессий сочувствуют действующей власти. Среди православных 30% уверены в том, что православные церковные лидеры идейно поддерживают власть.

При этом православные крайне негативно оценивают действия своих церковных лидеров в сложившейся политической ситуации, таковых набралось 74%. Только 20% видят и положительные, и отрицательные примеры. Беспокоит большинство из них не столько поддержка власти, сколько пассивность, молчание и лицемерие. Около 30% респондентов

<sup>1</sup> «Результаты “Народного опроса” по исследованию религиозного сообщества Беларуси и протестах. Часть 1. Общее.» *Царква і палітычны крызіс у Беларусі*, 24 June 2021, <https://belarus2020.churchby.info/rezultatuy-narodnogo-oprosa-po-issledovaniyu-religioznogo-soobshhestva-belarusi-i-protestax-chast-1/>.

столь разочарованы, что готовы перейти в другую конфессию, хотя о реальном переходе сообщили только 3%.

В апреле 2021 года телеграм-канал группы «Христианское видение» запустил опрос<sup>2</sup> среди подписчиков о том, как проповедники разных конфессий реагируют на политический кризис в Беларуси. В опросе приняли участие 342 респондента. Практически равное количество православных респондентов сообщили, что в их приходах либо не затрагиваются политические вопросы, либо звучит критика действующей власти и/или высказывается поддержка протестов. Проправительственных проповедей ровно в два раза меньше, чем критических в адрес власти.

В других церквях соотношение ещё более контрастное. У католиков «критических» приходов в 10 раз больше, чем «нейтральных», а у протестантов — более чем в два раза. При этом только двое протестантов сообщили о «провластных» проповедях, а у католиков таких ответов вообще не зафиксировано.

Таким образом, аналитики группы «Христианское видение» делают вывод, что белорусские церкви и священники являются частью общества и сторонников изменений среди них подавляющее большинство.<sup>3</sup> В то же время позиции иерархов существенно различаются. Католические епископы в основном встали на сторону общества и осудили действия правительства. В такой ситуации даже если священник и настроен провластно, то, вероятно, воздерживается озвучивать соответствующие позиции в проповедях. Православная иерархия в лице митрополита Вениамина (Тупеко), напротив, взяла курс на проявление лояльности действующей власти и заставила замолчать некоторых политически активных священников.

<sup>2</sup> Хрысціянская візія, 22 Apr. 2021, <https://t.me/christianvision/757>.

<sup>3</sup> Хрысціянская візія, 01 May 2021, <https://t.me/christianvision/888>.

## Перемены в Беларусской православной церкви

После назначения новым патриаршим экзархом всея Беларуси митрополита Вениамина (Тупеко) с его ярко выраженной сервильной политикой по отношению к режиму, Гродненская епархия во главе с архиепископом Артемием (Кищенко) ещё продолжительное время выделялась своим продемократическим духом. В дни протестов 2020 года в своих проповедях архиепископ Артемий открыто обличал власти и силовиков за насилие в отношении мирных граждан.

В июне 2021 года пришёл черёд зачистки Гродненской епархии. В спешном порядке и в нарушение церковного устава сначала синодом епископов БПЦ, а затем и московским синодом РПЦ архиепископ Артемий (Кищенко) снимается с гродненской кафедры и отправляется на покой. На его место из Слуцка переводится епископ Антоний (Доронин), который в свою очередь снимает с ключевых постов священников, близких по духу бывшему опальному епископу, и принимает все меры, чтобы заглушить неугодные настроения в епархии.

## Перемены в Костёле

В самом начале 2021 года отправлен на покой — формально в связи с 75-летием — Тадеуш Кондрусевич, митрополит Минско-Могилёвский, председатель Конференции католических епископов Беларуси. В результате переговоров властей с Ватиканом, он лишь ненадолго возвратился в Беларусь, а до этого четыре месяца пребывал в изгнании.

При этом временным апостольским администратором на Минско-Могилёвской кафедре был поставлен ещё более пожилой епископ Казимир Великоселец. В сентябре новым

архиепископом Минско-Могилёвской архиепархии становится Юзеф Станевский, до того вспомогательный епископ Гродненской епархии. Оба иерарха демонстрируют подчёркнутую лояльность по отношению к режиму вплоть до того, что оба — и временный администратор<sup>4</sup>, и новый архиепископ<sup>5</sup> — оказываются жертвами манипуляций со стороны провластных пропагандистов.

### Притязания властей на ведущую роль в религиозной сфере

В стремлении к тотальному контролю над всеми сферами общественной жизни режим предпринимает соответствующие шаги и в отношении религиозных конфессий, в первую очередь двух ведущих — православной и католической, причём первой уделяется особо пристальное внимание.

Председатель верхней палаты парламента Наталья Кочанова и даже сам глава режима проводят так называемые «рабочие встречи с духовенством», которые выглядят как планёрки начальника с подчинёнными, выслушивающими руководящие установки. Большой резонанс в обществе вызвало введение в школах разработанного БПЦ и министерством образования факультатива «Основы духовно-нравственной культуры и патриотизма». К преподаванию планировалось привлечь православных священнослужителей. При этом действующее «Положение о порядке, условиях, содержании и формах взаимодействия

<sup>4</sup> «Епископ Казимир Великоселец дал интервью государственной газете.» Царква і палітычны крызіс у Беларусі, 11 July 2021, <https://belarus2020.churchby.info/episkop-kazimir-velikoselec-dal-intervyu-gosudarstvennoj-gazete/>.

<sup>5</sup> Хрысціянская візія, 20 Dec. 2021, <https://t.me/christianvision/1852>.

учреждений образования с религиозными организациями в вопросах воспитания обучающихся» предполагает сотрудничество в этой сфере исключительно во внеучебное время, в рамках плана воспитательной работы, и только на основании письменных заявлений учащихся.

В отношении католической церкви власти ведут себя более осторожно и сдержанно, хотя и здесь порой доходит до абсурда. Так, на территории костёла святой Терезы Авильской в Щучине прошёл «праздник дружбы детей и взрослых», организованный местной милицией с демонстрацией оружия и прочей милицейской амуниции.

Апофеозом всеобщей религиозной мобилизации, по всей видимости, должна была стать инициированная властями «Молитва за Беларусь» в день официального «дня независимости» (3 июля). Уполномоченный по делам религий и национальностей А. Румак направил соответствующие разнарядки «организовать утреннее богослужение с широким привлечением верующих». Однако ожидаемый эффект не был достигнут. У православных акция прошла практически незамеченной, а реакция католиков даже вызвала скандал. Курия Минско-Могилёвской епархии рекомендовала приходам включить в «Молитву за Беларусь» фактически запрещённый в стране гимн «Магутны Божа», после чего последовали гнев и даже угрозы со стороны главы режима.

Ещё одной попыткой наполнить идеологию режима псевдорелигиозным содержанием и сымитировать «единство Церкви и Государства» явилось не только присутствие на так называемом «Всебеларусском народном собрании» глав ведущих конфессий, но и наличие религиозной атрибутики. Но всё это опять же не вышло за рамки унылого формализма, как со стороны государства, так и со стороны церкви.

## Миграционный кризис через религиозную призму

Гуманитарный кризис на границе Беларуси с Литвой и Польшей, искусственно организованный режимом Лукашенко с целью давления на Запад, также отразил стремление белорусских властей регулировать и контролировать любую деятельность в стране, в том числе и религиозную.

Церкви и благотворительные организации могли бы оказать существенную помощь в облегчении положения беженцев, как это делается в Польше и Литве. В Беларуси есть католическое благотворительное общество *Caritas*, располагающее нужными для такой деятельности ресурсами и инфраструктурой. Готовность оказать гуманитарную помощь через *Caritas* выказало и руководство Католической церкви, но белорусское государство, напротив, приложило все усилия, чтобы затруднить деятельность общества, отказав ему в разрешении на получение финансовых средств из-за границы.

Режим позволяет только такую гуманитарную деятельность и только в тех рамках, которые сам определяет. В этом стиле проводилось совещание по вопросу миграционного кризиса с представителями четырёх конфессий под председательством уполномоченного по делам религий и национальностей А. Румака, который использовал церкви для обращения к «политикам европейских государств». На этой встрече под присмотром и с разрешения государственного чиновника председатель БПЦ митрополит Вениамин заявил о готовности «оказать гуманитарную помощь по линии приходов Белорусской православной церкви».

В то же время в соседних католических странах, Польше и Литве, православные церкви — притом что являются церквями меньшинства и гораздо меньшими по размеру и ресурсам — оказались способными действовать более эффективно и независимо, занимаясь не только гуманитарной помощью, но и защитой прав беженцев.

## Активность верующих и репрессии

На протяжении всего 2021 года продолжались репрессии против верующих, проявивших свою гражданскую и христианскую позицию в протестах против аморальных действий режима. Те из них, кто оказался в застенках, как православный Павел Северинец, католички Ирена Бернацкая и Ольга Золотарь, протестант Владимир Мацкевич, подвергаются дополнительным ущемлениям: им отказывают во встречах со священнослужителями и препятствуют в допуске к религиозной литературе.

По стране прошли обыски у православных и католических священнослужителей, по ряду активных священников начали работать спецслужбы. Некоторым из них пришлось покинуть Беларусь. Многие были вынуждены закрыть свои страницы в соцсетях либо перевести их в режим «только для друзей». Прошли кадровые чистки и в духовных учебных заведениях БПЦ. Особенно досталось Минской духовной академии, выделявшейся своим вольным духом на фоне других академий РПЦ.

Оказывалось давление и на евангельских христиан, в результате чего были удалены видео-проекты «Голос Церкви», «Свидетели насилия», приостановлены другие проекты, например «Пастор в городе» Сергея Лукьянова. Часть религиозных общин, участвующих в демократическом движении, не имеют государственной регистрации. Тем временем в уголовный кодекс возвращена статья 193-1, предусматривающая уголовную ответственность за деятельность без регистрации. Поэтому обозначение любой публичной позиции может привлечь внимание к таким общинам и поставить их существование под угрозу.

Полноевангельская церковь «Новая жизнь», открыто выступавшая против насилия в 2020 году, была принудительно изгнана из своего молитвенного здания, но продолжает,

несмотря на угрозы властей, каждое воскресенье проводить богослужения под открытым небом, рядом со своим пустующим зданием.

Регулярно проводится и межконфессиональная молитва у Ратуши. Но наиболее значительную и заметную роль в продемократическом христианском движении играет группа «Христианское видение» Координационного совета, которая объединяет верующих разных христианских конфессий. Её потенциал даже вырос благодаря эмиграции ряда христианских активистов.

### Заключение

Попытки режима сделать религию инструментом своей идеологии достигли определённого результата, хотя и довольно ограниченного. Все возможности властей в этом направлении сводятся к контролю и давлению на высшие структуры конфессий и религий, а также к эксплуатации религиозного дискурса в своей пропаганде. С большой долей вероятности можно утверждать, что такие попытки в двух указанных направлениях продолжатся.

На этом фоне следует ожидать большей консолидации христианского сообщества вокруг неформальных низовых инициатив. Кроме того, безынициативность и сервильность руководства церковью могут привести к тому, что духовным авторитетом будут наделяться личности, свидетельствующие о христианской вере живым примером своей жизни. В первую очередь речь здесь идёт об узниках режима. В этом случае реакция властей может проявиться в усилении преследования верующих, в том числе и за непослушание высшим церковным властям.

# ЗДРАВООХРАНЕНИЕ: ПОРОЧНАЯ ПОЛИТИЗАЦИЯ И ПРОВАЛ ВАКЦИНАЦИИ

Олег Монастырский-Северный

## Резюме

В 2021 году система здравоохранения Беларуси продемонстрировала невысокую эффективность в борьбе с пандемией COVID-19 — как в предотвращении смертности, так и в проведении кампании вакцинации. Важные управленческие решения принимались зачастую исходя не из интересов здоровья граждан, а из соображений политической целесообразности.

Практика замалчивания проблемных вопросов отрасли среди коллег и в обществе приняла устойчивый характер — с элементами активного репрессирования тех специалистов, которые эти вопросы всё же поднимали. Вкупе с усилением административного контроля и регулирования создавалась уникальная атмосфера внутри системы, стимулирующая отток специалистов, несмотря на лучший за последние годы уровень заработной платы, связанный с доплатами некоторым категориям медработников за работу с пациентами с COVID-19.

Провал кампании вакцинации, обусловленный неэффективной информационной работой минздрава и недоверием к нему среди населения, привёл к увеличению количества пациентов и повлиял на нехватку медикаментов и расходных материалов.

## Тенденции:

- ликвидация каналов вертикальной коммуникации внутри системы, чистка рядов от неугодных кадров и нагнетание страха;
- как следствие — утечка мозгов и демотивация тех, кто остался, что сказывается на качестве медицинской помощи и уровне медицинской науки;
- манипуляции со статистикой, создающие ложное чувство самоуспокоенности у одних и эмоционального дискомфорта у других, которые не доверяют официальным данным;

- подрыв доверия к официальной медицине, осложнение коммуникации между врачами и пациентами;
- неэффективная информационная работа минздрава при проведении кампании вакцинации.

## Пандемия COVID-19 как вызов для системы здравоохранения

В 2021 году в мире течение пандемии COVID-19 характеризовалось развитием так называемых *второй* (в Беларуси отмечалась зимой 2020–2021 годов) и *третьей волн*. Последняя началась в апреле, и в Беларуси её пик пришёлся на октябрь. Эта последняя волна связана с приходом в страну так называемого дельта-варианта новой коронавирусной инфекции, который характеризовался вдвое большей заразностью и более частым развитием тяжёлых форм заболевания, в том числе у молодых пациентов.

Повышенная заразность нового варианта SARS-CoV-2 и большее количество тяжёлых форм создали очередной стресс-тест для систем здравоохранения во всём мире — вследствие быстрого заполнения коечных мощностей больниц и повышения требований к технологической насыщенности этих коек (подводка кислорода и в идеале — монитор пациента возле койки). В некоторых странах (напр. в Российской Федерации) заполнение стационаров тяжёлыми пациентами происходило настолько быстро, что СМИ описывали эту ситуацию как «катастрофу».

В 2021 году особенностью пандемии явилось появление разработанных в рекордно короткие сроки вакцин и проведение в мире кампании массовой вакцинации населения, ставшей дополнительным вызовом для локальных систем здравоохранения.

## Невероятность белорусских данных заболеваемости и смертности от COVID-19

Как уже отмечалось, течение новой коронавирусной инфекции (как и любого ОРВИ) характеризуется волнообразностью значений заболеваемости. Однако данные, которые ежедневно предоставлял Минздрав Беларуси, значительно отличались от данных стран-соседей и зачастую противоречили здравому смыслу.

Хорошую визуализацию волн эпидемии SARS-CoV-2 предоставляет ресурс Oxford University Our World in Data. На рис. 1 представлена динамика количества выявленных пациентов с COVID-19 (путём ПЦР-тестирования) в Беларуси и странах-соседах, сгенерированная на этом ресурсе.

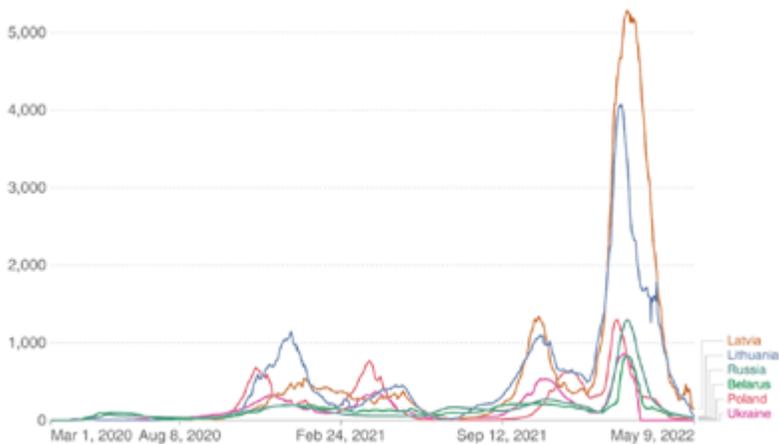
Как хорошо видно из приведённых диаграмм, Беларусь и Россия отличаются от других стран необычной сглаженностью данных волн, а значит, меньшим количеством заболевших, о которых сообщала официальная статистика. В начале года первый замминистра здравоохранения Е. Богдан заявила, что «Беларусь вышла на волнообразное плато по заболеваемости коронавирусом». Это можно считать хорошим мемом, но не ясным эпидемиологическим термином.

Объяснением феномена «волнообразного плато» могут быть ограниченные возможности проведения ПЦР-диагностики COVID-19 в Беларуси. Однако имеются существенные основания сомневаться в этом и полагать, что речь идёт о целенаправленном решении руководящих органов отрасли и/или страны в целом не предоставлять реальные данные. Приведём кратко некоторые из доводов, подтверждающие этот тезис.

Экстраполяция данных весеннего опроса SATIO и BEROC показывает, что уже по состоянию на март 2021 года только среди городского населения в возрасте от 18 до 64 лет более

1.2 млн чел. переболели COVID-19.<sup>1</sup> В то время как по данным минздрава, на конец 2021 года переболевших зафиксировано практически в два раза меньше — 697.6 тыс.<sup>2</sup>

Рис. 1. Динамика количества ежедневно подтверждённых случаев COVID-19 в Беларуси и странах-соседах в период с 1 марта 2020 по 9 мая 2022 года, на 1 млн чел.



Примечание. Семидневная случайная выборка. Ввиду ограниченного тестирования количество подтверждённых случаев ниже, чем реальное число инфицированных.

Источник: Our World in Data.<sup>3</sup>

Отдельным феноменом является национальная статистика по количеству умерших от COVID-19 (рис. 2). В Беларуси эти пациенты даже называются по-другому — умершие

<sup>1</sup> «Восприятие ситуации с COVID-19 и отношение к вакцинам.» SATIO/BEROC, 19 Mar. 2021, <https://www.beroc.org/upload/iblock/1fc/1fc4cc66b9e5736372accb04bee8ce36.pdf>.

<sup>2</sup> Официальный Минздрав / Telegram, 30 Dec 2021, <https://t.me/minzdravbelarus/3964>.

<sup>3</sup> Hanna Ritchie et al. “Coronavirus (COVID-19) Cases.” Our World in Data, University of Oxford, <https://ourworldindata.org/covid-cases>.

с выявленной коронавирусной инфекцией (5 561 на конец 2021 года). Их количество отличается завидным постоянством и практически не зависит от волн эпидемии, что противоречит всем законам не только эпидемиологии, но и формальной логики.

Рис. 2. Динамика количества ежедневно подтверждённых случаев заражения COVID-19 и смертей пациентов с COVID-19 в Беларуси в период с 4 марта 2020 по 10 мая 2022, на 1 млн чел.



*Примечание.* Ввиду ограниченного тестирования и проблем с определением причины смерти подсчёт количества смертей ковид-заражённых может быть неточным.

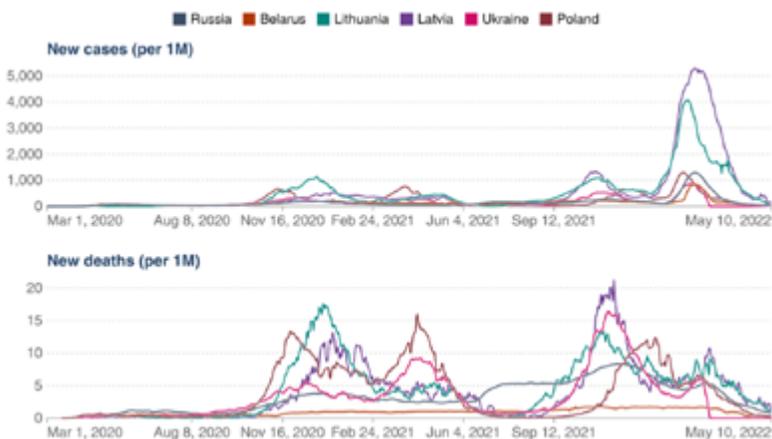
*Источник:* Our World in Data.

В то же время сравнение Беларуси с соседними странами по тем же параметрам позволяет ярко визуализировать этот феномен (рис. 3).

В большинстве стран количество смертей закономерно увеличивается с волнообразным ростом заболеваемости. На этом фоне практически прямые линии показателей Беларуси выглядят аномально и не могут быть объяснены другими

причинами, кроме как волевым решением предоставлять информацию по умершим именно в таком виде.

Рис. 3. Динамика количества ежедневно подтверждённых случаев заражения COVID-19 и смертей пациентов с COVID-19 в Беларуси и странах-соседах в период с 1 марта 2020 по 10 мая 2022 года, на 1 млн чел.



*Примечание.* Ввиду ограниченного тестирования и проблем с определением причины смерти подсчёт количества смертей ковид-заражённых может быть неточным.

*Источник:* Our World in Data.

Реальный уровень смертности можно было бы оценить по данным об избыточной смертности. Однако эта статистика недоступна с 2020 года, что вынуждает обращаться к методикам, позволяющим оценить избыточную смертность по косвенным признакам. Так, журнал *Nature* опубликовал работу американских и белорусских исследователей, которые использовали валидизированную математическую модель анализа Google-запросов на ритуальные услуги в период с начала 2020-го до августа 2021 года. По их данным, в исследованный период пандемии смертность в Беларуси

превосходила допандемийные значения в среднем более чем на треть (от 2 953 до 3 690 избыточных смертей).<sup>4</sup>

Кроме этого, в журнале *eLife* опубликовано исследование<sup>5</sup>, в котором анализируется избыточная смертность на основании *World Mortality Dataset* – самой большой и регулярно обновляемой открытой базы данных смертности по 103 странам. Учитывая данные, которые Беларусь подала в статкомитет ООН за первое полугодие 2020 года (5 700 умерших против 390, о которых сообщал минздрав), авторы зафиксировали занижение в 14.7 раза. Как отмечает один из авторов исследования, «трудно предположить, что такие большие коэффициенты занижения могут иметь какое-то незлонамеренное объяснение»<sup>6</sup>.

Подобные манипуляции со статистикой создают ложное чувство самоуспокоенности у одних и хронического эмоционального дискомфорта у других, которые осознают очевидную невероятность официальных данных. Это подрывает доверие к официальной медицине, осложняя коммуникацию между врачами и пациентами, а также препятствует анализу реального положения вещей в отрасли и принятию взвешенных управленческих решений. Кроме того, недоступность данных о смертности, замалчивание фактов смертей коллег и отсутствие должного уважения к ним, а также явное противоречие официальных данных

<sup>4</sup> Kirpich, A., Shishkin, A., Weppelmann, T.A. et al. “Excess mortality in Belarus during the COVID-19 pandemic as the case study of a country with limited non-pharmaceutical interventions and limited reporting.” *Nature*, 31 Mar. 2022, <https://www.nature.com/articles/s41598-022-09345-z>.

<sup>5</sup> Karlinsky, A., Kobak, D. “Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic with the World Mortality Dataset.” *eLife*, 30 June 2021, <https://elifesciences.org/articles/69336>.

<sup>6</sup> Нелюбин, Максим. «Смертность от ковида в Беларуси: учёный о занижении статистики в 15 раз.» DW, 02 Feb. 2021, <https://www.dw.com/ru/nemeckij-uchenyj-o-covid-19-v-belarusi/a-56413826>.

и реальной ситуации на местах — всё это существенным образом демотивирует медработников.

### Неэффективный менеджмент как бич здравоохранения

В 2021 году сохранялись проблемы с поставками медикаментов и расходных материалов. Хотя после первой волны ковидной пандемии было налажено производство средств индивидуальной защиты (СИЗ) и антисептиков, тем не менее перебои с поставками расходных материалов для аппаратов ИВЛ, антикоагулянтов, ремдесивира и других необходимых медпрепаратов носили массовый характер.

По словам главы минздрава Д. Пиневича, в 2021 году на борьбу с COVID-19 затрачено BYN 1.5 млн (около 1% ВВП).<sup>7</sup> Кроме того, дополнительно выделялись бюджетные средства из резервного фонда А. Лукашенко в сумме BYN 273.5 млн, а также использовались средства (USD 98 млн) из займа Всемирного банка в рамках проекта «Экстренное реагирование на COVID-19 в Республике Беларусь». Для сравнения, в Литве на поддержку непосредственно системы здравоохранения во время пандемии (2020 год) было выделено также чуть больше 1% ВВП<sup>8</sup>, и там значимых перебоев с медикаментами не наблюдалось (если не брать во внимание самое начало пандемии, когда трудности с СИЗ и антисептиками отмечались у всех без исключения).

<sup>7</sup> «Итоги работы органов и организаций здравоохранения в 2021 году и основные направления деятельности на 2022 год.» *Медицинский вестник*, 10 Mar. 2022, <https://medvestnik.by/news/itogi-raboty-organov-i-organizatsij-zdravookhraneniya-v-2021-godu-i-osnovnykh-napravleniyakh-deyatel-nosti-na-2022-god>.

<sup>8</sup> “Policy Responses to COVID 19.” *International Monetary Fund*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#L>.

Причины такой ситуации кроются, безусловно, в невнятной политике властей Беларуси в области ограничительных мер во время эпидемии COVID-19, неуспешной кампании вакцинации (которая увеличила количество пациентов), неэффективном финансовом менеджменте, а также в ригидной системе финансирования отрасли, не позволяющей гибко планировать и распределять средства, в том числе и для превентивных закупок всего необходимого.

Наблюдались систематические перебои в подаче кислорода в стационарах. Весьма показательный и достаточно типичный пример — Витебская больница скорой помощи, где системы обеспечения кислородом выходили из строя регулярно и на длительное время, что негативно отражалось на состоянии пациентов. После того как на местном уровне проблема не была решена, заведующий отделением интенсивной терапии В. Мартов обратился к министру здравоохранения. Случай стал достоянием общественности, на место была прислана комиссия минздрава, которая, однако, не занималась вопросами подачи кислорода, а проверяла, правильно ли лечатся ковидные пациенты. В результате Мартова — известного специалиста с тридцатилетним стажем — уволили, но перебои с подачей кислорода не прекратились. На такие же проблемы указывали и врачи других ковидных стационаров — с похожим подходом к их решению.

### Политизация решений в системе здравоохранения и провал вакцинации

В 2021 году коренным образом поменялась риторика высших должностных лиц страны в отношении актуальности COVID-19 для Беларуси. Пандемию начали использовать как

повод продемонстрировать заботу государства о гражданах, а больницы и поликлиники выступали фоном для ТВ-репортажей про выходы в «красную зону», которых только у Лукашенко газета «СБ — Беларусь сегодня» насчитала около двадцати в течение года.

Однако демонстрация высочайшего внимания к проблеме не привела к повышению эффективности системы, а только усугубила доминирование соображений политической целесообразности и волюнтаризма при принятии управленческих решений. Так, в октябре, во время очередной волны эпидемии, А. Лукашенко раскритиковал обязательное ношение масок, после чего минздрав своим постановлением № 111 отменил административную ответственность за неиспользование средств защиты органов дыхания на объектах всех форм собственности и в общественном транспорте.

Политическим оказалось и решение не поставлять в Беларусь вакцины мировых производителей (*Pfizer, Moderna, AstraZeneca*), хотя указанные вакцины у людей вызывали больше доверия (по данным опроса SATIO/BEROC), чем доступный российский «Спутник V» и китайская вакцина «Синовак». Осенью офис Светланы Тихановской договорился<sup>9</sup> с Евросоюзом о безвозмездной передаче в Беларусь минимум миллиона доз европейских вакцин от коронавируса, однако в Минске предложение проигнорировали.

По данным опроса SATIO и BEROC, более половины беларусов не желали делать прививку от коронавируса, а каждый четвёртый выражал категорическое нежелание. К тому же власти не провели эффективной информационной кампании: А. Лукашенко заявлял, что «используемые российская и китайская вакцины зарекомендовали себя гораздо лучше западных аналогов». В итоге, к концу 2021 года одну

<sup>9</sup> “Ціханоўская: ЕС гатовы дапамагчы беларусам і прадаставіць вакцыны”. *Euroradio*, 29 Oct. 2021, <https://euroradio.fm/cihanouskaya-es-gatovy-dapomagchy-belarusam-i-pradastavic-vakcyny>.

дозу вакцины получили 51.8% населения Беларуси<sup>10</sup>, а полный курс вакцинации прошли 39.8%, что значительно меньше, чем в Польше и Литве (см. рис. 4).

Рис. 4. Вакцинированные граждане против COVID-19 в Беларуси и странах-соседах, по состоянию на 31 декабря 2021 года, %



Источник: Our World in Data.

## Кадровые чистки и нехватка медперсонала

Если в 2020 году увольнения политически неугодных медработников (особенно из числа администраторов здравоохранения) носили скорее эпизодический характер и касались самых знаковых лиц системы, вроде бывшего директора РНПЦ «Кардиология» профессора Александра Мрочека, то в 2021 году чистка рядов приобрела массовый и систематический характер.

<sup>10</sup> Официальный Минздрав / Telegram, 03 Jan. 2022, <https://t.me/s/minzdravbelarus/3996>.

По данным обращений в Фонд медицинской солидарности Беларуси и из открытых источников, на ноябрь 2021 года зафиксированы политически мотивированные увольнения более 90 медработников (включая, например, увольнение за комментарий в Facebook Елены Барановой, кардиолога с 25-летним стажем из РНПЦ «Мать и дитя»). По информации фонда, ещё более 250 медработников арестованы или оштрафованы.<sup>11</sup> Впоследствии большинство из них также были уволены путём непродления контракта, что формально является законным действием нанимателя.

За решёткой по уголовным делам находились семь медработников (и ещё несколько под подпиской в статусе обвиняемых), а как минимум восемь студентов-медиков были отчислены из университетов. В ноябре отчисленный с 5-го курса студент БГМУ Владислав Мартинович получил четыре года колонии за администрирование «экстремистского» телеграм-канала «Белые халаты».

Такое вымывание квалифицированных кадров во время пандемии уменьшает возможности отечественного здравоохранения качественно оказывать помощь населению, а также демотивирует медработников, провоцирует их к отъезду из Беларуси или переходу в другие сферы (в частности IT). Неудивительно, что в 2021 году даже по официальной статистике обеспеченность врачебными кадрами снизилась с 55.8 до 55.2, а средним медперсоналом — со 134.1 до 120.7 на 10 тыс. населения.

Решать кадровую проблему планируют старыми методами — увеличением доли целевых мест в медвузах до 80%, а также увеличением плана приёма в медуниверситеты (на 160 мест) и в медколледжи (на 300 мест). Власти также рассчитывают на привлекательный уровень зарплат

<sup>11</sup> «Репрессии и онлайн-консультации: как белорусские врачи объединились, чтобы помогать пациентам и друг другу.» *Настоящее Время*, 15 Nov. 2021, <https://currenttime.tv/a/mediki-belarusi/31558464.html>.

медиков — 153% от средней по стране у врачей и 93% у среднего медперсонала. Эта статистика, однако, не учитывает, что для таких доходов каждый врач в среднем работает на 1.37, а медсестра — на 1.26 ставки. К тому же средняя зарплата учитывает так называемые «ковидные доплаты», которые с завершением пандемии не будут выплачиваться. Но даже в период пандемии их получали далеко не все медработники — большинство имело гораздо более скромные доходы.

## Заключение

В 2021 году трансформация белорусского общества и государства привела к тому, что отечественное здравоохранение превратилось большей частью в фасадную медицину, удобную начальствующему глазу, но проблемную с точки зрения эффективности. Ликвидация вертикальных коммуникаций в системе, репрессии, назначение на должность по принципу политической лояльности — всё это факторы неэффективности менеджмента здравоохранения и усугубления формализма в работе со стороны персонала.

С учётом того что нынешняя государственная система преимущественно карает и репрессирует, можно легко предположить, что отток кадров будет только усиливаться, а значит, качество медпомощи будет снижаться и дальше. Это снижение будет усугубляться ухудшением материальной базы здравоохранения и снижением зарплат. Кроме этого, токсичность белорусского государства неизбежно приведёт к ограничению контактов отечественной, преимущественно государственной, медицины с цивилизованным миром, что дополнительно отрицательно скажется на качестве помощи и снизит и без того невысокий уровень медицинской науки.

Отдельно следует отметить, что в 2021 году практически не осуществлялась работа по цифровизации отрасли, которая ранее преподносилась как чуть ли не панацея от всех бед. Лишь в марте прошло сообщение о том, что Проект по созданию программной платформы централизованной информационной системы здравоохранения Беларуси обсудили в минздраве. Притом что средства, полученные от Международного банка реконструкции и развития на эти цели, Беларусь должна начать возвращать в 2022 году.

Ручное управление системой лишь усилится, будет педалироваться тема исполнительской дисциплины (на практике — имитации бурной деятельности) на фоне ослабевающего финансирования отрасли. Неизбежно придётся изыскивать дополнительные средства на существование, которые в ситуации снижения поступлений от экспорта услуг можно будет компенсировать только за счёт увеличения доли платных услуг в государственных поликлиниках и больницах. В конечном счёте качество оказания медицинской помощи населению ещё более ухудшится.

# БЕЛКУЛЬТ: ЖИЗНЬ ПОСЛЕ ЖИЗНИ

Максим Жбанков

## Резюме

2021 год продолжил катастрофичный штопор белорусского авторитаризма во всех его измерениях, в том числе и в культурном. Наличная ситуация бесспорно отмечена всеми признаками уже не просто системного кризиса, но полного распада прежней иерархии ценностей и структурной организации культурного порядка.

Прежний режим вялой политической стагнации, обеспечивавший относительно автономное сосуществование *трех моделей* культуры и культурности — державно-сервильной, условно коммерческой и креативного андерграунда, — перешёл в стадию острого противостояния. Культурный процесс превратился в полицейскую операцию, с одной стороны, и фрагментарное гражданское сопротивление — с другой, оставив коммерческий сектор паковать чемоданы и учиться выживать на обломках прежних проектов и репутаций. В зачищенном от нежелательного элемента публичном культурном поле остались политруки и конформисты.

Держава перешла в режим истеричной самообороны. Для креативного поля это означает включение аварийной программы культурных репрессий: перманентную политическую цензуру, принудительную эмиграцию деятелей культуры, ликвидацию культурных площадок, фактический запрет на свободу творчества, судебное преследование инакомыслящих.

Главные новости культуры 2021: эмиграция, ликвидации, анонимизация и креативное подполье.

## Тенденции:

- переход войны с независимой культурой в рутинный режим регулярных репрессий и перманентного внутреннего террора с жёсткой прополкой культурного поля и прямым запугиванием культурных акторов и локальной публики;

- разрушение прежней экосистемы горизонтальных связей, культурных площадок и финансового самообеспечения;
- невозможность обеспечения безопасности артистов и публики, что обуславливает уход большинства авторов и их публики из опасной зоны публичности в конспиративный креатив и творческую анонимизацию;
- аварийная эвакуация весомой части лидеров культурной сферы за пределы страны, что явилось частью обустройства «Беларуси вне Беларуси» — системной мигрантской реорганизации белорусских политических, экономических, медийных и культурных структур и проектов.

### Культурный террор: стрижка под ноль

Полное непонимание природы социального протеста, помноженное на слепую веру в глобальные заговоры и вездесущие танки НАТО, заставили пережившую мощный шок в августе 2020-го власть активно заняться поиском внутреннего врага и коварных кукловодов протестного действия. В «агенты закордонного порядка» попало большинство низовых гражданских инициатив. В том числе — независимая культура.

Волна бархатной беларусизации была сбита ещё до выборов — по ходу охоты на магазины с лёгким национал-ассортиментом. Затем двинулись по спискам активистов/экстремистов. Зачистка случилась активной и плотной: Союз писателей, ПЕН-центр, кампании «Годна» и «Будзьма», креативное пространство «Корпус». На сутки и сроки пошли музыканты, поэтки, диджеи. Автозаки с красно-зелёными стягами развернули бескомпромиссную борьбу с красными шарфами и белыми носками. Им в помощь запущена линейка провластного мерча — чёрные и серые комплекты с цитатами самоизбранного лидера.

Чтобы получить весомый срок и сесть на годы (15 суток уже кажутся пустяком), оказалось вполне достаточным сыграть Цоя на волынке — как этно-фэнтези бэнд IRDORATH.<sup>1</sup> Написать «идейно неправильный» портрет — как живописец Алесь Пушкин.<sup>2</sup> Запустить на марше инструментальный диджейский сет — как культурактивист Александр Богданов (папа Бо). Популярным жанром культурной работы стала отложенная охота: музыкантов и артистов отслеживали по фото- и видеосъёмке протестных маршей через шесть-десять месяцев после акций.

### Возвращение партизанинга: время ноунэйм

То, что на подъёме массового протестного движения внутри страны казалось культурной революцией, в 2021-м усохло до разрозненных опытов самозащиты, ускользания и конспиративных ивентов.

Снять свою подпись под очередным культурным текстом, заблурить фото, урезать медийность — это сразу про всё: отказ говорить открыто и персонально, страх попасть в очередной арестный список, желание остаться «протестным» и при этом «выездным», неверие в быстрый позитив и броская рекламная метка. Когда-то поэт Славомир Адамович, протестуя против произвола власти, публично зашивал

<sup>1</sup> «Лидеров белорусской группы Irdorath осудили на два года колонии.» Deutsche Welle, 14 Dec. 2021, <https://www.dw.com/ru/liderov-belorusskoj-gruppy-irdorath-prigovorili-k-dvum-godam-kolonii/a-60120602>.

<sup>2</sup> «Художник Алесь Пушкин три месяца за решёткой. Разве в картине дело?» БЕЛСАТ, 30 June 2021, <https://belsat.eu/ru/news/30-06-2021-hudozhnik-ales-pushkin-tri-mesyatsa-za-reshetkoj-razve-v-kartine-delo/>.

себе рот. Сегодня «Вольный хор» поёт, не снимая белых повязок.<sup>3</sup>

Четыре актуальных измерения новейшего партизанинга: децентрация, автономизация, условная публичность, ставка на самосохранение.

Анонимность нового сетевого протеста в чём-то звучна нынешней анонимности машины власти. В обоих случаях это защита личной безопасности. Предложение соучастия и разделение ответственности. Но имеется и принципиальное различие анонима власти и анонима протеста. Провластная анонимизация — принуждение к однообразию, лояльность через запугивание и культивирование искусственной пассивности. Разрушение смыслов. Протестный активизм, напротив, сумма единиц, способных понять своё частное движение как часть общего потока инакомыслия и не ждать очередной глобальной стратегии перемен.

Новый протестный аноним воспроизводит базовые схемы подпольной конспиративной работы прошлого века: минимум огласки, минимум контактов, тактика разрозненных ячеек. В этом сила: захват одной ячейки не способен разрушить сеть. Но в этом и слабость: культурные ивенты замыкаются в узком кругу проверенного меньшинства и резко сужают диапазон воздействия на случайную массовку. Другая культура вынужденно становится закрытой, а это значит маргинальной с точки зрения влияния на внешние и внутренние общественные процессы.

Наличное положение дел — культурный порядок военного времени. Режим чрезвычайного положения. Он форсирует борьбу самоизбранного режима с вражеским культур-контентом, повышает уровень пропагандистской истерии, выжигает неблагонадёжных. И с нуля учит легковесное

<sup>3</sup> «Вольный хор» исполнил «Пагоню» у Бранденбургских ворот в Берлине.» *Наша Ніва*, 26 June 2021, <https://nashaniva.com/?c=ar&i=275119&lang=ru>.

поколение смузи-маффинов фирменному белорусскому партизанingu — творческим движениям ниже державных радаров.<sup>4</sup>

Тренд года — хореография действий в присутствии захватчика. Дэнс на оккупированной территории. Секретные мероприятия, скрытые лица, изошрённые метафоры, игра потаённых смыслов. Акции на экспорт, выставки без имён (как клайпедская *Red Line*). Автор уходит в тень, чтобы выжить. Как при этом оставаться важным и значимым — вопрос, на который пока нет чёткого ответа.

### Призрак альтернативы: самовывоз вторсырья

Два важных и напрямую взаимосвязанных тренда культурного фронта: полное обнуление прежних ментальных матриц и вынужденная ассимиляция в новом евроконтексте. Аварийное самоопределение в ситуации потери привычных финансовых и организационных ресурсов, острой политической фрустрации и идейно-стилистического коллапса явилось для белкульты проверкой на адекватность и способность оперативно ответить на травматичные деформации культурного поля. Главной проблемной меткой смутного времени оказалась нестыковка невиданного масштаба разрушений и ограниченности «ответок» креативного ресурса.

Стагнационные культурные практики недавнего времени воспитали особый тип квазисоветского автора — осторожного торговца своими фирменными штампами. Героя самоповторов и автоцитирования, прочно зависшего на

<sup>4</sup> «Максим Жбанков: Политическая революция у нас ещё не произошла. Кто вам сказал, что она случилась?» *Reformation*, 22 Sep. 2021, <https://reform.by/259759-makim-zhbankov-politicheskaja-revoljucija-u-nas-eshhe-ne-proizoshla-kto-vam-skazal-chto-ona-sluchilas>.

узком пяточке давних успехов. Персонажа, которому некуда и незачем расти.

Прежде это являлось стратегией выживания. Сейчас превратилось в реакционный рандомный декор — заполнение экзистенциальной пустоты случайными шумами. Видеоагитками с уклоном в протестный гламур. Пионерской милотой хипстерских бэндов (*Navi Band*, VAL). Свитерками с сердечком. Непременным этно. Неистребимыми хоровыми опытами. А также бесконечно победительным маршем щекастых синих котиков. В разбросанной по карте белорусской арт-среде нехватка завтрашних трендсеттеров делает мейнстримом уцелевших вчерашних.

Вторичным оказался даже арт-критицизм. Акционист Алексей Кузьмич провёл видеодеконструкцию белорусского протеста как инфантильной подростковой истерики без смысла и перспектив.<sup>5</sup> И сделал это на языке... инфантильной подростковой истерики без смысла и перспектив. Отзеркалил ситуацию. И сам стал её заложником.

Вторичность усилий, незначительность достижений и ограниченность культурной оптики отражаются и в выборе врага. С кем сражаемся? С парадами и «Дажынками». С токсичной Белтелерадиокомпанией. С убогим выбором державного кандидата на «Евровидение 2021» — карикатурных «Галасоў ЗМеста». С попыткой привить на белорусской почве нафталиновый поп-конкурс «Х фактор». С энтузиазмом минской публики на концертах русских попсовиков из «Руки вверх!».

И даже при попытке сказать о важном вторичный смысловой и формальный ресурс перехватывает инициативу и вещает по-своему. Психодрама про убийцу в погонах перетекает в пластический этюд с цитатами из Лермонтова

<sup>5</sup> «Я пратэстую. 2021. Францыя/Чернагорыя.» YouTube, 14 Feb. 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=CjyzTzYQ42s>.

и группы NIZKIZ («Error 403» от *Belarus Free Theatre*). А попытка придумать альтернативного кандидата на «Еurovision 2021» оборачивается клиповым гибридом электроники, этнических распевов, картинок карт Таро, рогатого диктатора и двойника Коли Лукашенко в красном пиджачке.<sup>6</sup>

### Страна без страны: новые карты беларускасці

Важная особенность новейшей беларусской культурности — в её смысловой полифонии и многослойности. Самый очевидный сегмент — подсудные и судимые: беглецы от уголовных дел и длинных сроков. А ещё корпоративные релоканты — офисный ресурс, мигрирующий согласно политике компании. Идейные альтернативщики — протестный штафф, дети Зазеркалья. И подсевшие на революцию наивные дилетанты — новички в политике, свежие граждане без опыта идейного противостояния. Да и просто случайный народ (в том числе внутри страны), не планировавший борьбы, но не готовый стать фаршем в державной мясорубке. Плюс осколки разбитого андерграунда. И подтанцовка Лукашенко. Всё это — разные публики и разные авторы. Пёстрые измерения нашей мобильной культурной идентичности.

Гражданское общество, пугавшее инерционную власть своей независимостью от державной машины, за несколько лет «лёгкой беларусизации» и смягчения административного контроля сумело обустроить гибкую систему горизонтальных связей и креативных контактов, уверенно выйдя на международный уровень и получив статус валидных партнёров. Такая «внутренняя Европа» сработала на контрасте (хотя иногда и в странном симбиозе) с неповоротливой

<sup>6</sup> “Eurovision Belarus 2021 — emigrant version (Shuma — Dreva).” YouTube, 15 Mar. 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=6co2jJVmr0M>.

шумовой индустрией провластного толка и создала самодостаточную зону культуры активного меньшинства.

Эта экологическая микросистема жила внутри инерционного социума по законам новой эпохи. И когда система затеяла борьбу с чужеродными имплантатами, преследуя культурактивистов и вытесняя неформат за кордон, уцелевшие «европейцы» не стали беглецами без алиби. Независимо от пёстрого разброса локаций они вернулись домой — в большую Европу, в знакомый мир с ясными правилами и понятным устройством. Эвакуировались пакетом. Вывезли свой общий кусок жизни. Беларусь после Беларуси.

Здесь действительны опыт вынужденных смысловых рокировок, аварийная смена культурной прописки и способность делать чужое своим. Художник Максим Осипов работает в Европе передвижной выставкой, расписывает клеёнки Годзиллами в вышиванках, рифмует наив с поп-трэшем, а лубок — с пропагандистской шизой. Светлана Бень — признанная прима арт-шансона — уехала в Берлин, чтобы вместе с другой белоруской на выезде Галей Чикис записать сингл «Зеркальный шар» — возможно, самый адекватный ответ на актуальную ситуацию в стране.

Ещё один опыт кросс-культурного высказывания — роман «Па што ідзеш, воўча?» Евы Вежнавец — скрестил магический реализм с языческой мифологией, замешал драму народа на личной истории авторки-эмигрантки, добавил глючного шаманства и провинциального бытового алкоголизма. И не только стал безусловным победителем Премии Гедройца, но и задал новую планку качества для литературной работы смутного времени.<sup>7</sup> А культурэмигрантка со стажем Татьяна Замировская в своём дебютном романе «Смерти.net» отыскала, пожалуй, самую точную метафору для

<sup>7</sup> “Ян Максімяк. Аповед зламанага чалавека. Размова пра новую кнігу Евы Вежнавец.” Радыё Свабода, 13 Mar. 2021, <https://www.svaboda.org/a/31143720.html>.

сломанного времени: цифровые копии физически мёртвых сбиваются в особый мир и отчаянно пытаются быть живыми.

В 2021-м заявил о себе ряд сетевых проектов: новые авторские YouTube каналы Никиты Монича и Максима Жбанкова, уже известная «Жизнь-малина» Никиты Мелкозерова и боевой листок фронтового ресторатора «Радио Гаага» от Вадима Прокопьева. Слабо развитый прежде формат культурного стендапа позволил сыграть на краю жанров, сделав культурные разборы медийными, а медийные лонгриды — эффектными и сценичными. Разговорный жанр стал фактом белорусского культурного поля и обозначил возможное направление его роста.

Опыт успешных коллабораций европейского менеджмента и белорусских кинодокументалистов позволил новым фильмам по следам событий 2020-го года — от призёра Варшавского кинофеста «Когда цветы не молчат» Андрея Кутилы до оscarовского лонглистера «Кураж» Алексея Палуяна — уверенно выйти в фавориты международных кинофестивалей.<sup>8</sup>

Новые опыты беларускасці: практики гибкой настройки, склейки внахлёт, монтажные стыки и мобильное самоопределение. Миграция — травматичная прокачка смысла и стиля, вытеснение хлама из поля действия. Уходя по рельсам, бросаешь лишнее. Так сегодня растёт всё неслучайное.

## Заключение

Политический кризис сделал главными сюжетами дня арт-активизм и культурный террор, оставив сферу чистого развлечения на откуп заезжим гастролёрам. Обрубил

<sup>8</sup> «Без “Купалы”, но с “Куражом”»: подводим итоги года в белорусском кино.» *Reformation*, 18 Dec. 2021, <https://reform.by/286548-bez-kupaly-no-s-kurazhom-podvodim-itogi-goda-v-belarusskom-kino>.

привычные схемы культурных контактов и креативной поддержки. И полностью обнулil социальный вес дотационной сервильной культурсреды. Главные события года сделаны на вывоз, вынесены в сеть и/или минимально опубличены.

Культура переживает вместе с нацией период шоковой терапии — смысловой расфокусировки с неясной перспективой и неочевидной результативностью. Стилль эпохи перемен неизбежно рассыпается на формальные опыты, внешние влияния и самоцитирование. Второй год в ходу коллажно-монтажно-фельетонная нарезка. Странное время ищет свой словарь — и пока не находит.

Что дальше? Судя по всему, новые формы хаотичного активизма — в присутствии нового уровня репрессивных информационных шумов. Прежний порядок необратимо утрачен. Нового ещё не существует. То, что зовут «зачисткой», по факту есть опыт белого листа. Канун новых историй — и явления новых героев.

# ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ: РЕЛОКАЦИЯ, КОТОРАЯ НЕ ОСТАНОВИЛА РАБОТУ

Наталья Рябова

## Резюме

В течение 2021 года подавляющее большинство исследовательских центров утратили регистрацию и возможность работать в Беларуси. Тем не менее практически все белорусские аналитические центры, активные на момент начала политического кризиса 2020 года, продолжили работу — преимущественно из-за рубежа. Ввиду того что центры были заняты организационными проблемами, они произвели меньше продукции, чем в 2020 году.

Исследовательские центры радикально сократили взаимодействие с государством, в то же время приобретя некоторое количество экспертов, пришедших с государственной службы. Оживилось взаимодействие внутри самого сектора в рамках Белорусской ассоциации исследовательских центров, стартовал проект «Банк идей», презентованы планы по подготовке предложений реформ в рамках проекта *Belarus Beehive*.

## Тенденции:

- усложнение работы аналитических центров в первой половине года, далее — реформатирование сектора с закрытием организаций и релокацией в связи с репрессиями;
- снижение продуктивности сектора в силу отвлечения ресурсов на решение внутренних проблем;
- радикальное сокращение взаимодействия исследовательских центров с государством.

## Репрессии не уничтожили сектор, но подорвали организационный потенциал

В прогнозе на 2021 год предполагалось ухудшение условий работы исследовательских центров в Беларуси: «политическая аналитика сможет свободно говорить только из-за рубежа»<sup>1</sup>. Реальность оказалась хуже прогнозов: практически все исследовательские центры утратили регистрацию и, соответственно, возможность работать в Беларуси. Снизилась и продуктивность сектора.

В декабре 2021 года вышло исследование «Состояние и актуальные потребности белорусских исследовательских центров»<sup>2</sup>. В нём описано состояние белорусских «фабрик мысли» — как действовавших в Беларуси, так и изначально зарегистрированных за рубежом, проанализирован их потенциал и проблемы.

В качестве внешних условий деятельности исследовательских центров названы репрессии в отношении организаций гражданского общества в прошедшем году. Аресты и уголовные дела коснулись ряда исследователей и аналитиков, среди них — Татьяна Кузина, Валерия Костюгова, Владимир Мацкевич, Татьяна Водолажская, Оксана Шелест, Влад Величко и многие другие. Отмечены также ухудшение правовых, экономических и медийных условий для работы в Беларуси, дискредитация со стороны властей и попытки замещения лояльными организациями.

<sup>1</sup> Рябова, Наталья. «Исследовательские и аналитические центры: возрастание роли независимых центров.» *Белорусский ежегодник 2020*. Vilnius, 2019, с. 228.

<sup>2</sup> Рябова, Наталья; Чулицкая, Татьяна; Казакевич, Андрей; Можейко, Вадим. «Состояние и актуальные потребности белорусских исследовательских центров.» SYMPA-BIPART, 2021, [https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/think\\_tanks\\_situation\\_and\\_needs.pdf](https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/think_tanks_situation_and_needs.pdf).

По итогам 2021 года экспертные центры пострадали от репрессий, утратили регистрацию в Беларуси, частично или полностью релоцировали персонал за границу. Избежали участи ликвидации лишь те из них, которые были тесно связаны с государственными органами и поддерживали власть в ходе политического кризиса.

Тем не менее практически все белорусские аналитические центры, активные на момент начала политического кризиса 2020, продолжили работу. При этом серьёзно пострадал организационный потенциал как отдельных исследовательских центров, так и сектора в целом. Организации потеряли часть людей (репрессии, опасения, невозможность работать в Беларуси, внутренние конфликты, отток в более безопасные секторы), инфраструктуру деятельности в Беларуси (регистрацию, договоры с партнёрами, зарегистрированные проекты материально-технической помощи, офисы, частично технику). Также возникли проблемы с управленческими процессами, фандрайзингом, доступом к информации.

Исследовательские центры радикально сократили взаимодействие с государством, в то же время приобретя некоторое количество экспертов, пришедших с государственной службы. Оживилось взаимодействие внутри самого сектора в рамках Белорусской ассоциации исследовательских центров, стартовал проект «Банк идей»<sup>3</sup>, презентованы планы по подготовке предложений реформ в рамках проекта BELARUS BEEHIVE<sup>4</sup>.

В силу того что исследовательские центры переживали сложный период, в том числе связанный с организационными издержками, продуктивность сектора снизилась, центры произвели меньше продукции, чем в 2020 году.

<sup>3</sup> Банк идей, <https://www.ideasbank.vision/>.

<sup>4</sup> Belarus Beehive, <https://www.belarusbeehive.eu/>.

## Исследовательская активность ведущих центров

Центр BEROС опубликовал более 30 аналитических записок, исследований и рабочих материалов, что несколько ниже показателей 2020 года. Это исследования и обзоры макроэкономических показателей, исследования в области зелёной и циркулярной экономики, условий ведения бизнеса, участия женщин в бизнесе, сектора финтех. Появились и материалы по трансформации ценностей общества, общей концепции будущих реформ в Беларуси. Перестал обновляться сайт «Ковидономика Беларуси», посвящённый влиянию пандемии на развитие страны.

Образовательная деятельность центра BEROС велась онлайн: проведены Школа экономики KEF-2021, XI студенческая школа, регулярно проводились открытые лекции и семинары, состоялся выпуск первого курса Лаборатории экономической журналистики.

Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента (ИМП) перестал обновлять информацию на своём сайте и в телеграм-канале с июля 2021 года. До этого времени выпущены пять аналитических записок/дискуссионных материалов (о климатических рисках, экономических ожиданиях и частном секторе), выходили мониторинги бизнес-настроений «IPM Index». Кастрьчницкий экономический форум (KEF), как и в 2020 году, не проводился. На сайте KEF опубликована книга «Государство для человека. Почему ценности и общественное мнение имеют значение для социальной политики и как приблизить её к “идеалу”»<sup>5</sup>, содержались материалы о влиянии ожиданий на экономику, инфографика о том, какой должна быть экономика Беларуси.

<sup>5</sup> «Государство для человека. Почему ценности и общественное мнение имеют значение для социальной политики и как приблизить её к “идеалу”» Исследовательский центр ИМП, 2021, <http://www.research.by/webroot/delivery/files/books/state2021.pdf>.

CASE Belarus опубликовал четыре исследования (о торговле услугами между Беларусью и Евросоюзом, государственном и финансовом секторах в Беларуси, влиянии пандемии на экономику страны). Центр разместил также цикл бесед с опытными зарубежными реформаторами, серию вебинаров об экономических связях Беларуси и России.

*Belarus Security Blog* выпускал доклады об использовании беспилотных летающих аппаратов, Евразийский дайджест безопасности, мониторинги национальной и экономической безопасности, комментарии и аналитику. Перестала выходить радиопрограмма «Варта».

Экспертная инициатива «Минский диалог» провела виртуальный круглый стол «30 лет после СССР: балканизация Восточной Европы?», публиковала доклады, аналитические записки, разметила три выпуска «Минского барометра» (обзор основных направлений внешней политики Беларуси и ситуации в сфере безопасности).

Экспертное сообщество «Наше мнение» публиковало по 20–25 аналитических материалов различной тематики в месяц вплоть до июля 2021 года, когда была задержана редактор сайта Валерия Костюгова. После этого публикации появлялись в меньшем количестве. Вышел и был презентован «Белорусский ежегодник» (на русском и английском языках), посвящённый итогам 2020 года. Совместно с Пресс-клубом, *Belarus in Focus* и BISS, «Наше мнение» организовывало онлайн-заседания Экспертно-аналитического клуба, которые затем размещались и как видео, и как резюмирующие тексты. Обсуждалось, в частности, состояние экспертного сообщества под ударом репрессий (в июле 2021 года).

Белорусский институт стратегических исследований (BISS) опубликовал второй выпуск Индекса национальной идентичности, исследования по тематике ценностных трансформаций и влияния пандемии, выпускал аналитику, обзоры и комментарии. Перестал работать сайт *Covidresearch.by*,

созданный ранее BISS для осмысления и аналитики по поводу пандемии коронавируса. Теперь материалы по этой теме размещаются на основном сайте организации.

*Центр европейской трансформации* начал реализовывать аналитический проект «Четвёртая Республика», его цель — «попытка поиска оснований и возможных вариантов перехода Республики Беларусь от состояния авторитарного государства к демократическому». В рамках этого проекта публиковались авторские тексты и видеоматериалы по разным темам касательно возможного будущего устройства разных сфер жизни Беларуси и способов реформирования текущего состояния этих сфер. Центр продолжал мониторинг коммуникации в белорусских локальных чатах в *Telegram*, опубликовал электронную книгу Владимира Мацкевича «Отвечая за себя. Записки философа с вредным характером», основанную на его записях в *Facebook* в 2019 году, размещал аналитику и комментарии по текущим событиям.

*Исследовательский центр VIPART* выпустил исследования, посвящённые состоянию гражданского общества в условиях политического кризиса, организаций гражданского общества и исследовательских центров. Центр также выпускал инфографику, аналитику и комментарии для проекта «Кошт урада». Образовательные мероприятия проводились онлайн в рамках школы SYMPA.

*Центр стратегических и внешнеполитических исследований* публиковал в основном аналитику и комментарии. В 2021 году более значимых материалов на сайте Центра не представлено.

*Институт политических исследований «Политическая сфера»* выпускал текущую аналитику, видеоблог, комментарии. Организовал IX Международный конгресс исследователей Беларуси<sup>6</sup>, который состоялся 1–3 октября в Каунасе и собрал около 150 очных и 200 онлайн-участников.

<sup>6</sup> Міжнародны кангрэс даследчыкаў Беларусі, <http://icbs.palityka.org/>.

Центр EAST выпустил серию исследований, посвящённых коронавирусу и вакцинации (в том числе исследование о подходах авторитарных постсоветских стран к пандемии), исследование о противодействии дезинформации в странах Центральной и Восточной Европы.

Экспертная сеть iSANS выпустила доклад о применении белорусскими силовиками оружия для разгона мирных акций протеста, опубликовала квартальные мониторинги нарративов белорусских государственных телеканалов, материалы о милитаризации Беларуси, миграционном кризисе, интеграции с Россией, персоналиях белорусской пропаганды.

Исследовательский центр «Стратегия» с потерей своего основателя Леонида Заико (умер в 2020 году) и аннулированием регистрации, по всей видимости, прекратил работу как организация. Центр Мизеса также не выпускал новых исследований на своем сайте, однако Ярослав Романчук продолжал писать аналитику и давать комментарии как независимый эксперт.

Общественный болонский комитет публиковал лишь текущие новости по теме образования и не публиковал мониторинги либо исследования.

Центр новых идей прирос новыми исследователями — Геннадием Коршуновым, экс-директором Института социологии НАН Беларуси, и Павлом Мацукевичем, экс-дипломатом, временным поверенным в делах Беларуси в Швейцарии (2016–2020). В связи с этим у Центра усилились социологическое и международное направления, появился телеграм-канал «Что думают белорусы» с аналитикой на эту тему. Центр публиковал Рейтинг белорусских городов 2021, исследования, подкасты, статьи и аналитику, проводил онлайн-мероприятия: конференцию *Re-shape*, Школу молодого реформатора, практикумы и экспертные дискуссии.

Региональный экспертный клуб, появившийся в Могилёве совсем недавно, в 2020 году, в основном размещал у себя на сайте материалы из местных СМИ, однако нашлось место и для публикации результатов нескольких опросов общественного мнения в Могилёве — о роли активизма и волонтерства, потенциале самоорганизации, о городских проблемах в Могилёве и Могилёвской области.

Независимая социология продолжила работать преимущественно онлайн. Регулярные онлайн-опросы городского населения от *Chatham House Belarus Initiative*<sup>7</sup> позволяют представить динамику изменения общественного мнения. Различные социологические замеры, проводимые некоторыми другими зарубежными структурами, не доступны публично. Опросы (не претендующие на репрезентативную выборку) по политическим темам проводились кампаниями «Народный опрос» и «Честные люди».

Государственный исследовательский сектор по-прежнему практически не публиковал результаты своей деятельности. Углубление политического кризиса и репрессии ещё больше развели государственный и независимый исследовательские секторы. Наиболее заметным в поле государственных исследовательских центров можно назвать Белорусский институт стратегических исследований (БИСИ). Его сотрудники много присутствуют в государственных СМИ, однако на сайте БИСИ каких-либо исследований так и не было опубликовано — только материалы в разделе «Мнения».

<sup>7</sup> “Belarus Initiative.” *Chatham House*, <https://www.chathamhouse.org/about-us/our-departments/russia-and-eurasia-programme/belarus-initiative>.

## Влияние на *policy making* и отношения со стейкхолдерами

### Государство

Открытое сотрудничество сжалось практически до нуля. При этом сохранилось ограниченное взаимодействие в плане передачи информации по непрямым каналам (через международные организации, СМИ, социальные сети и пр.). Кроме того, некоторые чиновники и представители академической сферы продолжают сотрудничать с белорусскими исследовательскими центрами и под псевдонимами участвовать в написании различных материалов.

### Организации гражданского общества

В 2021 году гражданское общество оказалось под ещё большим ударом, чем в 2020-м, его занимали преимущественно вопросы выживания. В связи с этим (а также с проблемами самих исследовательских центров как части пострадавшего гражданского общества) можно констатировать, что заказ на исследования со стороны организаций гражданского общества также сжался.

### СМИ

СМИ также попали под каток репрессий и были в большинстве своём выдавлены за пределы страны, их сайты заблокированы на территории Беларуси. Те, кто продолжил работу, сотрудничают с исследовательскими центрами: СМИ обращаются за комментариями и аналитикой, а исследовательские центры размещают в СМИ свои материалы, колонки, результаты исследований. Свернулось сотрудничество независимых исследовательских центров с государственными СМИ. Сектор государственной аналитики, в свою очередь, даёт комментарии только в государственных СМИ.

### *Политические партии и движения*

Как правило, исследовательские центры, стремясь сохранить статус независимых структур, на институциональной основе не вступают в системное сотрудничество (консультирование) с какой-либо политической силой. Результаты исследований и отдельные проекты, представляющие интерес для политических акторов (напр. «Банк идей»), презентуются всем демократическим силам. Однако отдельные аналитики/эксперты выступали или выступают консультантами тех или иных политических сил или лидеров.

### Заключение

Непредсказуемая и неблагоприятная для деятельности среда должна восприниматься исследовательскими и аналитическими центрами как «новая нормальность», в рамках которой любое планирование должно сохранять большую степень гибкости. Исследовательские центры будут пытаться делать то, что должны и что умеют — писать аналитику и исследования, заниматься образованием, просвещением, мониторингом. Однако сложно спрогнозировать, в какой степени внешнее окружение (как в Беларуси, так и в регионе) будет благоприятствовать либо мешать осуществлению этой деятельности.

# ЭКОНОМИКА



# МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ: КУРС В НЕИЗВЕСТНОСТЬ ПОД ПАРУСОМ ВНЕШНЕТОРГОВОГО ЧУДА

Дмитрий Крук

## Резюме

2021 год оказался весьма противоречивым в разрезе экономики. При оценке по ключевым макроэкономическим индикаторам его следовало бы признать относительно успешным. Рост выпуска в 2.3% хоть и не столь высок, но позволил завершить ковидную рецессию. Большинство показателей макроэкономической и финансовой стабильности значимо улучшились. Среди них одной из немногочисленных проблемных зон явилась инфляция. Рост цен ускорился и устойчиво переместился в диапазон вблизи 10%.

Все указанные позитивные тренды обеспечивались сохранением и даже усилением внешнеторгового чуда — чрезвычайно благоприятной среды для белорусской внешней торговли. Однако благоприятный фон во многом был обманчив. Это связано с институциональным регрессом и усилением санкционного давления, что ослабило потенциал роста.

В отчётном году эффекты санкций ещё не успели проявиться в полной мере. Но в отношении будущего они сформировали гигантскую неопределённость и широкий перечень угроз для белорусской экономики.

## Тенденции:

- внешнеторговое чудо как причина скромного роста выпуска, хрупкой финансовой стабильности, приемлемого уровня внешней и фискальной позиций;
- упрочение тренда на ускорение инфляции, устремление её уровня в двузначный диапазон;

- существенный институциональный регресс, кардинальное ухудшение среды для долгосрочного роста;
- высокий уровень неопределённости как следствие введения санкций, многочисленных понижительных рисков и отсутствия чётких приоритетов в экономической политике.

## Отголоски ковидной рецессии и слабость среды роста

В начале 2021 года ближайшие перспективы виделись очень размытыми. С одной стороны, второе полугодие 2020 года прошло под знаком быстрого восстановления внешнего спроса, который начал вытягивать Беларусь из ковидной рецессии. Этому также способствовали согласованные цены и условия по покупке российских энергоносителей, в первую очередь газа. С другой стороны, внутренний спрос оставался в угнетённом состоянии при отсутствии структурных предпосылок для реинкарнации его роста.

Наиболее проблемно в этом плане выглядела ситуация с инвестиционным спросом. Перспективы роста расходов домашних хозяйств на конечное потребление выглядели несколько лучше: их рост мог опираться на восстановительные эффекты. Но для того чтобы их подстегнуть, необходимы первичные импульсы роста, которым неоткуда более взяться, кроме как извне.

Таким образом, перспективы роста так или иначе упирались в состояние внешнего спроса, сохранение которого на уровне начала года сулило рост выпуска вблизи 1.5% по итогам года. Значимое дальнейшее улучшение внешней конъюнктуры могло повысить выпуск до 2.0–2.5%, тогда как ухудшение сулило нулевой рост либо даже умеренную рецессию.

## Системные риски и желание властей укрыться от них

На повестке 2021 года, вдобавок к представленной выше не-радужной картине, обозначилось большое количество системных угроз. Так, в период пандемии у многих госпредприятий серьёзно обострилась хроническая проблема долговой обременённости. Поэтому в начале года вполне вероятным виделся сценарий разрастания долгового кризиса. Другими актуальными угрозами явились санкции (как напрямую в отношении Беларуси, так и в отношении России), усугубление политического кризиса, миграция, новые шоки в глобальной экономике.

Для нейтрализации угроз такого порядка необходимы меры институционального характера. Однако после периода селективной либерализации 2015–2018 годов у властей выработалась на них аллергия. В экономической политике всё более явно проявлялся приоритет краткосрочных горизонтов и решений, относящихся к «здесь и сейчас». Институциональные вопросы если и затрагивались, то вынужденно и по касательной.

Осязаемая угроза долгового кризиса вынудила власти вновь попытаться найти хотя бы частичное решение этой проблемы. Искомый механизм должен быть одновременно безболезненным для предприятий и для перспектив финансовой стабильности страны, а также он должен позволить избежать визуализации де-факто понесённых убытков.

Не найдя возможности изобрести невозможное, власти начали селективно решать долговую проблему в наиболее тяжёлых и острых случаях. В начале 2021 года таковым признан Беларусский металлургический завод (БМЗ).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Гарбацевич, Артём. «Секретный план по спасению БМЗ: Минфин возьмёт долг на себя, банки ежемесячно будут выделять по \$ 6 млн на зарплату.» *Наша Ніва*, 19 Feb. 2021, <https://nashaniva.com/?c=ar&i=268451&lang=ru>.

Эквивалент USD 620 млн долгов предприятия трансформирован в долг перед бюджетом. При этом долг БМЗ реструктуризирован по срокам погашения и конвертирован из иностранной валюты в национальную. Соответствующие облигации, за которые бюджет выкупил долг у банков, остались валютными, что означало принятие бюджетом на себя валютного риска.

Наконец, часть долгов БМЗ перед банками была списана, погашена с дисконтом и трансформирована в долю банков в предприятии. По своим масштабам (около 1.3% ВВП), количеству задействованных инструментов и результатам (в виде перекладывания рисков и потерь на бюджет и банки), данный эпизод явился уникальным в практике расчистки долгов в Беларуси.

Кейс БМЗ стал отчасти эталонным (указ № 391) для общего механизма, который обеспечивает перевод плохих долгов в хорошие за счёт их реструктуризации и организации новых стандартов менеджмента на предприятиях-должниках. Таким образом власти надеялись избежать признания масштабных убытков, а там, где они тем не менее окажутся заметны, их должен будет принять на себя бюджет.

### Пакет углубленной интеграции — попытка заткнуть экономические и политические бреши

В 2021 году осуществлён очередной шаг российского налогового манёвра. Для Беларуси это означало, что входная цена российской нефти повысилась с примерно 82.5 до 88.9% от рыночного уровня. Однако денежный эквивалент нефтяной субсидии оставался близок к уровню 2020 года (за счёт роста объёмов нефтепереработки и рыночного уровня цен на нефть). Поэтому влияние налогового манёвра оказалось не столь явным.

С одной стороны, это позволяло поддерживать функционирование экономических механизмов, завязанных на нефтепереработку. Но, с другой стороны, все они барражировали вблизи критически допустимого уровня, и поддержание их жизнеспособности затребовало дополнительных мер настройки (механизм вычета акцизов при реализации топлива на внутреннем рынке, повышение цен на топливо и др.).

Исходя из этого, в 2021 году нефтеперерабатывающие заводы, вероятно, работали с рентабельностью вблизи нуля (точная статистика перестала публиковаться после введения западных санкций). Нефтяная подпитка для бюджета и торгового баланса оказалась вблизи исторического минимума. Следующая итерация налогового манёвра (в 2022 году) при прочих равных условиях с высокой вероятностью приведёт к переходу черты допустимого как на микро-, так и на макроуровне и/или потребует существенного пересмотра механизмов функционирования индустрии.

Такое положение дел в нефтепереработке, усиливающийся санкционный фон и нарастающая политическая изоляция Беларуси со стороны западных стран подвигли белорусские власти на подписание пакета соглашений с Россией об углубленной интеграции. Для Беларуси ключевыми в этом пакете являются так называемые союзные программы по торговле нефтью и нефтепродуктами, газом, а также «по гармонизации налогового и таможенного законодательства». Договоренности на основе этих программ де-факто подразумевают обмен: Россия идёт навстречу Беларуси по вопросам цен на газ и нефть (использует механизм обратного акциза для белорусских НПЗ, что толкуется как компенсация последствий налогового маневра) в ближайшие годы, за что Беларусь обязуется заключить межгосударственные соглашения в области взимания косвенных налогов и в таможенной сфере. Соответствующие программы увязаны между собой и по механике, и по срокам реализации.

Прочие 25 программ затрагивают практически все сферы и области экономики. В совокупности стандарты в соответствующих сферах можно рассматривать как институциональный базис экономики, они формируют рамки дозволенного и правила игры. Содержание программ в этих сферах сводится к тому, что Беларусь должна будет принять и адаптировать у себя соответствующие российские стандарты.

### Внешнеторговое чудо – целитель симптомов экономических недугов

В 2021 году главным генератором экономической активности явился внешний спрос, который вытянул белорусскую экономику из ковидной рецессии и обеспечил рост. Внешнеторговое чудо складывалось из трёх составляющих: (1) бурный рост экспорта, физический объём которого достиг исторического пика; (2) ослабленный рост физического объёма импорта; (3) значимое улучшение условий торговли (соотношение цен экспорта и импорта), особенно во втором полугодии.

Бурный рост экспорта широкого спектра товаров начался ещё в 3-м кв. 2020 года. По большинству товарных групп физические объёмы экспорта достигли своего предковидного объёма на рубеже 2020–2021 годов. Далее можно было ожидать ослабления восстановительного эффекта. Однако особенности постковидной конъюнктуры в мире и ряд специфических эффектов обусловили дальнейший бурный рост спроса на белорусские товары.

В 2021 году физобъём экспорта по отношению к предыдущему году вырос на 9.9% (при оценке его трендового равновесного темпа прироста около 2.0% в год). Тогда как

при сравнении между точкой минимума в 2020-м и точкой максимума в 2021 году прирост составил гигантские 47.5%.<sup>2</sup>

Ключевыми для объяснения такой динамики видятся пять факторов.

1. В период эпидемии COVID-19 структура глобального спроса сильно сместилась от услуг к товарам. Эту новую нишу не всегда могли оперативно заполнить доминирующие игроки рынков (напр. ввиду ограниченности производственных мощностей или комплектующих). Те производители, у которых имелся в наличии готовый товар, или же они могли изготовить его в сжатые сроки, получали значимые конкурентные преимущества.

2. В период ковида произошёл разрыв многих устоявшихся логистических и транспортных цепочек. Соответствующие перебои и зачастую хаос в налаживании новых механизмов обусловили резкий рост цен на логистические и транспортные услуги. Способность производителя доставить покупателю свой товар быстро и по относительно низкой цене явилась серьёзным конкурентным преимуществом. Особенности производства и ведения бизнеса многими белорусскими производителями, которые обычно рассматривались как изъяны для внешней конкурентоспособности — низкая степень интернационализации производственных цепочек и удалённость от морских путей поставок, — неожиданно оказались сильными сторонами.

3. На фоне роста цен на многих рынках потребители смещали свой спрос в более низкие ценовые сегменты. Эта тенденция также оказалась благоприятной для белорусских производителей, поскольку зачастую они оперируют именно в таких сегментах.

<sup>2</sup> Здесь и далее: «Официальная статистика.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2022, <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/>.

4. В постпандемический период на просторах СНГ рос спрос на продовольствие. Этот сам по себе позитивный стимул для белорусского сельского хозяйства генерировал аналогичный эффект и для смежных отраслей. К примеру, рос спрос на продукцию сельскохозяйственного машиностроения, удобрения и пр.

5. На фоне возврата к привычным объёмам экспорта нефтепродуктов и калийных удобрений сработал эффект низкой базы.

Наряду с позитивной динамикой экспорта важные метаморфозы происходили и с импортом. С одной стороны, по сравнению с 2020 годом он вырос на 5.2%, с другой — имелись основания ожидать его куда более стремительного роста.

Традиционно в белорусской экономике, при прочих равных условиях, физические объёмы экспорта и импорта идут нога в ногу. Упрощённо можно сказать, что объём экспорта в значительной мере предопределяет импорт, поскольку экспортируются преимущественно одни и те же товары, производство которых подразумевает стабильную долю импортного сырья, материалов, комплектующих. Соответственно, бурный рост физобъёма экспорта должен был привести к пропорциональному росту физобъёма промежуточного импорта. Однако в реальности рост последнего оказался очень скромным, он даже не восстановился до уровня предковидного 2019 года (составил около 95%). Тогда как экспорт превысил свой предковидный уровень на 13.5%.

В структуре промежуточного импорта основной вклад в его ослабленную динамику обеспечивался неэнергетическими товарами. Некоторый вклад в ослабленный рост импорта внесли также потребительские и отчасти инвестиционные товары.

Наконец, со второго полугодия 2021 года всё более явно проявлялась ещё одна составляющая внешнеторгового

чуда — улучшение условий торговли (соотношения экспортных и импортных цен). Рост экспортных цен обуславливался ростом мировых цен на многие сырьевые товары, а также интенсификацией логистических проблем в глобальной экономике. Цены импорта при этом росли меньшими темпами. Ключевым демпфером их роста вновь явились специфические условия закупки российских энергоносителей.

### Санкции — удар по настоящему и будущему

К середине 2021 года санкции западных стран усилились и перешли на качественно более высокий уровень. Во-первых, механизм селективных санкций затронул отдельные системно значимые финансовые и нефинансовые компании. Так, в SDN-лист США включён «Беларуськалий», а санкции Евросоюза распространились на БеларусБанк, БелАгроПромБанк и БелИнвестБанк.

Во-вторых, впервые в отношении Беларуси задействован (со стороны Евросоюза и Великобритании) механизм секторальных санкций, предусматривающий запрет в отношениях с Беларусью на экспорт/импорт отдельных групп товаров. Причём в перечень таких товаров сразу попали нефтепродукты и частично калийные удобрения. Кроме того, санкции в отношении крупнейших банков можно трактовать как секторальные финансовые.

В-третьих, различные страны всё в большей степени начали согласовывать между собой меры санкционной политики. С учётом разной механики имплементации, такая координация явилась важной предпосылкой результативности санкций.

Своего рода амортизатором санкций на новом уровне явилась растянутость сроков их имплементации до конца

2021 года. Поэтому основные эффекты санкций следовало ожидать лишь на стыке 2021–2022 годов.

К концу года санкционное давление нарастало, что явилось реакцией на спровоцированный белорусскими властями миграционный кризис. Приняты новые пакеты селективных санкций, которые затронули системно значимые компании. Так, под ограничения Евросоюза попали: «Белавиа», «Белоруснефть», «Белшина», «ГродноАзот», под санкции США — Белорусская калийная компания и «Славкалий». Кроме того, США усилили санкции в отношении белорусского госдолга. Наконец, в самом конце года обозначилось стремление Литвы в условиях санкционного фона расторгнуть договор на транзит по её территории белорусского калия.

Санкционные пакеты в том виде, в котором они сформировались к концу года, затрагивали около 13.5% всего белорусского экспорта. Их потенциальный эффект угрожал потерями выпуска около 8% на горизонте 2–4-го кв., с разрастанием впоследствии до примерно 12%. Вместе с тем в краткосрочной перспективе за счёт постпандемического роста увеличились шансы на то, что товары, которые нельзя больше сбывать в западных странах, удастся экспортировать в третьи страны. Финансовые санкции в большей мере виделись угрозой конкурентоспособности и устойчивости финансового сектора в относительно отдалённой перспективе, а не немедленным ударом.

В целом, санкции явились новым крайне важным фактором для белорусской экономики, они снизили потенциал роста экономики и подорвали её устойчивость. Но в 2021 году механизмы внешнеторгового чуда перевешивали эффект санкций. Более того, такая ситуация вполне может сохраняться ещё какой-то период.

## Инфляционный всплеск и противоречия в экономической политике

Со второй половины 2020 года в Беларуси обозначилась тенденция на ускорение инфляции. Однако в отличие от предыдущих лет Нацбанк игнорировал инфляционную динамику, что, вероятно, связано со смещением приоритетов экономической политики властей. Ярко выраженная в предыдущие пять лет приверженность ценовой стабильности ослабела, а приоритет всё в большей мере смещался в сторону соображений поддержки выпуска.

Логика монетарной политики, набор её целей и инструментов подстраиваются под конъюнктурные соображения. Так, в 2021 году упрочился трек едва ли не ручного регулирования ликвидности в банковской системе наряду с ослаблением роли процентной ставки в качестве соответствующего инструмента. В течение года процентная ставка повышалась лишь единожды до уровня 9.25%, что близко к показателям фактической инфляции.

Таким образом, на ранних этапах инфляционные импульсы не были погашены. За счёт механизма инфляционных ожиданий они перешли в самоподдерживающийся режим. Ближе к концу года, когда повысилось внешнее ценовое давление — что являлось оборотной стороной медали внешнеторгового чуда, — инфляция закрепилась вблизи 10%-й отметки.

### Приемлемые макроэкономические итоги года, гигантская неопределённость будущего

По итогам 2021 года макроэкономические показатели выглядели относительно привлекательно, особенно по сравнению с ожиданиями в начале года. Выпуск вырос на 2.3%, что означало не просто завершение ковидной рецессии, но

и рост относительно доковидного уровня (на 1.6%). В структуре спроса ключевой вклад в прирост выпуска обеспечивался чистым экспортом (2.7 процентного пункта) и конечным потреблением домашних хозяйств (2.3 п. п.), тогда как вклад валового накопления основного капитала оказался отрицательным (-1.5 п. п.).

В отраслевом разрезе среди главных доноров роста: обрабатывающая промышленность (1.4 п. п.), информация и связь (0.7 п. п.), энергетика и торговля (по 0.4 п. п.) и здравоохранение (0.2 п. п.). Снижение выпуска и, соответственно, отрицательный вклад в общую динамику продемонстрировали: строительство (-0.8 п. п.), сельское хозяйство (-0.4 п. п.), а также финансовая и страховая деятельность (-0.2 п. п.).

Помимо влияния на динамику роста, внешнеторговая конъюнктура обеспечила привлекательные значения внешней и фискальной позиций, что позволило избежать напряжения с обслуживанием госдолга, а также по ряду характеристик укрепило финансовую стабильность. Состояние счёта текущих операций оказалось лучшим за всю суверенную историю, продемонстрировав профицит в размере 2.7% ВВП.

В течение года практически не изменялись индикаторы номинального обменного курса. В реальном выражении, за счёт инфляционной динамики, рубль в течение года несколько укрепился. Консолидированный бюджет, вопреки допускаемому в течение года властями существенному дефициту (до 3.5% ВВП), исполнен лишь с мизерным, практически нулевым, дефицитом. Более того, бюджет сектора госуправления (то есть с учётом ФСЗН) исполнен даже с небольшим профицитом.

Столь благоприятная ситуация с внешней и фискальной позициями позволила беспрепятственно погасить на чистой основе небольшую порцию внешнего госдолга (USD 336 млн) и обслужить сохраняющуюся часть. При этом

золотовалютные резервы (ЗВР) страны за год выросли почти на USD 1 млрд (12.8%), до USD 8.5 млрд, что близко к уровню исторического максимума.

Наряду с описанными выше тенденциями важную роль в динамике ЗВР сыграли полученные Беларусью в рамках общего распределения специальные права заимствования (SDR) – специальный резервный актив МВФ. В соответствии со своей квотой Беларусь получила SDR 653.2 млн (около USD 930 млн), которые и стали частью ЗВР. Но для Беларуси де-факто реализовать своё право использования этих средств (в соответствии с процедурами МВФ) практически нереально на фоне санкций и политической изоляции. В этом смысле рост ЗВР, математически практически идентичный величине полученных SDR, можно рассматривать как не в полной мере соответствующий реальности.

Некоторое улучшение финансовой ситуации имело место также на микроуровне. За счёт роста выручки улучшились финансовые показатели в реальном секторе, снизилась его долговая обременённость. Вместе с тем ограничение публичного доступа к соответствующей статистике не позволяет оценить, насколько значим этот прогресс, особенно в секторе госпредприятий.

По итогам года весьма позитивно выглядели также макропоказатели доходов населения и рынка труда. Средняя реальная заработная плата выросла на 4.4%, значимо опередив темп роста выпуска. При этом сохранился тренд на поступательное снижение уровня безработицы, которая по итогам года составила 3.9% (4.0% в 2020 году).

На первый взгляд, единственным мазком дёгтя в общей макроэкономической картине года оказался лишь показатель инфляции. Однако при более углубленном анализе можно обнаружить ещё целый ряд тревожных тенденций.

Так, вопреки росту экономической активности по-прежнему быстрыми темпами снижалась занятость

(примерно на 1.3% за год). Наряду с вкладом демографических факторов, в этой тенденции можно усмотреть и попытки фирм урезать чрезмерно раздутые трудовые издержки. Данную гипотезу подтверждает и исторический антирекорд года — показатель количества новых созданных рабочих мест. Такое поведение фирм указывает на то, что рост воспринимался ими как скорее временная и негарантированная ситуация.

Оснований для такого восприятия много. С высокой вероятностью внешнеторговое чудо рано или поздно ослабнет, а его негативные эффекты (инфляционное давление, логистические перебои) возрастут. К концу года усилится санкционный фон, и это даёт основания полагать, что вскоре его влияние начнет перевешивать позитивную внешнюю конъюнктуру.

Более того, негативные макротенденции проявились уже во втором полугодии. Рост выпуска вначале затух, а к концу года даже сменился падением. Инфляция продолжала ускоряться. Власти при этом не выказывали сигналов, что готовы к политической оттепели, что могло бы благоприятно сказаться на экономических перспективах. Наоборот, происходило ужесточение политической риторики и внутренних репрессий. В отношении визуализировавшихся масштабных рисков власти сохраняли в основном шапкозакидательские настроения.

В результате, на рубеже 2021–2022 годов уровень неопределённости зашкаливал. Значительно увеличилась разбежка количественных и качественных характеристик сценариев дальнейшего развития, сопоставимых по вероятности: от сохранения слабого роста на основе внешнеторгового чуда до глубокой и продолжительной рецессии наряду с финансовым кризисом ввиду санкций и структурных изъянов национальной экономики.

## Заключение

В 2021 году в качестве ключевых можно выделить *три фактора* макроэкономической динамики: (1) стагнационную внутреннюю среду с нотками рецессионности; (2) нарастающее санкционное давление; (3) внешнеторговое чудо. С точки зрения ключевых макроэкономических индикаторов, внешнеторговое чудо уверенно перевесило влияние первых двух. Поэтому по итогам года выпуск превысил предковидный уровень, а большинство индикаторов макроэкономической стабильности значимо улучшились. Главной макроэкономической проблемой года отмечена ускорившаяся инфляция.

В событийном плане год примечателен переходом санкционной политики западных стран в новое качество. Из селективных и символических санкции начали превращаться в секторальные и системные. Институциональная среда на этом фоне регрессировала, а слабый потенциал долгосрочного роста ослаб в ещё большей мере. Повестка институциональных и структурных изменений практически сошла на нет.

В 2021 году санкции проявились в основном в виде негативного информационного эффекта. Они лишь незначительно подтачивали экономическую активность. Но с прицелом на будущее их роль очень велика. Для национальной экономики санкции сгенерировали целый перечень серьёзных рисков. На фоне большого количества системных изъянов белорусской экономики это задаёт гигантскую неопределённость будущего. На начало 2022 года равновероятным видится как сохранение слабого роста за счёт внешнеторгового чуда, так и нырок в глубокую и продолжительную рецессию.

# ВАЛЮТНЫЙ РЫНОК И БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА: ВНЕШНЕТОРГОВОЕ ЧУДО-ЮДО

Вадим Иосуб

## Резюме

2021 год для белорусского рубля оказался самым успешным за всю новейшую историю страны, несмотря на продолжающийся политический кризис и множественные пакеты экономических санкций. Причиной можно назвать внешнеторговое чудо — крайне благоприятную внешнюю конъюнктуру в виде роста спроса, а за ним и цен. Поскольку причины этого явления оказались сугубо внешними, то Беларуси просто повезло, что рост цен в большей степени коснулся экспортируемых товаров и услуг, нежели импортируемых. Поводы для повторения внешнеторгового чуда не просматриваются, а экономические санкции будут всё серьезнее вступать в силу.

## Тенденции:

- рекордное укрепление белорусского рубля к корзине валют по рыночным причинам;
- оживление мировой экономики после пандемии, приведшее к росту спроса и цен на белорусский экспорт: сырьё, материалы, сельхозпродукцию, грузоперевозки;
- опережающий рост экспорта по сравнению с импортом в торговле как товарами, так и услугами;
- отсроченное действие санкций.

## Лучший год для белорусского рубля

Хотя белорусы традиционно обращают основное внимание на курс доллара, для получения комплексной оценки динамики рубля Национальный банк Республики Беларусь (далее Нацбанк) использует корзину валют основных торговых

партнёров: доллар США, евро и российский рубль. С учётом роста доли использования российского рубля во внешне-торговом обороте и в структуре валютных сделок на Белорусской валютно-фондовой бирже, его доля в валютной корзине также возрастала со временем. Если в 2009 году при введении валютной корзины вес валют в ней был равным, по 1/3 на каждую, то с 2016 года и до сегодняшнего дня вес российского рубля в корзине составляет 50%, доллара — 30%, евро — 20%.

В нынешней ситуации санкций, когда использование доллара и евро для внешнеэкономических расчётов затруднено, потенциально можно ожидать заметное изменение структуры валютной корзины или, по крайней мере, весов отдельных валют в ней. Поскольку этого ещё не произошло, при оценке динамики национальной валюты используется актуальная структура корзины.

По итогам 2021 года, к белорусскому рублю подешевели все три валюты, входящие в корзину. Это произошло впервые в новейшей истории страны. По данным Нацбанка, за год российский рубль снизился на 1.19%, доллар подешевел на 1.57%, а евро потерял в цене 9.01%.<sup>1</sup> В результате стоимость валютной корзины снизилась на 3.00%, и это является лучшим результатом для белорусского рубля за всё время его существования.

Более заметное снижение евро связано с падением его курса на мировом рынке по отношению к другим валютам. Так, за год валютная пара EUR/USD снизилась с 1.23 до 1.13 (-7.9%), пара EUR/RUB — с 90.8 до 84.0 (-7.6%).

Укрепление белорусского рубля нельзя назвать искусственным: в административном порядке укрепить курс рубля можно было ценой снижения золотовалютных резервов

<sup>1</sup> «Официальный курс белорусского рубля по отношению к иностранным валютам.» Национальный банк Республики Беларусь, <https://www.nbrb.by/statistics/rates/ratesdaily.asp>.

(ЗВР), а они большую часть прошлого года росли. Причём из отчётов Нацбанка следовало, что среди причин роста ЗВР отмечена покупка валюты на рынке. Таким образом, действия Нацбанка лишь несколько сдержали укрепление рубля.

По данным Нацбанка, по итогам 2021 года чистая продажа (то есть превышение продажи над покупкой) валюты на внутреннем рынке составила USD 1458.4 млн. Причём все категории участников валютного рынка, которые выделяет Нацбанк в своей статистике, оказались чистыми продавцами валюты (табл. 1).

Таблица 1. Участники валютного рынка как продавцы, 2021 г.

Категория	Нетто-продажа, USD млн
Предприятия-резиденты	678.9
Предприятия-нерезиденты	575.0
Банки	151.1
Население	53.4

Как видно из приведённых в таблице данных, максимальный вклад в чистое предложение валюты на внутреннем рынке внесли предприятия (резиденты и нерезиденты). И этот вклад мог быть обеспечен только за счёт роста чистого экспорта. Таким образом, белорусский рубль укрепился по вполне рыночным причинам: предложение валюты превысило спрос на неё.

### Внешнеторговое чудо

Самой лучшей за всю историю динамике белорусского рубля способствовал лучший (по данным Нацбанка) год для внешней торговли: сальдо внешней торговли товарами

и услугами обновило исторический максимум. Этот максимум достигнут благодаря опережающему росту экспорта товаров и услуг по сравнению с импортом.

В 2021 году общий экспорт товаров и услуг составил USD 49257,4 млн (+32.5% к предыдущему году), общий импорт — USD 45487.0 млн (+28.9%). При этом сальдо торговли товарами сложилось отрицательным (минус USD 791,1 млн), а сальдо торговли услугами — положительным (USD 4561.5 млн). Опережающий рост экспорта по сравнению с импортом наблюдался в торговле как товарами, так и услугами.

Несмотря на отрицательную величину сальдо торговли товарами, это лучшая величина данного показателя после 2012 года. Сальдо торговли услугами, как и общее сальдо товаров и услуг, показало лучший результат с 2000 года.

По данным МИД, крупнейшими позициями экспорта товаров явилась продукция нефтехимии, машиностроения, металлургии, деревообработки, лёгкой промышленности, молочная и мясная продукция, мебель, стекло, стекловолокно, цемент. В 2021 году основным торговым партнёром Беларуси оставалась Россия, на долю которой пришлось 49% внешней торговли товарами, в т. ч. 41% экспорта и 57% импорта.

Европейский Союз — второй по величине торговый партнёр, на долю которого приходилось около 20% внешнеторгового оборота. Ключевые страны-импортёры белорусской продукции в Евросоюзе: Германия, Польша, Нидерланды, Литва, Италия, Латвия, Франция, Бельгия, Чехия, Швеция, Испания. Важным рынком оставалась Украина, на неё пришлось 13.6% экспорта товаров.<sup>2</sup>

По данным *Белстата*, основными торговыми партнёрами Беларуси в сфере услуг выступали страны Евросоюза

<sup>2</sup> «Общая информация о внешней торговле: направления, задачи, итоги за актуальный период.» Министерство иностранных дел Республики Беларусь, <https://mfa.gov.by/trade/>.

(31% от внешнеторгового оборота), Россия (30%), США (11%) и Китай (4.5%). В структуре экспорта услуг 43% общего объёма заняли транспортные, 29% — компьютерные услуги. Экспорт транспортных услуг по сравнению с 2020 годом увеличился на 19%, или на USD 690 млн, компьютерных услуг — на 20%, или на USD 495 млн.<sup>3</sup>

### Причины чуда: удачная конъюнктура и отсрочка санкций

Основной причиной невиданного взлёта экспорта товаров и услуг явилась неожиданно благоприятная внешняя конъюнктура. Внезапное восстановление мировой экономики после замедления, вызванного в 2020 году ковидной пандемией, оказалось существенно выше прогнозов и ожиданий. Это привело к значительному росту цен на сырьё, материалы, сельхозпродукцию. Оживление мировой экономики также благоприятствовало росту спроса на грузоперевозки и цен на них.

В 2021 году нефть сорта Brent подорожала с USD 50 до 80 за баррель (+60%), что повлекло за собой примерно пропорциональный рост цен на экспортируемые из Беларуси нефтепродукты. Если иметь в виду крупные позиции белорусского экспорта, рост мировых цен затронул практически все из них: продукция химии и нефтехимии, неорганические удобрения, изделия из металла, древесина и изделия из неё, строительные материалы, сельскохозяйственное сырьё и продукты питания.

Несмотря на первую волну релокации, практически полностью экспортоориентированный сектор IT-услуг

<sup>3</sup> Внешняя торговля.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь. <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/reallynnyy-sektor-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/>.

демонстрировал инерционный рост (~20%), хотя темпы этого роста и замедлились по сравнению с предыдущими годами. Оживление деловой активности в соседних странах способствовало росту грузоперевозок (как в/из Беларуси, так и транзитных), прежде всего железнодорожным и автотранспортом.

Отдельно следует отметить, что принятые в 2021 году санкции в отношении Беларуси мало сказались на её экспорте. Они либо не затрагивали непосредственно экономику по своему дизайну (персональные санкции), либо действовали с отсрочкой и изъятиями. Так, принятые летом 2021 года санкции касались калийного, нефтеперерабатывающего и части банковского секторов. Но дизайн этих санкций предусматривал отсрочку на полгода для вступления в действие, необходимость исполнения ещё действующих контрактов, выведение из-под санкций отдельной номенклатуры продукции и т. п. Таким образом, до конца 2021 года ни на экспорте, ни на курсе рубля санкции практически не отразились.

По данным *Белстата*, в 2021 году индекс средних цен экспорта товаров вырос на 24.4% к предыдущему году, в то время как индекс физического объёма лишь на 9.9%. То есть белорусские экспортёры смогли отреагировать на рост спроса в большей степени ростом цен и гораздо скромнее — ростом выпуска экспортируемой продукции.

Таким образом, вся суть «внешнеторгового чуда» свелась исключительно к крайне благоприятной внешней конъюнктуре в виде роста спроса, а за ним — и цен. Какой-то большой заслуги правительства или самих предприятий в виде грамотной промышленной политики, прорывов в маркетинге, выхода на новые географические площадки или вывода на рынки новых продуктов здесь не отмечено. Беларуси просто повезло, что рост цен в большей степени коснулся экспортируемых товаров и услуг, нежели импортируемых. Вот и весь секрет «чуда».

## Банковская система: санкции, переток вкладов, уход иностранного капитала

В 2021 году под различные пакеты санкций США и Евросоюза попал ряд белорусских госбанков, в том числе Банк развития, БеларусБанк, БелИнвестБанк, БелАгроПромБанк и АбсолютБанк.

По итогам прошлого года рублевые депозиты, по данным Нацбанка, выросли на BYN 566.2 млн, до BYN 5 098.8 млн (+12.5%). Вместе с тем валютные депозиты снизились на USD 674.4 млн, до USD 3 965.3 млн (-14.5%). Приток срочных рублёвых вкладов на фоне оттока валютных свидетельствовал о большей привлекательности процентных ставок первых на фоне инфляционных и девальвационных ожиданий. В то же время отток валютных вкладов опережал приток рублёвых. Это позволяет сделать вывод о снижении доверия населения к банковской системе на фоне первых санкций, введённых против части белорусских госбанков ещё в 2020 году.

В 2021 году обе крупные сделки на банковском рынке обусловлены общей политико-экономической ситуацией: с белорусского рынка уходит иностранный капитал, а на его место приходит национальный либо российский. Так, весной ЗАО «МТБанк» (коммерческий банк со 100%-м национальным капиталом) приобрёл 99,999% акций ЗАО «Идея Банк», выкупив доли у Getin Holding S. A. и Getin International S. A. (Польша). Стоимость сделки составила BYN 50 млн, или около USD 19.6 млн по курсу на момент сделки, что оценивалось в 42.5% собственного капитала банка.

Под конец года ЗАО «Альфа-Банк» (на 99.9% принадлежащий российскому консорциуму «Альфа-групп») приобрёл 99.98% акций ОАО «ФрансаБанк» (принадлежавшего ливанским Fransabank S. A. L. и Fransa Holding S. A. L.). Сумма сделки составила почти BYN 27 млн, или USD 10.6 млн по курсу, что соответствовало примерно половине собственного

капитала ФрансаБанка (BYN 55.62 млн, или USD 21.80 млн). Сделка завершилась со второй попытки: в начале 2021 года Нацбанк наложил запрет, ссылаясь на то, что «Альфа-Банком не были соблюдены все необходимые требования для получения разрешения на осуществление этой сделки».

Если говорить о собственном капитале белорусских банков, то, по данным «Экономической газеты»<sup>4</sup>, в 2021 году первая пятерка лидеров по сравнению с 2020 годом не изменилась (табл. 2).

Таблица 2. Топ-10 банков по размеру собственного капитала, BYN млн

	2021		2020	
	Объём	Место	Объём	Место
БеларусБанк	5828	1	4748	1
БелАгроПромБанк	1850	2	1821	2
ПриорБанк	931	3	815	3
БелГазПромБанк	808	4	739	4
СберБанк	782	5	724	5
БелИнвестБанк	658	6	584	7
Альфа-Банк	644	7	511	8
Банк БелВЭБ	631	8	606	6
МТБанк	376	9	290	10
Банк ВТБ	352	10	297	9

Во второй половине Топ-10 произошли изменения: БелИнвестБанк и Альфа-Банк поднялись с седьмого и восьмого

<sup>4</sup> Наривончик, Дмитрий. «Банковский сектор: спасибо, что живой. Рейтинг по итогам 2021 года.» *Экономическая газета*, 29 Apr. 2022. <https://neg.by/novosti/otkrytj/rejting-bankov-belarusi-po-itogam-2021-goda/>.

места на шестое и седьмое соответственно. БелВЭБ опустился с шестой на восьмую позицию в рейтинге. Занимавшие годом ранее девятую и десятую позиции Банк ВТБ и МТБанк поменялись местами.

## Заключение

2021 год явился лучшим годом для белорусского рубля за всю историю его существования. Причина этого — «внешнеторговое чудо», которое возникло исключительно из благоприятной внешней конъюнктуры. Никакой заслуги белорусского правительства или отечественных предприятий в этом «чуде» нет. Повезло. Сошлись все звёзды.

В 2022 году шансов на повторение «чуда» очень мало, а вступление в силу санкций гарантирует падение экспорта. Впрочем, связанное с этим же снижение импорта будет сдерживать девальвацию рубля. Соотношение падение импорта и экспорта определит дальнейшую фундаментальную динамику рубля: наиболее вероятны его обесценение и курс доллара в диапазоне 4.5–6.0 руб. к концу 2022 года.

При вероятном серьёзном дефиците валюты возможно введение серьёзных административных ограничений — напр. запрета продажи наличной валюты и ратционирования безналичной. В этом случае официальные курсы валют (и курсы на табло в банках) потеряют всякий физический смысл, а реальный курс будет определять чёрный рынок.

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР: ПОСЛЕ РЕНТЫ – ЛУЧШЕ, ЧЕМ МОГЛО БЫ БЫТЬ

Александр Автушко-Сикорский

## Резюме

В 2021 году сектор, который ранее генерировал сверхдоходы правящего класса, озаботился преимущественно вопросами собственной минимальной рентабельности. В отношении экспорта нефтепродуктов Беларусь столкнулась с целым рядом препятствий и рисков, обусловленных введением санкций против нефтеперерабатывающего сектора со стороны западных стран.

События минувших лет не способствовали усилению переговорных позиций Беларуси в вопросах поставок энергоносителей, а внешнеполитическая ситуация в 2021 году ещё больше эти позиции ослабила. Объёмы импорта нефти из России оказались засекреченными, их можно оценить лишь по косвенным параметрам, а не по официальным публикациям *Белстата*.

## Тенденции:

- отсутствие новых консенсусов в отношениях с Россией, которые могли бы повлиять на изменение условий поставок нефти и газа, а также на формат и содержание договоренностей о компенсации налогового манёвра;
- сохранение прежних условий поставок природного газа и их перенос с 2021-го на 2022 год;
- резкое увеличение потерь и потенциальных рисков для сектора нефтепереработки в связи с введёнными и планируемыми санкциями Запада;
- постепенный отказ стран-соседей от импорта белорусской электроэнергии.

## Газ

В 2021 году Беларусь импортировала 19.78 млрд м<sup>3</sup> природного газа из России, увеличив тем самым поставки в объёмном выражении на 5.5%. При этом цена за 1000 м<sup>3</sup> газа выросла лишь незначительно в сравнении с 2020 годом: с USD 127 до 128.5. К тому же в конце 2021 года было заявлено, что цена российского газа не будет индексироваться в 2022 году, что формально и фактически означает её неизменность в сравнении с предыдущим годом.

Таким образом, в течение последних трёх лет белорусской стороне не удавалось улучшить ценовые условия поставок российского газа. С учётом внутренней социально-экономической и политической ситуации, Беларусь практически не обладает переговорным ресурсом для изменения газовой формулы, в то время как вопросы интеграции и ускоренного формирования единого рынка нефти и газа в рамках ЕАЭС в значительной мере отошли на задний план в условиях войны в Украине.

В табл. 1 представлена динамика среднегодовых цен на российский природный газ для Беларуси и по бенчмарку цены газа на границе с Германией. Как видно из приведённых в таблице данных, хотя в 2020 году цена на газ для Европы оказалась даже несколько ниже цены на газ для Беларуси (впервые в истории), в 2021 году «дельта» значительно увеличилась ввиду резкого удорожания газа для европейских стран (табл. 1).

При этом следует иметь в виду, что такая разница в цене на природный газ для Беларуси и европейских стран (которой не наблюдалось уже достаточно давно) не является следствием структурных изменений на газовом рынке Европы или получения Беларусью неких особых газовых преференций. Речь, прежде всего, идёт о совокупности факторов: холодная зима 2020–2021 годов и, как следствие, низкая

Таблица 1. Динамика цен на российский газ для Беларуси и на границе с Германией, 2014–2021 гг.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Средняя цена российского газа на границе с Германией, USD/1000 м <sup>3</sup>	386.00	268.63	160.63	197.90	269.42	156.00	111.00	519.00
Цена российского газа для Беларуси, USD/1000 м <sup>3</sup>	170.00	144.00	137.00	130.00	129.00	127.00	127.00	128.50
Разница в цене, USD/1000 м <sup>3</sup>	216.00	124.63	24.63	67.90	142.42	29.00	-16.00	390.50

Источник: Белстат<sup>1</sup>, МВФ<sup>2</sup>, собственные расчёты.

наполненность подземных хранилищ газа (ПХГ) в Европе, авария на крупном газохимическом заводе «Газпрома» в Новом Уренгое, а также вероятность того, что «Газпром» впервые за долгие годы вновь использует стратегию шантажа газовым рычагом (что, впрочем, не подкреплено конкретными фактами и несколько спекулятивно). Конкретнее, отказываясь от бронирования (или снижая забронированные объёмы в сравнении с предыдущими периодами) газотранспортных мощностей по газопроводу Ямал — Европа, газовый монополист в условиях недозаполненных ПХГ подталкивал

<sup>1</sup> Здесь и далее: «Внешняя торговля.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, [www.belstat.gov.by](http://www.belstat.gov.by).

<sup>2</sup> Здесь и далее: “Primary Commodity Prices.” *International Monetary Fund*, [www.imf.org](http://www.imf.org).

европейские цены на газ вверх, тем самым принуждая европейскую бюрократию к скорейшему лицензированию трубопровода «Северный поток 2», который смог бы обеспечить дополнительные необходимые мощности.

С учётом ограничений на потребление российских энергоносителей, вводимых вследствие российско-украинской войны, в 2022 году цена на газ для Европы, скорее всего, значительно увеличится. Однако насколько (и каким образом) дельта в цене повлияет на конкурентные преимущества для белорусских предприятий (с учётом уже введённых экспортных ограничений), прогнозировать крайне сложно.

## Нефть

Отличительной особенностью анализируемого периода является отсутствие детальной статистики по импорту нефти и экспорту нефтепродуктов из Беларуси. Точнее, статистика доступна лишь за небольшой период. Тогда как в течение практически всего года данные по внешней торговле нефтью и нефтепродуктами (стоимостное и объёмное выражение) оказались засекреченными в официальных белорусских источниках по причине санкций, введённых против белорусской нефтянки, в частности против Новополоцкого НПЗ. Однако косвенные оценки результатов внешней торговли нефтью и нефтепродуктами можно сделать на основании некоторых данных из других источников, в частности по базе *UN Comtrade*.

Так, в 2021 году Беларусь импортировала нефть исключительно из России — в отличие от 2020 года, когда небольшие объёмы нефти поступали из Норвегии, Саудовской Аравии, США и Азербайджана. Поставки из Казахстана, запланированные на осень 2021 года в результате подписания двусторонних соглашений о сотрудничестве в нефтяной

сфере, так и не начались. Белорусская сторона заявляла о поставках 360 тыс. тонн азербайджанской нефти, однако в международной статистике она не отображена, оценивать сам факт поставок и их объём в стоимостном выражении не представляется возможным.

В денежном выражении Беларусь импортировала российской нефти на USD 1.99 млрд, что практически в два раза меньше, чем в 2020 году (табл. 2). Часть импорта, вероятнее всего, замещалась снижением экспорта собственной добытой нефти (экспорт на USD 343 млн в 2020 году против экспорта на USD 237 млн в 2021 году). Но в целом это связано либо с фактическим снижением импорта российской нефти в Беларусь (что подтверждается открытыми официальными данными за 1-й кв. 2021 года), либо с возможными искажениями в статистических данных, предоставляемых Беларусью и Россией ввиду санкций в отношении «Нафтана».

Статистика по экспорту белорусских нефтепродуктов была засекречена в середине 2021 года. Тем самым мы можем ограниченно оперировать данными, которые публиковались до введения санкций в отношении Белнефтехима и «Нафтана» в июне. С учётом этого, итоги 2021 года для белорусского нефтеперерабатывающего сектора (с поправками и уточнениями) представлены в табл. 2.

Имеющиеся данные не позволяют оценить объём импортированной в Беларусь нефти и её стоимость за тонну, а также оценить нефтяную скидку для Беларуси в сравнении со стоимостью российской нефти на мировых рынках. Однако в 2021 году, до введения санкций, Беларусь смогла значительно нарастить экспорт нефтепродуктов в Украину и страны Западной Европы: только за первые четыре месяца экспорт нефтепродуктов достиг практически годового объёма 2020 года. Цена за тонну экспортированных нефтепродуктов также выросла.

Таблица 2. Показатели экспорта/импорта российской нефти и белорусских нефтепродуктов на мировые рынки, 2015–2021 гг.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Физический объём импорта нефти, млн т	22.5	22.9	18.1	18.0	18.2	16.0	N/A
Стоимость импорта, USD млрд	5.663	3.745	5.292	6.800	6.580	3.890	1.99 <sup>1)</sup>
Стоимость нефти, USD/т	247.30	192.00	294.00	373.60	365.50	243.12	N/A
Стоимость российской нефти на мировом рынке, USD/т	720.00	363.90	388.70	513.70	468.50	305.88	476.80
Физический объём экспорта нефтепродуктов, млн т	16.580	13.000	12.300	11.900	10.500	8.487	3.390 <sup>2)</sup>
Выручка от импорта нефтепродуктов, USD млрд	6.830	4.040	5.340	6.500	5.200	2.747	1.470 <sup>3)</sup>
Стоимость нефтепродуктов, USD/т	403.50	311.00	434.14	546.20	495.23	323.70	433.62 <sup>4)</sup>

Примечания. <sup>1)</sup>Данные UN Comtrade, которые могут быть неполными; <sup>2)</sup>данные за январь-апрель 2021 года; <sup>3)</sup>данные за январь-апрель 2021 года; <sup>4)</sup>рассчитано на основе данных за январь-апрель 2021 года.

Источник: Белстат<sup>3</sup>, МВФ<sup>4</sup>, UN Comtrade Database<sup>5</sup>, собственные расчёты.

<sup>3</sup> «Внешняя торговля.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, [www.belstat.gov.by](http://www.belstat.gov.by).

<sup>4</sup> “Primary Commodity Prices.” *International Monetary Fund*, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>5</sup> UN Comtrade Database, [www.comtrade.un.org](http://www.comtrade.un.org).

Наращивание объёмов экспорта нефтепродуктов, вероятно, связано с тем, что белорусские власти ожидали введения санкций против нефтянки. С учётом введения санкций и по мере появления новой информации, в 2022 году мы можем ожидать новостей о применении серых схем экспорта белорусских нефтепродуктов или схем реэкспорта через третьи страны. Это вполне возможно, если учесть тот факт, что после введения санкций против нефтянки белорусские НПЗ переориентировали транспортировку нефтепродуктов на российские порты, где продукция может перемаркироваться.

### Электроэнергетика

В области электроэнергетики самым важным событием для Беларуси явилось прекращение закупок белорусской электроэнергии со стороны Украины. Некоторые объёмы закупались в начале года, что, однако, диктовалось вынужденной необходимостью ввиду холодной зимы. Запрет на импорт белорусской электроэнергии введён Украиной в мае в связи с соблюдением национальных интересов и необходимостью синхронизации украинских электросетей с энергосистемой Евросоюза. Тем не менее в начале ноября импорт возобновился в рамках краткосрочных контрактов, а объёмы увеличились практически вдвое с учётом наступления отопительного сезона. В феврале 2022 года импорт снова был прекращён.

Одной из причин прекращения импорта белорусской электроэнергии в Украину — кроме завершения отопительного сезона — является тестирование украинской энергосети для полного отключения от белорусской и российской и, соответственно, синхронизации с энергосетью Евросоюза. Таким образом, хотя прекращение импорта не всегда

продиктовано политической логикой, в целом оно имеет важное символическое значение: к 2023 году Украина окончательно перестанет импортировать из Беларуси электричество, а Беларусь тем самым потеряет последнего покупателя своей электроэнергии.

## Заключение

2021 год оказался периодом затишья относительно изменений условий поставок российских энергоносителей в Беларусь. В общем и целом здесь сбился прогноз, данный в предыдущем выпуске «Белорусского ежегодника»<sup>6</sup>: с учётом внешнеполитической конъюнктуры белорусская сторона не предпринимала никаких заметных усилий для улучшения условий поставок российских нефти и газа, принимая текущие условия как «всё же лучше, чем могло бы быть».

События 2021 года привнесли полную сумятицу в ход развития энергетического сектора Беларуси, инвестиции и экспорт. Введение санкций против белорусской нефтянки в значительной мере снизит доходность сектора, однако с учётом закрытости данных и возможности введения новых санкций делать какие-либо прогнозы весьма затруднительно.

<sup>6</sup> Автушко-Сикорский, Александр. «Энергетический сектор: от ресурсного государства-рантье к государству-потребителю.» *Белорусский ежегодник 2021*, Vilnius, 2021, с. 256–264.

# РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР: ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПЕРЕД ОБВАЛОМ

Вадим Сехович

## Резюме

В 2021 году фактор отложенного ввиду пандемии спроса и одновременно благоприятная мировая конъюнктура по ключевым экспортным позициям обеспечили восстановление роста ВВП Беларуси. Прирост оказался выше самых оптимистичных прогнозов. На формирование темпов решающее влияние оказал промышленный сектор, и в первую очередь его главная составляющая — обрабатывающая промышленность. Также важную роль в этом процессе сыграл сектор услуг, где выделялась его высокотехнологическая часть с ИТ. В сельском хозяйстве, наоборот, впервые за многие годы сократились объёмы производства.

Во внешней торговле темпы роста экспорта товаров и услуг заметно превзошли показатели по импорту и позволили получить рекордное для страны положительное сальдо внешнеторгового баланса. Относительно небольшой минус во внешней торговле товарами покрыли поставки услуг. Важную роль сыграло решение о замораживании цены на российский природный газ для Беларуси.

Драйвером роста в промышленности, в отличие от докризисного периода, явился госсектор, чему способствовали рост мировых цен на сырьё и кредитная поддержка предприятий со стороны государства. Частный сектор в значительной мере продолжал находиться под воздействием негативных тенденций, государство не оказывало ему никакой поддержки в кризисный период. Продолжился отток кадров и капиталов ввиду неблагоприятной общественно-политической обстановки в стране.

## Тенденции:

- экономический рост при отсутствии внутренних предпосылок, завышенные ожидания по сохранению и развитию тренда;

- расширение санкций на ключевые предприятия и сектора, ограничения на важнейших рынках сбыта;
- сокращение источников финансирования бизнеса, сворачивание кредитных программ международных и частных инвесторов;
- снижение деловой активности и объёмов производства и услуг в частном секторе, ухудшение финансового положения и рост числа банкротств;
- эмиграция специалистов и отток капиталов, сокращение инвестиций в высокотехнологический сектор;
- ужесточение госрегулирувания, увеличение налогов, рост угрозы национализации, усиление влияния на экономику силового блока.

## Неожиданный рост

В отчётном году реальный сектор ещё не успел сполна ощутить на себе последствия международных санкций, принятых в течение 2020–2021 годов в отношении широкого круга бизнесменов, компаний и некоторых сегментов национальной экономики. Их влияние на ВВП оказалось минимальным в этот период, что позволило белорусской экономике продемонстрировать весьма высокий рост.

В 2021 году валовой внутренний продукт Беларуси вырос на 2.3% (BYN 173.2 млрд) и превзошёл все прогнозы. Решающее значение для восстановления экономического роста имела промышленность — в формировании темпа прироста её удельный вес составил 1.6%. Объём производства в этом секторе вырос к предыдущему году на 6.5% и составил BYN 154.4 млрд.

Обрабатывающая промышленность, доля которой в индексе промышленного производства превышает 85.0%, выдала прирост 5.9% (BYN 138.0 млрд). Национальный статистический комитет Республики Беларусь (*Белстат*) зафиксировал прирост абсолютно по всем десяти обозначенным группировкам, образованным по видам

экономической деятельности. По шести из них прирост превысил общий средний показатель: «производство вычислительной, электронной и оптической аппаратуры» (20.3%); «производство машин и оборудования, не включённых в другие группировки» (сельхозмашиностроение и т. д.) (14.9%); «производство изделий из дерева и бумаги; полиграфическая деятельность и тиражирование носителей информации» (12.2%); «производство электрооборудования» (10.3%); «производство транспортных средств и оборудования» (10.1%); «производство основных фармацевтических продуктов и фармацевтических препаратов» (9.8%).<sup>1</sup>

Белстат перестал публиковать статистику по производству подсанкционных товаров и экспортно-импортным операциям с ними. По этой причине в отчёте за 2021 год не отражена динамика по трём промышленным группировкам: «производство кокса и продуктов нефтепереработки»; «производство химических продуктов»; «производство прочих готовых изделий; ремонт, монтаж машин и оборудования». Однако данные, которые публикуют статистические ведомства стран-партнёров Беларуси, свидетельствуют об увеличении объёмов производства и поставок ключевых для экономики страны товаров из этих группировок. Так, согласно информации Государственной статистической службы Украины, импорт в эту страну белорусских нефтепродуктов

<sup>1</sup> «Индекс промышленного производства в % к соответствующему периоду предыдущего года. Интерактивная информационно-аналитическая система распространения официальной статистической информации. Основные показатели работы промышленности (База данных). Оперативные данные. Промышленность. Экономическая статистика. Официальная статистика.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/promyshlennost/> <http://dataportal.belstat.gov.by/Indicators/Preview?key=136993>.

и удобрений увеличился примерно в два раза: соответственно с USD 1.2 до 2.3 млрд и с USD 290 до 570 млн.<sup>2</sup>

Прирост в промышленности показали и три другие составляющие. Производство в горнодобывающей промышленности увеличилось на 2.8% (BYN 1.88 млрд), в водоснабжении, сборе, обработке и удалении отходов, деятельности по ликвидации загрязнений — на 2.7% (BYN 2.6 млрд), в снабжении электроэнергией, газом, паром, горячей водой и кондиционированным воздухом — на 12.6% (BYN 11.9 млрд).

В сельском хозяйстве производство снизилось на 4.2% (BYN 25.0 млрд), в том числе в селхозорганизациях, составляющих основу АПК страны, — на 3.2% (BYN 21.1 млрд). В прошлом году страна получила меньше зерновых и зернобобовых, картофеля, овощей, сахарной свёклы, скота и птицы. Падение в этом секторе привело к замедлению темпов в переработке: прирост по группе «производство продуктов питания, напитков и табачных изделий» составил 1.9% (в подгруппе «производство продуктов питания» — 1.1%), в то время как 2020-м этот показатель достигал 2.7% (продукты питания — 2.9%).

## Рекордное сальдо

На мировом рынке постпандемийное увеличение спроса обеспечило рост внешнеторгового оборота товаров и услуг — на 30.7% (USD 94.751 млрд) в сравнении с 2020 годом. Отмечен также рекордный положительный показатель внешнеторгового сальдо, которое составило USD 3.772 млрд, увеличившись почти в два раза по сравнению

<sup>2</sup> “Зовнішня торгівля окремими видами товарів за країнами світу у 2021 році. Економічна статистика / Зовнішньоекономічна діяльність. Економічна статистика. Статистична інформація.” Державна служба статистики України, <http://ukrstat.gov.ua/>.

с прошлогодним периодом (USD 1.898 млрд). Торговля с Россией явилась главным источником отрицательного сальдо, операции с Украиной — положительного.

Экспорт товаров вырос на 37.4% (USD 39.023 млрд), импорт — на 31.0% (USD 39.814 млрд). Сальдо во внешней торговле товарами для Беларуси получилось отрицательным (минус USD 791.0 млн), но оно заметно меньше, чем в предыдущем году (минус USD 1.993 млрд.).

Отрицательную величину в торговле товарами полностью компенсировал сектор услуг. Хотя темпы роста оказались не такими значительными, как по товарам: экспорт увеличился на 16.5% (USD 10.237 млрд), импорт — на 15.9% (USD 5.674 млрд). Полученное положительное сальдо (USD 4.563 млрд) превзошло прошлогодний показатель (USD 3.891 млрд).<sup>3</sup>

Главный вклад в формирование положительного сальдо в торговле услугами второй год подряд принадлежит компьютерным, телекоммуникационным и информационным услугам. Их экспорт вырос по сравнению с предыдущим периодом почти на полмиллиарда долларов и превысил USD 3.19 млрд, импорт здесь достиг USD 482.5 млн. Положительное сальдо в этой отрасли в итоге превысило USD 2.7 млрд. Для сравнения, по транспортным услугам, экспорт которых достиг USD 4.388 млрд, а импорт — USD 2.5 млрд, положительное сальдо составило USD 1.876 млрд.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> «Внешняя торговля товарами и услугами Республики Беларусь. Статистика внешнеэкономической деятельности. Статистика.» Национальный банк Республики Беларусь, <https://www.nbrb.by/statistics/foreigntrade>.

<sup>4</sup> «Экспорт и импорт услуг Республики Беларусь по основным видам. Годовые данные. Внешняя торговля услугами. Внешняя торговля. Экономическая статистика. Официальная статистика.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/vneshnyaya-torgovlya-uslugami/>.

За этими показателями 2021 года, которые позволили правительству строить оптимистичные прогнозы на 2022 год (минэкономики предполагало прирост ВВП на 4–4.5%), скрывается ряд негативных тенденций. Одна из них – снижение инвестиций в основной капитал: за год при планируемом приросте в 2.0% их объёмы сократились на 5.6% (BYN 30.13 млрд).

### Частный сектор в стагнации

Одна из ключевых, проявившихся в 2021 году, проблем заключалась в том, что частный сектор, который занимает в экономике страны оценочно около 50% и с середины 2010-х являлся главным драйвером её роста, в последнее время утрачивает свою лидирующую позицию. В отличие от большинства стран-соседей, сектор не получил практически никакой поддержки со стороны государства на пике пандемии и вынужден был преодолевать её последствия, опираясь на собственные ресурсы. Последствия пандемии и проблемы с резервами на их преодоление явились причиной серии банкротств ряда крупных частных бизнесов и снижения финансовой устойчивости многих компаний, ориентированных на внутренний рынок.

На частном бизнесе отразился и продолжает отражаться общественно-политический кризис, который начался в стране после президентских выборов 2020 года. Это проявляется в ужесточении государственного регулирования, в том числе и в рамках политической зачистки общественного сектора, и в увеличении налогового бремени с целью поддержки лояльным властям бюджетного сектора.

Тренд проявился в серии громких задержаний представителей частного бизнеса («Тут Бай Медиа», 21vek.by и др.) и новшествах в налоговом законодательстве, включая отмену

льгот по освобождению от НДС и изменения в налогообложении для индивидуальных предпринимателей. В качестве реакции на складывающуюся ситуацию продолжился процесс массовой эмиграции, переноса бизнесов в более стабильные регионы и вывоза капитала. Увеличилось число предложений по продаже бизнесов, хотя самих сделок заключено немного — ввиду рисков выставляются слишком большие дисконты к требуемым суммам, что сдерживает продавцов.

Политическая ситуация в стране, миграционный кризис, ухудшение условий для бизнеса, вступление в силу санкций, а также возможное введение новых международных санкций в отношении контрагентов и отраслей уменьшили интерес старых и новых иностранных инвесторов и отразились на развитии инфраструктурных проектов.

Временное увеличение ставки подоходного налога (с 9 до 13%) для резидентов Парка высоких технологий (ПВТ), вступившее в силу с января 2021 года с целью поддержки экономики в пандемийный период, с одной стороны, рекордно увеличило объём отчислений в бюджет, с другой — нанесло удар по основополагающему принципу неухудшения условий деятельности. В 2021 году в том числе по этой причине замедлился темп притока новых резидентов в ПВТ, параллельно увеличилось число выходов. Так, ПВТ покинул первый в истории белорусский стартап-единорог PandaDoc. Продолжилась массовая релокация сотрудников в более стабильные регионы.

С осени 2021 году крупнейший резидент и основатель ПВТ EPAM Systems прекратил найм новых сотрудников. По итогам года, его белорусский офис впервые уступил по числу сотрудников офису в Украине.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> “EPAM Reports Results for Fourth Quarter and Full Year 2021. News. Investors. About EPAM.” EPAM Systems, 17 Feb. 2022, <https://investors.epam.com/news-releases/news-release-details/epam-reports-results-fourth-quarter-and-full-year-2021>.

Санкции замедлили инвестиции, поставив тем самым вопрос об их целесообразности, в два других крупнейших инфраструктурных проекта – Китайско-Беларусский индустриальный парк «Великий камень» и Особую экономическую зону «Бремино – Орша». Замораживание некоторых логистических проектов, финансируемых Китаем на территории Беларуси, свидетельствует о падении интереса этой страны к транзитным возможностям Беларуси в целом.

В 2021 году, на фоне уменьшения притока ресурсов с Запада и из стран Азии, активность в секторах с быстрым оборотом денег (розница, e-commerce и др.) проявляли российские инвесторы. Западные санкции, однако, затронули и их интересы на местном рынке, серьёзно сказавшись, например, на проектах семьи миллиардера Михаила Гуцериева.

## Заключение

Вторжение России в Украину и его последствия станут ключевым фактором, влияющим на развитие мировой и региональных экономик в ближайшие несколько лет. Для Беларуси это означает потерю второго по значению внешнеторгового партнёра, а её косвенное участие в российской агрессии неминуемо ведёт (вне зависимости от итогов войны) к скорейшей реализации уже принятых санкций и введению международным сообществом дополнительных финансовых, торговых, инвестиционных, технологических ограничений и запретов.

Масштаб санкций против самой России не только делает проблематичной дополнительную помощь союзника, но ставит под сомнение сохранение в прежних объёмах шедших оттуда дотаций и субсидий. Поэтому в изменившихся условиях речь может идти не о приросте экономики, а о сохранении её устойчивости перед реальной перспективой национального дефолта.

Часть промышленных предприятий, в первую очередь из потребительского сегмента, получают возможность войти на российский рынок или укрепить там свои позиции — вследствие ухода западных бизнесов и снижения конкуренции. Серьёзными препятствиями, правда, являются протекционистские меры (поскольку белорусские власти вынуждены поддерживать социальную стабильность на внутреннем рынке) и дефицит сырья и комплектующих, значительная часть которых поступала из западных стран. Ввиду миграционного кризиса и новых санкций Беларусь навсегда потеряла значение для Европы как перевалочной пункт серого реэкспорта в Россию.

Санкции, ухудшение экономического положения и ужесточение внутренней политики, в рамках которой не исключается национализация, будут и дальше способствовать оттоку западных капиталов, закрытию совместных и иностранных предприятий, в том числе из всех особых экономических зон. Это не только скажется на налоговых поступлениях и рабочих местах, но и приведёт к углублению технологического отставания страны в целом.

При ухудшении условий хозяйствования — увеличении налогового бремени и учащении случаев внеэкономического вмешательства — продолжится отток частного бизнеса. Если в предыдущие годы речь шла о смене страны постоянного проживания или принятии нового гражданства, то сейчас можно говорить об активном переносе производств или, по крайней мере, финансовых центров и вывозе ключевых специалистов в новые локации. В условиях фактической экономической блокады и отсутствия должной поддержки от властей, для многих компаний бездеятельность в этом направлении означает высокую вероятность закрытия.

# ОБОРОННЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ: КАК ПОВЛИЯЛИ САНКЦИИ

Егор Лебедок

## Резюме

В 2021 году, несмотря на введённые прямые санкции, предприятия оборонного сектора увеличили объёмы производства и работали с прибылью, что обусловлено как выполнением уже заключённых экспортных контрактов, так и увеличением поставок в Вооружённые силы Беларуси. В будущем источником роста объёмов производства оборонных предприятий Беларуси может стать необходимость восстановления боевого потенциала России в условиях введённых против неё санкций. Увеличение поставок на внутренний рынок также останется источником роста оборонного сектора экономики.

## Тенденции:

- увеличение объёмов производства предприятий оборонного сектора экономики и охранение их прибыльности даже в условиях введённых прямых и косвенных санкций;
- существенное увеличение средств республиканского бюджета для выполнения научно-технических исследований, связанных с разработкой новых вооружений;
- снижение объёма экспортных контрактов и их перспектив в условиях новых санкций.

## Общая характеристика оборонного сектора экономики

Основу оборонного сектора экономики Беларуси (ОСЭ) составляют предприятия системы государственного военно-

промышленного комитета (ГВПК), перечень которых утверждён в 2009 году. В 2021 году из системы ГВПК выведено ОАО «Минский НИИ радиоматериалов». В оборонной промышленности задействовано большое количество как предприятий из других министерств и ведомств, так и организаций частной формы собственности. Всего в Беларуси более 150 организаций имеют лицензию на право осуществления деятельности, связанной с продукцией военного назначения.

В 2021 году реализацию государственного оборонного заказа осуществляли 13 организаций, входящих в систему ГВПК, и более 10 организаций оборонного сектора экономики. Значительную долю выручки даёт и работа предприятий ОСЭ на экспорт.

Минимальную численность работников организаций ГВПК (за исключением трёх организаций спецэкспортёров) можно оценить в 14.6 тыс. чел. Заработная плата, по итогам года, на предприятиях ГВПК превысила BYN 1 900.<sup>1</sup> За год и зарплата, и объём производства выросли на 12%. Это максимальный объём производства за всю историю ГВПК, несмотря на то что в прошедшем году четыре организации системы ГВПК находились под санкциями Евросоюза и Великобритании. Вырос на 28.5% к 2020 году и экспорт товаров и услуг, что связано как с ранее заключёнными контрактами, переходящими основной долей на 2021 год, так и с ростом объёмов работ в странах Азии и Африки, в Азербайджане и России.

В систему ГВПК входят девятнадцать открытых акционерных обществ (ОАО), которые обязаны раскрывать информацию о своей деятельности. На момент подготовки

<sup>1</sup> «Подведены итоги деятельности Госкомвоенпрома в 2021 году и определены задачи развития военно-промышленного комплекса на 2022 год.» БСВТ, 10 May 2022, <https://bsvt.by/ru/novosti/post/podvedeny-itogi-deyatelnosti-goskomvoenproma-v-2021-godu>.

текста доступны данные по одиннадцати ОАО (табл. 1), и все эти организации сработали с прибылью. Но у пяти прибыль упала, причём под санкциями находилось только одно

Таблица 1. Финансовые показатели некоторых ОАО системы ГВПК, 2020–2021 гг.

ОАО	Чистая прибыль, тыс. руб.		Выручка, тыс. руб.		Рентабельность, %	
	2021	2020	2021	2020	2021	2021
«Пеленг»	49 653	40 874	208 098	190 283	23.9	21.4
Агат – СУ	21 350	15 524	175 492	110 072	12.2	14.1
КБ «Радар»	14 353	21 884	62 951	56 217	22.9	38.9
АЛЕВКУРП	7 375	4 127	24 018	17 332	30.7	23.8
2566 ЗРРЭВ	5 013	5 795	35 741	31 447	14.0	18.4
НИИ ЭВМ	1 463	1 172	10 936	10 187	13.4	11.5
АГАТ – ЭМЗ	1 020	85	55 489	46 066	1.8	0.2
МНИПИ	368	698	6 683	7 528	5.5	9.3
140-й ремонтный завод	255	5 003	27 181	56 717	0.9	8.8
Оршанский авиаремонтный завод (ОАРЗ)	68	57	48 742	45 686	0.1	0.1
«Техника связи»	4	1 714	33 538	33 056	0.01	5.2
МЗКТ	–	7 177	–	280 559	–	2.6
558-й авиаремонтный завод (АРЗ)	–	2 280	–	158 231	–	1.4

*Примечание.* Выделены предприятия, находящиеся под санкциями.

*Источник:* открытая отчётность на сайтах ОАО, расчёты автора.

предприятие — 140-й ремонтный завод, занимающийся модернизацией и ремонтом бронетанковой техники.

Находящийся под санкциями «Агат — Электромеханический завод» (Агат — ЭМЗ) прибыль даже увеличил, скорее всего, в связи с большим объёмом работ для вооружённых сил Беларуси: в 2021 году это предприятие поставило ряд радиорелейных станций и командирских машин управления огнём артиллерии, существенно улучшающих уровень управления подразделениями. Тем же, вероятно, объясняется рост прибыли ОАО «Агат — Системы управления» (Агат — СУ): поставка ряда радиостанций, аппаратных и узлов связи, автоматизированных комплексов разведки, управления и связи.

Увеличение прибыли ОАО «Пеленг» сопряжено с расширением работ космического приборостроения, для гражданского сектора, ростом заказов для российских и белорусских вооружённых сил. Так, поставленные в Беларусь восемьдесят российских БТР-82А оснащены оптическими приборами ОАО «Пеленг» и средствами связи «Агат — СУ».

Падение прибыли «КБ Радар», производящего системы радиолокации и радиоэлектронной борьбы (РЭБ), обусловлено уменьшением количества зарубежных контрактов (в бизнес-плане на 2021 год запланирован экспорт на сумму USD 5.5 млн, при этом фактический экспорт составил USD 2.40 млн). Это может быть связано как с насыщением типовых для данного предприятия рынков, так и с проблемами выхода на новые рынки ввиду прямых и косвенных санкций.

## Направления деятельности организаций ОСЭ

Производители оборонной продукции, особенно в сферах связи, РЭБ, беспилотных летательных аппаратов (БПЛА), всё больше делают ставку на разработку новых образцов вооружений и импортозамещение. На выставке вооружений MILEX-21

(Минск, 2021) организации ГВПК представили 148 новых разработок, ещё 29 — другие организации ОСЭ. Для сравнения, на выставке MILEX-19 всего было представлено лишь около 100 новых разработок. При этом, однако, на MILEX-21 подписаны 12 экспортных контрактов на USD 140 млн, в то время как на MILEX-19 общая сумма контрактов составила USD 200 млн. Частично это обусловлено нарастающими санкциями, частично тем, что значительное количество разработок не становятся на вооружение в ВС Беларуси, а значит, они менее привлекательны и для армий других стран.

Организации ОСЭ, помимо производства, проводят научные исследования и разработки. В 2021 году в организациях ГВПК выполнялось 205 основных опытно-конструкторских работ по созданию законченных образцов вооружения, военной и специальной техники, боеприпасов, комплектующих (далее — ВВСТ).

В прошедшем году впервые сформирована государственная научно-техническая программа «Обороноспособность государства — новые технологии и решения». Общий объём финансирования программы на 2021–2025 годы составит ВУН 27.3 млн из республиканского бюджета.

Средства из бюджета на развитие материально-технической базы организаций ГВПК увеличены (в сравнении с запланированными расходами в начале 2021 года) на 30.4%, что свидетельствует об особом внимании к разработкам ОСЭ. Но процент освоения этих средств составил 85.9% в связи с затянувшейся процедурой таможенного оформления оборудования.<sup>2</sup>

Председатель ГВПК Дмитрий Пантус выделил *шесть* направлений, на которых были сосредоточены усилия организаций ГВПК в 2021 году.

<sup>2</sup> «Наука в Беларуси — состояние и перспективы.» ГКНТ, 10 Май 2022, [http://belisa.org.by/pdf/2022/science\\_day.pdf](http://belisa.org.by/pdf/2022/science_day.pdf).

**(1) Развитие ракетного и зенитно-ракетного вооружения.** Речь о разработке собственной ракеты для реактивной системы залпового огня (РСЗО) «Полонез», способной поражать цели на расстояниях до 300 км, и ракеты белорусского производства для зенитно-ракетного комплекса (ЗРК) «Бук-МБЗ» для дальностей поражения до 70 км. Испытания данных ракет будут продолжены в 2022 году.

**(2) Создание ударных беспилотных авиационных комплексов различных типов и малоразмерных высокоточных авиационных средств поражения.** В Беларуси не менее десяти организаций так или иначе занимаются производством БПЛА, уже разработано более 20 различных моделей. Но становится на вооружение лишь малая часть из них и в малом количестве. Это связано с отсутствием системного подхода к применению некоторых моделей в войсках и с проблемами эксплуатации и характеристиками ряда моделей.

**(3) Производство стрелкового оружия и боеприпасов.** Завершились исследовательские испытания автомата SMAR-100BPM и снайперской винтовки SCR-1200M (ОАО «Кидма-Тек»), предназначенных для замены советских образцов в ВС Беларуси. В 2021 году данная организация поставила 406 автоматов VSK-100 в полицию Пакистана.<sup>3</sup>

**(4) Разработка современных и перспективных средств обнаружения и сопровождения воздушных целей.** Проведены успешные испытания комплексов обнаружения маловысотных и малоразмерных целей разработки «КБ Радар».

**(5) Создание надёжных средств подвижности.** На МЗКТ разработан автопоезд для замены тягача МАЗ-537 ещё советских времён. Завершены испытания шасси МЗКТ-692251 для транспортной базы пункта боевого управления ЗРК «Бук-МБЗК». ОАО «2566 ЗРРЭВ» успешно провело

<sup>3</sup> "Is Belarussian VSK-100 the new SMG of Pakistan Military?" Quora, 10 May 2022, <https://pdj.quora.com/Is-Belarussian-VSK-100-the-new-SMG-of-Pakistan-Military-Recent-reports-point-towards-POF-built-AK-variant-called-VSK-1>.

предварительные испытания шасси МТ-ЛБу в рамках опытного среднего ремонта, что позволит проводить ремонт большого количества имеющихся в ВС машин.

**(6) Модернизация состоящих на вооружении силовых структур образцов ВВСТ.** Разработка по переводу специальной части боевой машины ЗРК «Оса-2Б» на шасси белорусского производства имеет большое значение, поскольку в Беларуси около 95 комплексов на шасси ещё советского производства. Серьёзные проблемы отмечаются с комплектующими для данных шасси и их ремонтом. Проведены госиспытания РСЗО «Ураган» на МА36317. Это работа также направлена на замену устаревших советских шасси. Поставлена на вооружение РСЗО БМ-21Б «Белград-2». Осуществляется модернизация 122 реактивных снарядов для РСЗО «Град» с целью увеличить дальность стрельбы и повысить эффективность поражения целей.

Одно из направлений работ организаций ОСЭ — создание специализированного программного обеспечения (ПО) для вооружений и управления. Среди таких организаций можно отметить холдинг «АГАТ», ОАО «Кидма-Тек», ООО «Фортэти», ООО «Белфортекс» и др. В Военной академии Республики Беларусь создана рота информационных технологий, которая непосредственно занимается ПО для военных систем и обучения. Этот сектор развивается и в объёмах работ, и в количестве организаций. Основные разработки направлены на создание автоматизированных систем управления, прикладного ПО для образцов ВВСТ, тренажёров ВВСТ, программных средств моделирования и управления боевыми действиями. По словам генсека Совбеза Александра Вольфовича, в 2021 году благодаря деятельности белорусского ОСЭ доля белорусских вооружений в Вооружённых Силах Беларуси составила более 30%.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Исаёнок, Светлана. «Вольфович: более 30% вооружения и техники в Вооружённых Силах Беларуси — белорусского производства.» СБ.

## Перспективы развития ОСЭ под санкциями

В 2022 году условия деятельности организаций ОСЭ заметно изменятся в связи с войной в Украине и последовавшими за ней санкциями в отношении не только предприятий Беларуси, но и в целом внешнеэкономической деятельности России. Малые организации различного рода Беларуси и России зачастую использовались белорусскими предприятиями ОСЭ для обхода санкций (поставка комплектующих и, в меньшей степени, услуг). Сейчас эта возможность практически нивелируется.

Сужения коридора поставок санкционной продукции можно ожидать и на других направлениях (Турция, ОАЭ, некоторые страны Азии, напр. Казахстан). Такое ухудшение деятельности может серьёзно сказаться не только на разработке новой продукции, особенно экспортируемой, но и на обслуживании уже поставленных за рубеж белорусских ВВСТ. Последнее обстоятельство ухудшает перспективы заключения новых экспортных договоров.

Все последствия вводимых прямых и косвенных санкций сложно прогнозируемы даже для самих организаций ГВПК. Перспективные экспортные контракты с течением времени становятся всё менее возможными в случае консолидации западных стран в их стратегическом ограничении потенциала России, в том числе за счёт воздействия на Китай (один из ключевых поставщиков комплектующих для ВВСТ в Беларусь). Более того, в перспективе и сам Китай может задуматься о том, стоит ли обеспечивать Россию военной продукцией, усилить своего соседа. Но для Беларуси такой риск со стороны Китая ниже.

*Беларусь сегодня*, 10 May 2022, <https://www.sb.by/articles/volfovich-bolee-30-vooruzheniya-i-tekhniki-v-vooruzheniykh-silakh-belarusi-belorusskogo-proizvodstva.html>.

Санкции отразятся не только на закупке комплектующих, но и на модернизации и поддержании деятельности предприятий — от программного обеспечения до покупки новых станков и замены узлов у имеющихся.

В таких условиях ставка делается на углубление сотрудничества с Россией и закупки комплектующих в Китае. В 2021 году НТЦ «ЛЭМТ» предложило создать совместное предприятие по производству оптико-электронных приборов, робототехнических систем и комплексов обнаружения БПЛА и борьбы с ними, которое будет локализовано в Удмуртии. Создана схема кооперации по ремонту ЗРК «Тор-М2К» в интересах Министерства обороны Беларуси: часть ремонта будет в Беларуси, часть — в России.

Следует ожидать усиления требований белорусской стороны максимально задействовать белорусские предприятия ОСЭ для модернизации и поставок российских ВВСТ в ВС Беларуси, по примеру вышеупомянутых БТР-82А.

В 2022 году обеспечение деятельности организаций ОСЭ будет осуществляться, скорее всего, за счёт роста расходов на гособоронзаказ. Так, расходы по статье «Национальная оборона» запланированы на 23.9% больше, чем в 2021 году. Впервые из республиканского централизованного инновационного фонда направляются средства на финансирование научно-технических работ в 2022 году для организаций ГВПК в размере BYN 14.16 млн. В стратегии развития ГВПК определено около 300 опытно-конструкторских работ на ближайшие пять лет.

Серьёзный подъём для ОСЭ Беларуси, вероятно, обеспечит необходимость России восстанавливать свою технику и компенсировать её утрату в ходе войны в Украине. Для этих работ могут быть активно привлечены ОАО «Пеленг», холдинг «Агат», Оршанский авиаремонтный завод, 558-й авиаремонтный завод в Барановичах, 140-й ремонтный завод и др.

## Заключение

В 2021 году оборонный сектор экономики характеризовался ростом объёма производства, предприятия ГВПК, несмотря на санкции, работали с прибылью. Это обусловлено выполнением уже заключённых экспортных контрактов, а также увеличением поставок в Вооружённые силы Беларуси.

Существенно увеличены средства республиканского бюджета для выполнения научно-технических исследований, связанных с разработкой новых вооружений. Как показывает опыт схожих работ, объём финансирования не будет снижаться в дальнейшем, возможен даже рост. Однако проблемой в части развития материально-технической базы предприятий могут оказаться введённые прямые и косвенные санкции.

Основные направления деятельности предприятий оборонного сектора связаны с развитием ракетного вооружения, беспилотных систем и вооружений к ним, систем радиолокации и связи, средств подвижности.

В 2022 году источником роста объёмов производства оборонных предприятий Беларуси в условиях введённых прямых и косвенных санкций может стать необходимость восстановления боевого потенциала России. Но эта необходимость, вероятно, приведёт к снижению поставок российских вооружений в Беларусь, что стимулирует ремонт и модернизацию имеющихся в ВС Беларуси и создание новых образцов ВВСТ. Тем самым увеличение поставок на внутренний рынок также останется источником экономического роста оборонного комплекса экономики.

## АВТОРЫ

### ВАДИМ МОЖЕЙКО

Кандидат культурологии, редактор и составитель «Беларусского ежегодника». Аналитик Беларускаго института стратегических исследований (BISS, Литва) и политический консультант. Амбассадор сообщества *Press Club Belarus*. *Исследовательские интересы*: политические трансформации, национальная идентичность, мягкая сила, организации гражданского общества, информационная безопасность, политические коммуникации в новых медиа.



### ВАЛЕРИЯ КОСТЮГОВА

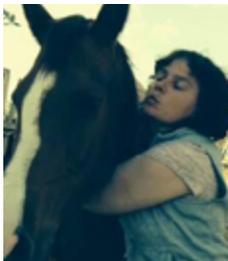
Политический аналитик. Координатор проекта «Наше мнение», редактор и составитель «Беларусского ежегодника» (2008–2021). *Научные интересы*: белорусско-российские отношения, проблемы политического и социально-экономического развития стран постсоветского пространства. **С июня 2021 года** задержана, признана политзаключённой.



### НИКОЛАЙ БУРОВ

Магистр политических наук (Белгос-университет, Минск). *Научные интересы*: политические трансформации в странах постсоветского пространства.





#### ПОЛИНА МАКАРОВА

Master of Public Administration. *Научные интересы:* реформирование системы государственного управления, оценка эффективности деятельности государственных организаций, управление кадрами на государственной службе.



#### АНДРЕЙ ПОРОТНИКОВ

Руководитель аналитического проекта *Belarus Security Blog*. *Научные интересы:* внутренняя политика и проблемы национальной безопасности Беларуси, международная и региональная безопасность, проблемы климатических изменений.



#### ТАТЬЯНА ЧУЛИЦКАЯ

Доктор социальных наук, академический директор Школы молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA и аналитического центра «Беларусский институт реформы и трансформации публичного администрирования» (VIPART). Научная сотрудница факультета политических наук и дипломатии университета Витаутаса Великого (Литва). *Научные интересы:* анализ публичной политики и гражданского общества, а также режима благосостояния (*the welfare regime*).



### ДМИТРИЙ КУХЛЕЙ

Магистр политических наук и международной экономики, выпускник Высшей школы государственного управления (Белосток, 2006), Восточно-Европейской школы политических наук при Совете Европы (Страсбург, 2009). *Научные интересы:* политические институты, органы местной и представительной власти, региональная политика.



### АРСЕНИЙ СИВИЦКИЙ

Магистр философских наук, директор Центра стратегических и внешнеполитических исследований. *Научные интересы:* международные отношения, безопасность, ситуационный и стратегический анализ международных процессов.



### АНАТОЛИЙ ПАНЬКОВСКИЙ

Доктор философских наук, независимый эксперт. Редактор и составитель «Беларусского ежегодника» (2008–2021). *Научные интересы:* история политических идей, политическая теория, трансформации институтов постсоветского пространства, политическая коммуникация, динамика научно-экспертных сред.



### АНТОН ПЕНЬКОВСКИЙ

Эксперт по стратегическим коммуникациям, культуролог, специалист по Соединённым Штатам Америки. В 2014–2021 годах сотрудник отдела публичной дипломатии Посольства США в Беларуси. *Научные интересы:* международные отношения,

международная безопасность, двусторонние отношения США и Беларуси, региональная политика США в отношении Восточной Европы и России, культурная антропология, противодействие пропаганде и дезинформации.



#### АННА МАРИЯ ДЫНЕР

Политолог, руководитель программы «Восточная Европа» Польского Института международных дел (*The Polish Institute of International Affairs*, Варшава). *Научные интересы:* международные отношения, восточно-европейская политика (Беларусь, Россия).



#### СЕРГЕЙ БОГДАН

Доктор политических наук, приглашённый аналитик в Центре Острогорского. *Научные интересы:* внешняя политика Беларуси, сотрудничество Беларуси со странами Азии, Африки и Латинской Америки, политика в странах Ближнего Востока и Средней Азии, военно-промышленный комплекс.



#### АНЖЕЛИКА ПОБЕДОНОСЦЕВА-КАЯ

Кандидат исторических наук, бывшая сотрудница Посольства Беларуси в Анкаре, преподаватель СПбГУ. *Научные интересы:* история, политика и международные отношения стран Ближнего Востока, Кавказ.



### ГЕННАДИЙ КОРШУНОВ

Кандидат социологии, старший аналитик Центра новых идей, экс-директор Института социологии Национальной академии наук Беларуси. *Научные интересы:* методологические аспекты изучения структуры и динамики массового сознания, влияние социальной мифологии на общественные процессы, теория и практика прогнозирования развития социальных систем, социология медиапространства.



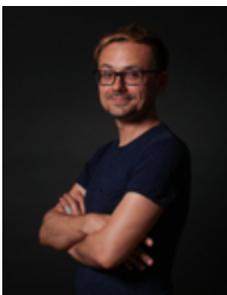
### ЕЛЕНА АРТЁМЕНКО-МЕЛЬЯНЦОВА

Бакалавр социальной и политической философии (ЕГУ, Вильнюс), специалист по информации и коммуникации, магистр социологии (Белгосуниверситет, Минск); социолог. *Научные интересы:* общественное мнение, социальные контракты (благополучие населения, рейтинг доверия власти), геополитические ориентации населения, техническая помощь Евросоюзу, человеческий капитал (образование, рынок труда), миграция, демография, влияние СМИ на аудиторию.



### АЛЕКСАНДР ПИОНОВ

Магистр педагогики, докторант *Black Canyon University*. *Сфера интересов:* политика в сфере образования, педагогика, академическая культура.



### ВЛАДИСЛАВ ИВАНОВ

Политолог, доктор социолингвистики, доцент Департамента социальных наук Европейского гуманитарного университета (Вильнюс, Литва), руководитель Центра гендерных исследований при ЕГУ. *Сфера научных интересов:* политическая наука, гендерные исследования, гомолесбийские штудии, социолингвистика, политическая философия.



### АЛЕКСАНДР ШРАМКО

Православный священник, представитель рабочей группы Координационного совета «Христианское видение». *Научные интересы:* христианские конфессии, церковь и общество, права человека, повседневная жизнь церкви.



ОЛЕГ МОНАСТЫРСКИЙ-СЕВЕРНЫЙ  
Хирург-кардиолог, кандидат медицинских наук. *Научные интересы:* политика в области здравоохранения, социальные проблемы медицины.



### МАКСИМ ЖБАНКОВ

Кандидат философских наук, культуролог, журналист, киноаналитик. Автор двух книг: «No Style. Белкульт между Вудстоком и “Дажынкамі”» (2013) и «SloMo. Хатняя крытыка культурнага дызайну» (2021). *Научные интересы:* трансформации постсоветской культуры, кино, культуриндустрия.



#### НАТАЛЬЯ РЯБОВА

Социолог, философ, магистр бизнес-администрирования, директор Школы молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA, при которой действует исследовательский центр «Беларусский институт реформы и трансформации публичного администрирования» (BIPART). *Научные интересы:* государственное управление, электронное правительство, социальная психология.



#### ДМИТРИЙ КРУК

Магистр экономики, старший научный сотрудник BEROС (Киев, Украина). *Научные интересы:* экономический рост, монетарная политика, финансово-кредитные системы, развитие стран с переходной экономикой.



#### ВАДИМ ИОСУБ

Старший финансовый аналитик газеты «Белорусы и рынок». *Специалист* по методам анализа на финансовых рынках и доверительному управлению инвестиционными портфелями на фондовом рынке.



#### ВАДИМ СЕХОВИЧ

Экономический аналитик, сооснователь и редактор спецпроектов «Ежедневник» (*ej.by*) в 2000–2010 годах, редактор отдела экономики «Белорусской деловой газеты» в 1990–2000 годах. Автор исследований по истории развития предпринимательства в Беларуси в XIX–XX веках. *Научные интересы:* экономика, частный бизнес, инвестиции.



**АЛЕКСАНДР АВТУШКО-СИКОРСКИЙ**  
Магистр политических наук (ЕГУ, Литва; ЦЕУ, Венгрия); с 2011 по 2017 годы – аналитик Беларусского института стратегических исследований (BISS, Литва). *Научные интересы:* демократизация авторитарных режимов, политическая экономия нефти и газа, политическая экономия авторитарных режимов, институциональные трансформации, системы экономического регулирования.



**ЕГОР ЛЕБЕДОК**  
Кандидат физико-математических наук в области лазерной физики, военный обозреватель. Экс-сотрудник ГНПО «Оптика, оптоэлектроника и лазерная техника» Национальной академии наук Беларуси. С 2010 по 2014 годы являлся депутатом Смолевичского районного Совета депутатов XXVI созыва. **В июле 2022 года** задержан, признан политзаключённым.

