



Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija
General Jonas Žemaitis Military Academy of Lithuania
Литовская Военная Академия им. Генерала Йонаса Жемайтиса

Atlanto sutarties Lietuvos bendrija
Lithuanian Atlantic Treaty Association
Литовская Ассоциация Атлантического Договора

Tarptautinis politikos studijų institutas, Minskas, Baltarusija
International Institute for Policy Studies, Minsk, Belarus
Международный Институт Политических Исследований, Минск, Беларусь

Baltarusija, *quo vadis?*

Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga
Vilnius, 2003 m. sausio 16-17 d.

Understanding Belarus: Transition to Where?

Proceedings of the International Conference
Vilnius, January 16-17, 2003

Беларусь, *quo vadis?*

Материалы международной научной конференции
Вильнюс, 16-17 января 2003 г.

UDK 327 (474.5: 470: 476)(06)

Li305

Redakcinė kolegija:

Doc. dr. Vyachaslay Paznyak, Tarptautinio politikos studijų instituto (Minskas, Baltarusija) direktorius, Minsko Europos humanitarinio universiteto Socialinių ir politinių mokslų katedros docentas

Prof. dr. Gediminas Vitkus, Generolo J. Žemaičio Lietuvos karo akademijos Politikos mokslų katedros vedėjas, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas

Prof. dr. Jūratė Novagrockienė, Generolo J. Žemaičio Lietuvos karo akademijos ir Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto ir Strateginių tyrimų centro direktorė

Atsakingasis redaktorius *Gediminas Vitkus*



© Pranešimų autoriai, 2003
© Generolo Jono Žemaičio
Lietuvos karo akademija,
2003

Turinys – Content – Содержание

Pratarmė – Preface – Предисловие	5
Belarus' Political Space: <i>sui generis</i>?	11
<i>Светлана Наумова</i>	
Гражданское общество в Беларуси: власть и оппозиция	13
<i>Iryna Oukhvanova-Shmygova</i>	
Political Discourse in Belarus: the communication of politicians with a mass audience.....	19
<i>Виктор Ухванов</i>	
Трансформация законодательства Республики Беларусь о свободе вероисповеданий и религиозных организациях.....	29
Security and Foreign Policies: Belarus' <i>Sonderweg</i>	43
<i>Vyachaslau Paznyak</i>	
Security Sector in Belarus: Between the Rationale and Rationality. A Treatise in the Game Theory.....	45
<i>Роман Яковлевский</i>	
Внешняя политика Беларуси и международная безопасность	50
<i>Ingmar Oldberg</i>	
Belarusian Foreign Policy from a Swedish perspective	56
Geoeconomics of Belarus: Between Isolation and Globalization	61
<i>Татьяна Маненок</i>	
Тенденции развития белорусского топливно-энергетического комплекса.....	63
<i>Владимир Глод</i>	
Беларусь как транзитное государство	77
<i>Валерий Дашкевич</i>	
Некоторые социально-экономические аспекты приватизации в Республике Беларусь	83
<i>Eleanora GVOZDEVA</i>	
Environmental Aspects of Sustainability in Belarus	89

Neighborhood Impact	99
<i>Sander Huisman</i>	
The EU and Belarus.....	101
<i>Rasa Juknevičienė</i>	
Lithuania and Belarus	114
<i>Andrei Zagorski</i>	
Russia and Belarus.....	117
<i>Андрей Соболев</i>	
Беларусь в Балто-Черноморской региональной политике.....	128

Pratarmė

Lietuvos kaimynė Baltarusija šiandien ryškiai išsiskiria iš kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių tuo, kad joje perėjimas iš totalitarizmo į demokratiją ir iš planinės į rinkos ekonomiką vyksta taip sunkiai ir lėtai. Kartais netgi susidaro išpūdis, jog šis procesas netgi iš viso pateko į aklavietę. Taip galvoti verčia tai, kad kol kas Baltarusijos visuomenei nėra priimtini įprastiniai demokratijos standartai, jog nacionalinė idėja pasirodė menkai gyvybinga ir kad skirtingai nuo kaimynų, Baltarusija pasirinko ne integraciją į Europą ir euroatlantinę bendriją, bet ėmėsi stiprinti ir plėtoti savo ryšius su Rusija. Todėl nenuostabu, kad šiandieninė Baltarusijos saugumo politika grindžiama sąjunga su Rusija. Baltarusijos ekonomika taip pat lieka orientuota tik į Rusijos rinką, o dabartiniai Baltarusijos santykiai su Rusija jau yra pasiekę tokį lygį, kad kartais netgi visai pagrįstai kyla klausimas – ar Baltarusija iš viso dar yra atskira suvereni valstybė.

Antra vertus, kol kas formali Baltarusijos aneksija vis dėlto neįvyko ir dabartinė įvykių raida dar neleidžia teigti, jog Baltarusijos kaip valstybės ir specifinės politinės bendrijos išnykimo scenarijus būtinai taps realybe. Baltarusija šiandien skiriasi ne tik nuo į Vakarų orientuotų savo kaimynių, bet ir nuo sparčiai rinkos ekonomikos reformas įgyvendinančios ir į tarptautinę bendriją besiiintegruojančios Rusijos. Ir nors dabar atrodo, kad liko tikrai vienas žingsnis iki galutinės Baltarusijos integracijos į Rusijos Federaciją, bet kažkaip Baltarusijos Respublika vis dar išlaiko savarankiško valstybingumo atributus. Atrodo, kad dabartinis neiškus statusas kol kas visiškai patenkina abi šalis – Maskva realiai kontroliuoja Baltarusiją, o Baltarusijos autoritarinis prezidentas vis dar gali žadėti savo rinkėjams, kad jų laukia “šviesi” visišką sąjungos su Rusija ateitis.

Taigi Baltarusijos situacija šiandien yra tikrai įdomi ir aktuali tiek politinė, tiek akademinė problema. Demokratinio pasaulio politikams tenka apsispręsti, kokios politikos laikytis Baltarusijos atžvilgiu ir kaip galima būtų padėti šiai šaliai palaipsniui išsikaupti iš autoritarizmo liūno. Kita vertus, įdėmesnis akademinės bendruomenės žvilgsnis į Baltarusijos atvejį, be abejonės turėtų padėti susiorientuoti ne tik priimantiems sprendimus, bet ir apskritai pagilinti mūsų visų žinias apie pototalitarinės visuomenės kaitą, praturtinti mūsų supratimą apie perėjimo iš totalitarizmo į demokratiją aplinkybes ir subtilumus.

Kaip tik šiai tematikai ir buvo skirta 2003 m. sausio 16-17 d. Lietuvos karo akademijoje vykusio tarptautinė mokslinė konferencija “Baltarusija – *quo vadis?*”. Konferenciją surengė Lietuvos karo akademijos Politikos mokslų katedra drauge su Atlanto sutarties Lietuvos bendrija - LATA ir Tarptautinių politikos studijų institutu (Minskas, Baltarusija). Šiame leidinyje spausdinami svarbiausi ir įdomiausi konferencijoje perskaityti pranešimai. Tarptautinė konferencija vyko anglų ir rusų kalbomis, todėl ir pranešimų tekstai pateikiami ta kalba, kuria jie buvo skaityti. Leidinio rengėjai pabrėžia, kad už visus pranešimuose pateiktus duomenis ir išvadas atsako tiksliai jų autoriai

Gediminas Vitkus
*Lietuvos karo akademijos
Politikos mokslų katedros vedėjas*

Preface

Belarus might be pointed out as an exceptional case in Central and Eastern Europe. It is the only post-communist country that experiences major difficulties both in the transition from totalitarian to democratic state as well as trying to adopt essential principles of market economy. Sometimes it appears that those processes have failed or reached a point of no return. The exclusiveness of Belarus case could be illustrated with several significant factors of political life in Belarus. First of all, common standards of democracy are not acceptable in Belarus society. Secondly, national idea eventually turned out to be less vivid than in other post-communist countries. Instead of the integration into Euro-Atlantic community Belarus chose deeper and tighter cooperation with Russia; contemporary security policy of Belarus is based on Belarus - Russian union; economy of Belarus remains one-sidedly oriented towards Russian markets. Special relations between Belarus and Russia might pose a question if Belarus remains a sovereign state?

On the other hand, there was no formal annexation of Belarus yet moreover recent events do not give one any reasons to assert that Belarus would disappear from political map in the nearest future. Belarus differs not only from its pro-western neighbors but also from Russia that is more or less successfully implementing reforms of market economy and making major steps towards the integration into international community. Although it might seem that integration of Belarus into Russian Federation is inevitable, Belarus still remains a specific political community retaining basic attributes of sovereignty and statehood. It might seem that this vague situation satisfies so far both sides: Russia and Belarus. Moscow enjoys *de facto* control over Belarus while authoritarian president of Belarus can still lull its voters with the stories about the bright future of Russian - Belarusian union.

Thus, today's situation in Belarus is an interesting and urgent issue both in a political as well as academic sense. On one hand, politicians of democratic countries have to decide first of all on what policy towards Belarus is most suitable and secondly, what they can do to help the democratization of the country. On the other hand, deeper academic insight in Belarus case might be of great use trying to understand the phenomena of transition from authoritarianism to democracy also enrich common knowledge of the post-totalitarian society.

On 17-18 January 2003, the Lithuanian Military Academy hosted an international conference "Understanding Belarus: Transition to Where?". The conference was organized by the Political Science Department of the Academy together with the Lithuanian Atlantic Treaty Association – *LATA* and International Institute for Policy Studies (Minsk, Belarus). The publication presents keynote papers and papers of most interest. Since English and Russian were the languages of the conference the papers are presented in the tongue they had been delivered at the conference. Please note that the responsibility for the data and conclusions produced in the publication lie with the authors of the paper presented.

Gediminas Vitkus
Head, Political Science Department
Lithuanian Military Academy

Предисловие

Сосед Литвы - Беларусь сегодня ярко выделяется среди других государств Центральной и Восточной Европы тем, что в ней переход от тоталитаризма к демократии и от плановой к рыночной экономике происходит очень тяжело и медленно. Иногда даже создается впечатление, что весь процесс если и не зашел окончательно в тупик, то уж во всяком случае находится в глубоком кризисе. К такому заключению подталкивают очевидные факты: пока для белорусского общества не являются приемлемыми привычные в Европе стандарты демократии; национальная идея здесь показала себя гораздо менее жизнеспособной; в отличие от соседних государств Беларусь выбрала не интеграцию в Европу и евроатлантическое сообщество, а укрепление и углубление своих связей с Россией. Поэтому не может быть ничего удивительного в том, что сегодняшняя белорусская политика безопасности основывается на союзе с Россией, что белорусская экономика остается односторонне ориентирована на Россию, а нынешние отношения Беларуси и России уже достигли такого уровня, что не без основания можно ставить вопрос о том остается ли Беларусь суверенным государством вообще?

Однако, с другой стороны, формальная аннексия Беларуси еще не произошла, а развитие ситуации все-таки не дает достаточного основания полагать, что сценарий исчезновения Беларуси как государства и как специфического общества станет неизбежной реальностью. Ведь Беларусь сегодня отличается не только от ориентированных на Запад соседей, но и от достаточно быстро проводящей экономические реформы и довольно-таки успешно интегрирующейся в международное сообщество России. И сегодня, когда, казалось бы, остался только один шаг до окончательного слияния Беларуси с Россией, каким-то странным образом Республика Беларусь все еще сохраняет не только атрибуты самостоятельной государственности, но и продолжает существовать как специфическое политическое тело. Кажется, что такое неопределенное положение удовлетворяет обе стороны – Москва, видимо, реально контролирует Беларусь, а авторитарный белорусский президент все еще имеет возможность обещать своим избирателям, что их ожидает “светлое” будущее всеобъемлющего союза с Россией.

Таким образом, сегодняшнее положение Беларуси является действительно очень актуальной и интересной проблемой как в политическом, так и в академическом смысле. С одной стороны, политикам демократического мира надо

определимся какую позицию занять по отношению к сегодняшним реалиям Беларуси. С другой стороны, более пристальный взгляд академического сообщества на белорусский пример без сомнения будет полезен не только для принимающих решения политиков, но также будет способствовать более глубокому познанию закономерностей развития пост-тоталитарных обществ и обогащению нашего понимания обстоятельств и нюансов перехода от тоталитаризма к демократии.

Именно такую задачу и ставили перед собой организаторы и участники международной научной конференции, которая происходила 16-17 января 2003 г. в Литовской Военной Академии им. Йонаса Жемайтиса. Конференция была организована Кафедрой политических наук Военной академии вместе с Литовской ассоциацией Атлантического договора – *LATA* и белорусским Международным институтом политических исследований. В этом издании публикуются наиболее интересные сообщения, прозвучавшие на конференции. Так как рабочими языками конференции были английский и русский, то и тексты докладов представлены на языке оригинала. Редакционная коллегия обращает внимание читателей на то, что за представленные данные и выводы исключительную ответственность несут авторы докладов.

Гедиминас Виткус
Зав. кафедрой политических наук
Литовской Военной Академии

Belarus' Political Space:
sui generis?

Гражданское общество в Беларуси: власть и оппозиция



Светлана Наумова

*Канд. филос. наук., доцент, зав. кафедрой
соц.-полит. наук, Европейский Гуманитарный
Университет, Минск, Беларусь*

Отношения власти и оппозиции в Беларуси всегда носили драматический характер. Начиная с 1996 г. они вступили в стадию хронического конфликта, в рамках которого нормальная политическая коммуникация стала практически невозможна. Власть обвиняет оппозицию в продажности, ссылаясь на финансирование последней из-за рубежа. Со своей стороны оппозиция, называя власть антинародной, предъявляет ей обвинения в незаконных действиях, нарушениях прав человека и свободы слова.

Этот “диалог” происходит на фоне казалось бы равнодушного молчания тех, кого принято называть народом или “простыми гражданами”. На первый взгляд, эта ситуация может показаться парадоксальной. При всех проблемах, при заметном падении уровня жизни (не говоря уж о ее качестве), при нарастании общественного недовольства оппозиции не удается вывести на улицу многотысячные толпы. Более того, мы можем констатировать, что за последние годы каждая акция оппозиции, которая заявлялась как массовая, собирала все меньше участников.

Так, в «Марше свободы» (традиционная акция оппозиции, проводимая как минимум раз в год) в октябре 1999 г. в Минске приняло участие 25 тыс. человек, в октябре 2000 – 15 тыс., в апреле 2002 – 1 тыс. Почему так происходит? Простейшая логика подсказывает по крайней мере четыре ответа:

- либо народ живет хорошо и всем доволен,
- либо народ глуп и счастья своего не понимает,
- либо он запуган настолько, что боится принимать участие в такого рода мероприятиях,

- либо лозунги тех, кто называет себя оппозицией, не вдохновляют большинство населения.

Ни один из этих ответов не может считаться исчерпывающим. Поэтому посмотрим на ситуацию с разных сторон.

Слово «оппозиция» в нашем политическом дискурсе чаще всего применяется для обозначения некоей группы людей, состоящих в неких партиях и организациях, выступающих в неких негосударственных газетах и время от времени организующих некие акции. В сознании большинства людей они именно «некие», поскольку точно о них ничего неизвестно, а то, что известно – известно со слов вполне конкретного президента, а также конкретных журналистов столь же конкретных государственных СМИ. Все это заставляет задуматься над тем, а есть ли вообще оппозиция в Беларуси?

По моему мнению, сегодня в Беларуси оппозиция существует по меньшей мере в трех основных формах:

- Организованная (иногда говорят – политическая) оппозиция в виде партий, разного рода неправительственных организации, а также их коалиций.
- Ментальная (иногда говорят – “кухонная”) оппозиция: она «живет» не только на кухнях, но в троллейбусах, курилках, в очередях к врачу, в ЖЭСы и иные присутственные места.
- Скрытая (иногда говорят – номенклатурная) оппозиция в рядах депутатов, чиновников и прочих начальников.

Проще всего определить и описать организованную оппозицию. Как известно, в настоящее время в Беларуси насчитывается 18 политических партий, из которых 11 можно считать оппозиционными. Численность большинства партий невелика, и каждая из них в отдельности не может считаться влиятельной силой. В этой ситуации вполне объяснимо их стремление объединяться и создавать так называемые «зонтичные структуры» и блоки. Среди них: Консультативный совет оппозиционных политических партий (объединяет 8 партий), Координационная рада демократических сил (8 партий и одна негосударственная организация), Конфедерация за социальные перемены (15 политических партий и негосударственных организаций). Вместе с тем, подобное формальное объединение не привело к интеграции потенциалов политических партий и, соответственно, к их усилению

О причинах можно говорить много, однако основной все же, была и остается борьба за ресурсы (материальные, финансовые, людские, информацион-

ные) среди самих политических партий. Преимущественное финансирование оппозиции из-за рубежа ставит партии в условия жесточайшей конкуренции между собой. И в этой ситуации любые призывы к солидарности, увещевания морального свойства и сетования на дурной характер потенциальных партнеров не убеждают.

Сложнее обстоит дело с определением оппозиции ментальной. О ней мы можем судить по данным социологических опросов. Они как раз и свидетельствуют о том, что критическое отношение к власти постоянно нарастает. Мы намеренно не говорим о точных цифрах социологических опросов (найти их можно в газетах и на сайтах). Нас интересует именно тенденция, которая в последнее время обозначается все более явственно. Прежде всего, это касается рейтинга президента: 1994 г. – 46,8%, 1998 – 52,2%, 2000 г. – 38,4%, 2001 – 44,4%, 2002 (весна) – 30,9%, конец 2002 – 27%. Более 50% граждан, по данным разных социологических служб, отрицательно относятся к продлению полномочий Лукашенко еще на один (два, три ...) срок.

Наконец, об оппозиции номенклатурной. Это самая закрытая часть оппозиции. О ней мы можем судить лишь по косвенным данным. Значение последних, впрочем, не следует преуменьшать. Физики любят говорить о том, что элементарных частиц тоже никто не видел и руками не щупал, однако их следы видны и воздействие ощущимо. Есть ли подобные «элементарные частицы» в рядах белорусской элиты?

Напомним, что вопрос о существовании номенклатурной оппозиции активно обсуждался накануне президентских выборов 2001 г. Тогда Независимый институт социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ) провел экспертный опрос руководителей государственных структур, который, по полученным данным, показывал высокий и очень высокий уровень недовольства официальной политикой. Так, более 70,0% опрошенных лидеров государственных структур, не хотели бы, чтобы А. Лукашенко был президентом страны еще один срок. 56,7% хотели бы видеть на этом посту независимого кандидата, еще 10,0% – единственного кандидата от демократических сил, и лишь, 16,7% – А. Лукашенко. При этом, отвечая на открытый и закрытый вопросы о том, как бы они проголосовали на предстоящих президентских выборах, лишь 10,0% опрошенных назвали действующего президента.

Разумеется, не следовало преувеличивать радикальный настрой белорусской элиты и уж тем более не стоило ожидать номенклатурной революции. Однако сами по себе эти цифры верно отражали общую тенденцию. Тем более, что здравый смысл подсказывал – у многих чиновников есть все основания для недовольства.

Разговоры об оппозиции во власти еще более активизировались с появлением в Палате представителей (нижняя палата белорусского парламента) фракции «Республика» во главе с депутатами В. Фроловым и В. Парфеновичем. Они открыто заявляли о необходимости объективного расследования дел пропавших политиков, выступали против некоторых декретов президента и требовали расширения полномочий парламента. Об их решительности говорит хотя бы известное высказывание генерала Фролова, сравнившего полномочия президента в системе власти с гирей в 3 кг., а полномочия парламента с гирей в 1 кг., но при этом добавившего, что и гирей в один килограмм можно крепко «дать по голове».

Все это вызвало и продолжает вызывать интерес со стороны экспертов и представителей дипкорпуса к деятельности фракции. Что же касается народа, то дело тут обстоит сложнее. Как показывают социологические опросы, известность и рейтинг парламентских оппозиционеров пока еще не выходят за рамки статистической погрешности. Это и понятно: в стране не было и нет легальных каналов для «раскрутки» каких бы то ни было политиков.

Подведем некоторые итоги. С одной стороны, на белорусском политическом рынке явно наметился и укрепляется спрос на идеи и персоналии, которые составили бы альтернативу существующей власти. С другой стороны, есть и предложение – в виде программ политических партий, в виде акций протеста оппозиции, наконец, даже в виде весьма оппозиционных депутатов. Но проблема в том и заключается, что все три вида оппозиции существуют как бы параллельно, и спрос населения не находит соответствующего предложения.

Почему так происходит? Лидеры оппозиции обычно ссылаются на наличие мажоритарной избирательной системы, что лишает политические партии возможность активно участвовать в избирательных процессах, на законодательство, ограничивающее возможности использования внепарламентских способов политического участия, на жесткие ограничения доступа политических партий к средствам массовой информации и на политические преследования активистов политических партий. Все это верно, но где и когда, за исключением разве что так называемых “старых” демократий, оппозиции живется легко и вольготно?

На мой взгляд, сегодня совершенно очевиден дефицит новых политических проектов, идей и персон. Дело не в том, что у нынешней политической оппозиции их нет. Однако все, что она делает и предлагает маркировано ими, их прошлым опытом и репутацией. Сегодня в сознании людей, в том числе и тех,

кто настроен критически по отношению к официальной власти, утвердился по отношению к оппозиции имидж не борца, страдальца и радетеля за народ, а имидж неудачника. А что для политика может быть хуже этого?! Чья в том вина – вопрос отдельный. Важно, что изменить этот имидж вряд ли удастся.

Возникает вопрос: каковы перспективы политического развития Беларуси? На мой взгляд, перемены, в которых она, безусловно, нуждается, будут связаны не с действиями нынешней оппозиции, а с нарастанием неких новых тенденций в развитии гражданского общества. Этот процесс обещает быть долгим, но постепенное создание “критической массы” людей, чей личный жизненный проект связан с иной, демократической Беларусью рано или поздно приведет к реальным переменам.

На мой взгляд, уже сегодня можно выделить по крайней мере 3 основных сферы гражданского общества, где этот процесс наиболее очевиден. Во-первых, это сфера мелкого бизнеса, который существует в стране не благодаря, а вопреки обстоятельствам. Последний год в Беларуси отмечен нарастанием протеста в этой среде и стремлением к созданию собственных организаций, борющихся за корпоративные интересы. Более того, самой крупной акцией протеста в Беларуси в 2002 г., которая не осталась незамеченной населением страны, стала именно забастовка мелких предпринимателей.

Во-вторых, следует обратить внимание на разного рода гражданские инициативы, в том числе (а может быть, и в первую очередь) неполитического характера. Сегодня в Беларуси около 2000 разного рода неправительственных организаций. Заметим, что часть из них носит вполне правительственный характер, поскольку являются объектом протекционизма со стороны власти. Это так называемые официальные молодежные (например, Белорусский республиканский союз молодежи), женские (например, Союз женщин), ветеранские и др. организации. Однако около двух третей организаций можно назвать полдинными гражданскими инициативами. Их потенциал пока что невелик, однако сам характер их деятельности и условия в которых они существуют объективно способствуют превращению участников данного процесса из “подданных” государства в граждан общества.

Наконец, в-третьих, такой сферой, безусловно можно назвать негосударственное образование. Молодежь, особенно студенческая, в большинстве своем придерживается демократических ценностей. Социологи заметили, что уровень поддержки ныне действующего президента стабильно выше среди старшего поколения и людей с низким образовательным уровнем. Именно

поэтому сфера высшего образования в последнее время стала объектом пристального внимания со стороны официальных, в том числе и контролирующих, структур. В этих условиях именно негосударственное образование может стать своеобразным “анклавом” свободной мысли.

Эти и иные социальные группы в современной Беларуси создают, на мой взгляд, то самое социальное пространство, где “прорастают” будущие перемены. Этот процесс не может быть быстрым, однако его постепенность и необратимость приведут, в конечном счете, к смене политических поколений и утверждению иных приоритетов в Республике Беларусь.

Political Discourse in Belarus: the communication of politicians with a mass audience



Iryna Oukhvanova-Shmygova
Ph.D., Professor and Head of the
Department of Linguistics, Belarusian State
University

Introduction

Political discourse is really a wide and complex notion and it includes many adjoining topics and issues. My contribution deals with one of them, and that is the communication of politicians with a mass audience. Why is it important to study such a discourse? The appearance of a politician in mass media is not only an event (appearance of a person in news). It is an evidence: a particular (significant) person says something (significant). Everyone can watch, listen, or read. So, whatever is represented is topical, factual, and important. And with it, the audience feels its own importance. It watches/reads and makes a decision, shapes attitudes, accepts or doesn't accept certain figures, discusses with others, and, finally, votes.

The mass media can help a politician gain the electorate and thus succeed in elections at different levels, or lose the electorate, if such a politician lacks the skills of representing him/herself. The mass media not only highlights political programs, but gives us an opportunity to learn something about the person. Viewers, listeners, readers learn by themselves what kind of a person the politician in news is, whose interests he/she expresses, what is the politician's attitude towards the audience.

Of course, we have to accept the fact that what the audience gets is to a large degree the result of political image-making. But this is not that obvious

for the audience. It thinks that it gets the evidence, which (as numerous studies in cultural studies prove) ranks highest in the hierarchy of behavioral values of the Slavs. If we add here the specificity of cognitive styles of the Slavs (the way information tends to be organized and processed), we are to mention an important role of subjective associations and attitudes in cognition processing, which also proves the importance of evidence (but not so much the importance of fact). True, this trend is peculiar to quite a number of human communities of the world (not only to the Slavs). So it's no wonder that along with the objective issues (or in spite of them) people take into consideration (while voting for this or that particular candidate) their impression of the person. The sources of such impressions are also the texts that are produced for the mass audience and are represented in the mass media.

A sample

Our sample of politicians the discourses of whom have been thoroughly studied within the methodology proposed above counts already about 20 personalities from three countries – Belarus, Russia and Ukraine. Here we are going to present the results of a discourse-analysis of the two Belarusian politicians who in September 2001 were running for the presidency in Belarus. They are Alexander Lukashenko, who represented at that time the discourse of power as he took part in the race being a functioning president and Vladimir Goncharik, the nominee of five democratic parties, who represented the discourse of opposition to the functioning president. For our research we selected four texts by each politician in such genres as an interview, a speech for a mass and/or target audience, a piece of analysis, and a program. The sample represents the level of discourse culture and discourse competence of the competitors and largely explains the results of the elections, proving the fact that lack of discourse competence for a politician (whatever platform he takes) means his “political death.”

Methodology applied

Our analysis of the discourse of politicians is carried out by the method of discourse portraying. The technique of this research is a new one. Its core is the theory of discourse types of political leadership (constructed by the author of this contribution and represented in the third volume of the book entitled *Prospects for and methods of the study of political discourse and text: Topical problems*

of *text content studies*, Minsk, 2002), which is focused on three groups of politicians' discourse behavior:

- with the first group we learn the representative qualities of a politician (what he cares to reveal about himself and how he constructs himself by his discourse. Here we find such sets of discourse types of leadership as:
 - a collectivist, an individualist, and an institutionalist;
 - a populist, a rationalist, and a fighter;
 - a viewer, a doer, and a balanced (mixed) type;
- with the second group we learn how he represents and constructs his cortege, i.e. how he shapes and represents his discourse community. Here we find such sets of discourse types of leadership as:
 - a nation-oriented, a region-oriented, and a party-oriented type;
 - a tactician (short-term relations) and a strategist (long-term relations with the audience).
- with the third group we learn how politician represents and constructs his audience. Here we find such sets of discourse types of leadership, as:
 - a pragmatist, an ideologist, an idealist and a propagandist;
 - a democrat, a messiah and a “narodnik”, i.e. a Russian populist;
 - a manager, a narrator, a manipulator, and a teacher.

Thus, we have 25 discourse types of leadership organized in three groups and eight subgroups, or sets of leadership. Each of these sets is based on definite discourse categories, the reconstruction of which helps us to make conclusions about the discourse types a politician represents. For example, the way the leader *identifies* himself and project himself in *time* and *space* allows us to classify this type of discourse behavior as that of a *collectivist* (a leader who widely uses the pronoun “we” and still retains his self), an *individualist* (a leader with a strong personal “I,” but who still retains his/her adherence to the communal “we”), or an *institutionalist* (a leader focused exclusively on his/her institution that he leads, serving it and speaking on its behalf). Manifestation of *time* (virtual, retrospective or real) and *space* (local or global) helps us to find out strong or weak sides of each of these types. Other discourse categories employed in our research are manifested in text *qualities*, *activities*, *roles*, *rhetoric* characteristics,

discourse practices (e.g. consolidation, confrontation, lobbying), *communicative strategies* (attack, defense, etc.), *myths vs. reality*, *mission*, *inter-textuality*, *linguistic status*, *interactivity*, etc. (the whole number of categories that we employ in our discourse expertise exceeds 30).

An example of how the process of mapping the discourse of politicians is exercised is provided in **Tables 1** and **2** based on our database sample. All in all, there are eight such maps on each politician for testing the leader’s discourse behavior.

Table 1. The map, with the help of which we test cortege-oriented discourse types (nation-oriented, region-oriented, or party-oriented)

	Audience		Intersubjectivity		Type of a leader
L E A D E R	Audience (target): tendencies to extend, narrow or preserve it	Differentiating the “Aliens” and relationship to this group	Differentiating the “Us” (cortege)	Differen- tiating the audience	
L U K A S H E N K O	The whole nation (maximally wide) or a concrete audience	Both “us” and “them” are implied, and the audience is supposed to further extend them. “Aliens” can become “our guys,” but those, who would not agree would not be considered citizens at all. “Aliens” are those who are disloyal to the state system.	“Us” are the people and state institutions. There are both of the symbolic figures – “prominent” people and “common” people in his texts.	There is no strict referencing, the subjects may “pass” from “us” to aliens” and back.	All- national

Table 2. The map, with the help of which we test cortege-oriented discourse types (nation-oriented, region-oriented, or party-oriented).

	Audience		Intersubjectivity		Type of a leader
L E A D E R	Audience (target): tendencies to extend, narrow, or preserve it	Differentiating the “Aliens” and relationship to this group	Differentiating the Us” (cortege)	Differentiating the audience	
G O N C H A R I K	Quasi-audience (represented by the letters written by various people)	His group of “aliens” is represented explicitly and implicitly by Lukashenko and the latter’s electorate	Not differentiated: his audience are those, with whom he has been getting on for a long time, i.e. his family, other relatives and also foreigners in the neighbor countries	Relatives, eighbors, foreigners in the neighbor countries, a professor, a farmer, those who write him letters, those who are engaged in science (not humanities)	Not fitting any type; strong manifestation of family bonds (not of bonds to the people, but only to some of its representatives)

Comparisons of the two politicians

Map 1. According to this analysis Lukashenko is both a collectivist and an individualist, a realist (“here and now”) and also retrospective and virtual. As for Goncharik, he is neither this nor that, just no one, i.e. his position in manifesting these discourse categories is really weak.

Map 2. According to this analysis Lukashenko is a viewer, a doer and a balanced type at the same time. He is focused on himself and others, he is critical, and positive, and manipulative. He speaks about others’ positive qualities implying obligation (what qualities they should have, while naming their real qualities he is being critical). He may be positive while speaking about people’s activities, especially when speaking about a collective subject - the people. In his

discourse his own qualities are positive and extremely numerous, many-sided, successful in retrospect and promising to be so in the future. As for Goncharik, he is rather a “viewer.”

Map 3. Lukashenko is extremely concerned with his audience and, therefore, he uses all means to keep it. He demonstrates in his discourse all discourse types of a particular group, i.e. a populist, a rationalist and a fighter types. As for Goncharik, not a single type of a particular group is manifested in his discourse. His rhetoric is somewhat traditional. He wants to be understood, but tends to be simplistic in informing the audience, whatever he is talking about. He does not focus on subject-oriented information to keep his audience and at the same time he remains superficial in presenting the object-oriented information.

Map 4. Lukashenko is an all-national leader, trying to consolidate the audience and invite it to join him in his discourse. He simply “excludes” from the life of the country those, who are not eager to do it. In this way he is constructing a political reality in which there is no place for overt enemies, but only a consolidated community exists in the country. As for Goncharik, he represents himself as a leader of a close circle. His discourse is populated with many people belonging to the group “us”, like, for example, neighbors, acquaintances, and family members. However a wider audience is not represented significantly in his texts and because of this he does not represent any discourse type of this group.

Map 5. Lukashenko represents a discourse type of a tactician. As for Goncharik, a mixture of styles and verbal openness in his discourse show traits of a tactician. However, his non-verbal intraversion and a passive behavior during communication make it impossible to refer him to this discourse type. At the same time, Goncharik does everything by himself. He does not delegate to others his communicative tasks. With this complemented with an inter-eventness of his discourse (that represents him as a “simple” man) Goncharik does not qualify for a strategist.

Map 6. Lukashenko represents two discourse types: those of a pragmatic and a propagandist. He is pragmatic, for he represents in his discourse the fact that he lives in a real world. He is a propagandist because the text is no less important for him than the real world. In his text he retains both focuses: on the subject-matter of the text and on the communicators. As for Goncharik, his discourse reveals none, because it is not focused on the audience (he does not fully

implement relational communicative strategies and there are hardly any apart from some elements of an “attack,” which are not pointed and complete anyway. The strategy of “presentation” or “advertising” can be traced, but because there is no inscribed audience in his discourse this communicative strategy changes from relational to object-oriented. However the latter is still not implemented, because his discourse is nominative rather than interpretative.

Map 7. Lukashenko reveals the qualities of such discourse types as a democrat, a messiah, and a Russian populist (*narodnik*), although not fully, while Goncharik does not match anything on this list.

Map 8. Besides, in his discourse Lukashenko demonstrates that he is a manipulator and a manager, while Goncharik is more of a narrator, though, yet again, in a softer version.

Description of discourse portrait of Alexander Lukashenko

Дискурс-портрет А. Лукашенко рисует его как лидера, в котором органически сочетаются качества взаимоисключающих типов. Так, он и индивидуалист, и коллективист. Практически в равной степени в нем представлены такие дискурс-типы лидерства, как народник, мессия и демократ, но все эти типы как бы немного размыты, реализованы не в полную меру. Проявляет качества и пропагандиста, и прагматика. Он одновременно технолог, менеджер и учитель. Он предстает одновременно и как созерцатель, и как деятель, смотря по обстоятельствам. Он популист, рационалист и борец в одном лице. Он также тактик.

Иными словами, А. Лукашенко - это лидер, широко использующий все способы самоидентификации - «я», «мы», «он», «власть», но очень избирателен. Той или иной самоидентификации отдает предпочтение в зависимости от ситуации, и предпочтение его ориентировано на уместность способа самоидентификации, а значит на формирование позитивного имиджа у аудитории. Так, вариативность «я» и «мы» приемлема для Лукашенко в межличностном общении и сужается до максимально узкого в программе и выступлении перед массами» А в тексте, где анализируется проблема, он использует еще и динамику перехода местоимений друг в друга, что делает его аналитический материал максимально включенным в субъектную ситуацию общения.

Политик проецирует себя в своем дискурсе на современное и на исторически актуальное пространство и, вместе с народом, в будущее.

Адресность постоянно присущее качество его текстов, а значит всегда остается значимым его «я» руководящее, думающее о судьбе народа, защищающее и направляющее людей, внимательное к ним, ответственное за них. Отсюда и другая яркая характеристика его «я», он действует: анализирует, критикует, оценивает, находит пути решения, спрашивает с подчиненных, мобилизует. Его цель, репрезентируемая в дискурсе, - спасти народ, отвести от пропасти, предостеречь, быть вместе с ним, способствовать интеграции, единению. Его способ общения - драматизация, эмоциональное означивание. Для него характерны оперирование фактами, иллюстративность, стремление быть понятным. Для него также характерно конструирование интегрированной аудитории и, в конечном итоге, мира, в котором много трудностей, но он их решает во имя страны и людей и сообщает об этом миру. В своих текстах А. Лукашенко демонстрирует внимание к людям. Он ценит умение делать дело и честность (*игра в открытую*). Если выбирать из того, что для него важнее – дело или «кто в доме хозяин», то однозначно можно сказать, что дело, ибо он в доме хозяин.

Description of discourse portrait of Vladimir Goncharik

Дискурс-портрет В. Гончарика построить трудно, дискурс-категории в его текстах реализуются весьма условно. Его нельзя отнести ни к одному из лидер-описательных дискурс-типов: он ни коллективист, ни индивидуалист, ни институционалист. Безусловно не деятель, лишь в малой степени созерцатель. Его визитной карточкой стала простота – обычный человек, консервативного склада (*помяркоўнасць, не трэба кідацца з адной крайнасці у другую*), горожанин с деревенскими корнями, добрый семьянин (фото с женой и внуками).

Он «говорит» о себе, называет свои действия, качества, равно как и высказывает свое отношение к качествам и действиям других. Показывает свое отношение к электорату. Номинативный план содержания дискурса оказался ведущим, но «слепым», ничего не говорящим, пустым, ибо в нем нет интерпретации, развития введенных в дискурс фактов.

Если обратиться к лидер-формирующим дискурс-типам, то и здесь все размыто. Так, нет завершенности в реализации дискурс-типов популист, рационалист, борец. Он не умеет и не стремится удержать аудиторию. Плохой оратор, не осознает, с какой аудиторией разговаривает. В его дискурсе не актуализированы бойцовские качества, хотя есть объект борьбы. Он использует в своем дискурсе риторические практики, но не пользуется пропагандистскими приемами. В. Гончарика трудно отнести к какой-то группе. Это заведомо не

партийный и не региональный лидер, равно как он не может претендовать на фигуру общенационального политического лидера.

В. Гончарик не вписывается в кортеж-формирующие типы стратега или тактика. Использование разговорной лексики наряду с канцеляризмами, профессионализмами, жаргонными словами ведет к смешению стилей, и это обстоятельство приближает его к типу тактик. Но он не активно работает с непосредственной аудиторией. В его дискурсе нет живого контакта с телезрителями и читателями. Он пассивен в коммуникации. Не похож он и на стратега, ибо все берет на себя, не опирается на других субъектов коммуникации, цитирует только разве «чужого» и себя (узость интересубъектной характеристики дискурса).

Он как будто прагматик ибо фактологичен, но не «работает» с фактом, не интерпретирует его. Поэтому нет никакого импульса, а значит и оснований для соотнесенности с этим дискурс-типом, Он и не идеолог, ибо миф не прорабатывается, а лишь называется. Скорее, он соотносим с типом идеалист, однако и здесь возникает сомнение: у него реляционные стратегии работают как предметно-ориентированные, то есть он не видит адресата, в том смысле, что адресат не вписан в его дискурс и, следовательно, не отражается в нем, а идеалист в любом случае вписывает адресата в свой дискурс. Он ни народник, ни мессия, ни демократ, ибо нет в его дискурсе четко сформулированной миссии; нет места ни своему «я», ни «я» других, он и не «один из всех» и не «над всеми». Он просто функционер и этим все сказано. Он ни идеалист, ни прагматик, ни идеолог, ибо не взаимодействует с прямой аудиторией, не совсем четко представляет себе предмет общения, не интерпретирует и не развивает темы, а только обозначает, перечисляет и иллюстрирует их. И уж точно он ни технолог, ни менеджер, ни учитель ведь в его дискурсе не реализована категория «аудитория». Кем же тогда манипулировать, кого учить, кем руководить?

Получается, что В. Гончарик не совсем осознал, что он стал политическим лидером национального уровня и не просто лидером, а кандидатом в президенты. По крайней мере, такое осознание не получило отражения в дискурсе политика. Быть может, этого не осознала и к новому статусу еще не готова и сама оппозиция. Не осознала, что президентом, равно как и просто политическим лидером, не рождаются, а становятся, что актуализация лидера происходит не столько на уровне качеств, сколько на деятельностном уровне, в том числе вербальном.

Conclusion

Discourse analysis can reconstruct the communicator thus enabling us to learn a lot about the leadership qualities of a politician. We can also learn about the reasons why one politician is more successful than the other. The results of a broader analysis help us to distinguish among various discourse models of political behavior, such as charismatic, Western, Slavic or Asian. Further research in this field is deemed necessary, interesting and productive.

Трансформация законодательства Республики Беларусь о свободе вероисповеданий и религиозных организациях



Виктор Ухванов

Канд. филос. наук, доцент кафедры международного частного и европейского права, Белорусский Государственный Университет

В 2002 году в Республике Беларусь произошли значительные изменения в законодательстве, регулирующем свободу вероисповеданий и условия деятельности религиозных организаций. 27 июня 2002 г. Палатой представителей белорусского парламента была принята новая редакция Закона «О свободе совести и религиозных организациях» (Закон 2002 г.). Изменение законодательства о свободе вероисповеданий произошло без какого-либо широкого обсуждения, так как проект нового закона не публиковался в печати. Однако последствия принятия данного законодательного акта вполне могут стать весьма известными, поскольку Закон 2002 г. существенно редуцировал религиозные права и свободы в Республике Беларусь.

История современного белорусского законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях насчитывает чуть более десяти лет. Его основы были заложены Верховным Советом Республики Беларусь, принявшим 17 декабря 1992 г. Закон «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях». В немалой степени благодаря действию данного закона религиозная ситуация в республике могла до последнего времени оцениваться как стабильная, управляемая, прогнозируемая и не взрывоопасная.

Такая оценка религиозной ситуации в республике давалась весной 2002 г. на коллегии Комитета по делам религий и национальностей при Совете Министров республики, рассмотревшей этноконфессиональную ситуацию в Бе-

ларуси на конец 2001 года. Одновременно с этим фиксировалась явная неудовлетворенность государственных структур религиозной ситуацией в стране.

Обсуждение положения в этой сфере показало, что представителей властей беспокоит активная миссионерская деятельность католических священников, рост числа католических приходов, устойчивая тенденция активизации в Беларуси Римско-католической церкви, особенно в тех районах, где католицизм не был ранее широко распространен.

Представителей властей беспокоит также значительное увеличение в республике числа протестантских общин. Они представлены в Беларуси 15 направлениями, объединяющими 985 общин, что составляет 36 процентов от их общего количества в республике. Особое раздражение вызывает то, что некоторые из протестантских конфессий чрезвычайно активно защищают свои права, что именно в их среде находится наибольшее число так называемых «отказников» - лиц, поддерживающих идею введения альтернативной службы.

Другими словами, государственные структуры явно обеспокоены возможностью нарушения межконфессионального баланса, который до последнего времени заключался в определенном доминировании на религиозном пространстве Беларуси Белорусской православной церкви. В этом смысле вполне естественным союзником государственных структур оказывается Белорусская православная церковь, которую, объективно, также не может не беспокоить рост числа хотя и христианских (католических и протестантских), но не православных общин.

Не удивительно, что в государственных белорусских СМИ появились призывы к установлению «пределов демократии» в религиозной сфере, предложения решительнее защищать в интересах национальной безопасности «свою традиционную веру», обеспокоенность «слабостью» белорусского законодательства о свободе вероисповеданий.

Важнейшее положительное значение действовавшего ранее Закона «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях» (Закон 1992 г.) состояло в том, что в поликонфессиональной стране, какой является Беларусь, им был установлен принцип равенства религий и вероисповеданий: «Все религии и вероисповедания равны перед законом. Ни одна религия, вероисповедание не пользуются никакими преимуществами и не имеют никаких ограничений по сравнению с другими» (статья 6). Статья 3 Закона 1992 г. определила, что в «соответствии с правом на свободу вероисповеданий каждый гражданин самостоятельно определяет свое отношение к религии, вправе единолично

или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии».

Несомненная прогрессивность Закона 1992 г. во многом объясняется тем, что многие его положения были восприняты из международных конвенций. Так, например, в нем почти дословно воспроизведено положение Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) относительно пределов ограничения свободы вероисповедания. Оно зафиксировано пунктом 4 статьи 3 Закона 1992 г.: «Осуществление свободы исповедовать религию или выражать убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые необходимы для охраны общественной безопасности и порядка, жизни, здоровья, морали, а также прав и свобод других граждан, установлены законом и совместимы с международными обязательствами Республики Беларусь».

Принятая в 1994 году Конституция Республики Беларусь закрепила правовые основы законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях. Ключевым положением, стало провозглашение того, что демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений, а идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может не устанавливаться в качестве обязательной для граждан (статья 4).

Конституция 1994 г. весьма широко определяла религиозные свободы граждан. В частности, статьей 31 предусматривалось, что «каждый имеет право самостоятельно определять свое отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов».

Принципиально важное значение Конституции 1994 г. состояло в том, что в поликонфессиональной Беларуси ею был закреплен императив равенства религий и вероисповеданий, согласно которому не допускалось установление каких-либо преимуществ или ограничений одной религии или вероисповедания по отношению к другим (статья 16).

Жизнь несомненно требовала дальнейшего развития законодательства, принятия нормативных актов, предназначенных для регулирования тех аспектов общественных отношений в области религиозной деятельности, которые не получили закрепления в Законе 1992 г. Один из таких актов появился в середине 90-х годов: Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь от 3 июля 1995 г. № 357 «Об утверждении положения о порядке приглашения и

деятельности иностранных священнослужителей на территории Республики Беларусь».

Утвержденное указанным Постановлением Положение о порядке приглашения и деятельности иностранных священнослужителей на территории Республики Беларусь регулировало вопросы, связанные с приглашением в Республику Беларусь зарубежных служителей церкви (Положение 1995 г.). Оно определяло порядок получения иностранными священнослужителями, миссионерами, монахами и монахинями разрешений на религиозную деятельность в Республике Беларусь. Положение 1995 г. определяло порядок перевода иностранных священнослужителей из одной религиозной организации в другую, назначения и замены зарубежными религиозными центрами руководителей религиозных объединений, управлений и центров в Республике Беларусь, а также приглашения иностранных граждан и лиц без гражданства для обучения в духовных учебных заведениях, которые действуют в Республике Беларусь.

Надо отметить, что право на приглашение в Республику Беларусь иностранных священнослужителей было предоставлено Положением 1995 г. далеко не всем религиозным организациям, а только религиозным управлениям и центрам, имеющим зарегистрированные в установленном порядке уставы (положения). Оно устанавливало обязательность согласования приглашений с органом государственного управления по делам религий и срок (один год), на который отделы религий облисполкомов и Минского горисполкома могли зарегистрировать иностранных служителей церкви. По Положению 1995 г. годичный срок нахождения иностранного священнослужителя на территории Республики Беларусь по ходатайству религиозного управления или центра мог быть продлен на один месяц.

Пунктом 4 Положения 1995 г. устанавливалось правило, по которому религиозные управления и центры, пригласившие в Беларусь иностранных служителей церкви, могли направлять их в общины только своего религиозного объединения. Одновременно устанавливался запрет на ведение религиозной деятельности иностранными священнослужителями в населенных пунктах, не входящих в район деятельности обслуживаемых ими религиозных общин. Положением 1995 г. допускалась возможность перевода иностранного служителя церкви из одной религиозной общины в другую, но лишь по согласованию с соответствующей государственной структурой по делам религий (п.5).

Положение 1995 г. допускало возможность заниматься религиозной де-

ательностью и тем иностранным служителям церкви, которые находились в республике по приглашению юридических или физических лиц для осуществления нерелигиозной деятельности. Пунктом 7 устанавливались необходимые для этого требования: обязательность регистрации иностранных священнослужителей в соответствующем государственном органе по делам религий на основе ходатайства руководителя религиозной конфессии, наличие у этих служителей виз Республики Беларусь и документов, подтверждающих их религиозное образование и профессию.

Пункт 8 Положения 1995 г. предусматривал возможность аннулирования регистрации иностранных священнослужителей в случае нарушения ими законодательства Республики Беларусь. Соответствующие государственные органы по делам религий могли не только аннулировать регистрацию иностранных служителей церкви, но и обратиться в органы внутренних дел с предложениями о сокращении этим служителям времени нахождения на территории Беларуси. Положение 1995 г. предусматривало также возможность на основании ст.25 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» выдворять из страны тех иностранных священнослужителей, которые попытались бы заниматься религиозной деятельностью на территории Республики Беларусь без специального разрешения.

Таким образом, к середине 90-х годов в Беларуси в целом сложилась нормативная база, на основе которой государством осуществлялось регулирование деятельности религиозных организаций, зарегистрированных в республике к этому времени. Однако наряду с законно существующими и действующими религиозными организациями появились неомистические, псевдорелигиозные секты, которые не прошли процедуру обязательной регистрации в соответствующих государственных органах по делам религий. Понятно, что их деятельность не могла не беспокоить представителей властей.

Но наибольшее недовольство властных структур вызывала в это время деятельность миссионеров из различных стран мира, прибывавших в республику по обычным туристическим визам либо по частным приглашениям и пытавшихся заниматься миссионерской деятельностью без специального разрешения. Это раздражение властей автоматически переносилось с отдельных групп на целые конфессии. Алексей Жильский, возглавлявший в то время Совет по делам религий и национальностей при Кабинете Министров Республики Беларусь, широко транслировал для печати явное раздражение Президента республики А.Лукашенко действиями католиков и протестантов, озвученное

во время пребывания в Минске патриарха Московского и всея Руси Алексия II и состоявшихся в ходе этого визита переговоров. Это обобщение неизбежно бросало тень как на католическую, так и на все протестантские конфессии в Беларуси.

Конечно, было бы сильным преувеличением изображать всех без исключения зарубежных миссионеров такими невинными агнцами. Среди них, несомненно, были люди, которые не только по незнанию могли бы нарушить установленный в Республике Беларусь порядок осуществления религиозной деятельности. Но это не оправдывает другую крайность - когда деятельность христианских миссионеров, говорящих с иностранным акцентом, рассматривается как фактор подрыва национальной безопасности. Встречавшийся и ранее, такой подход в настоящее время стал, к сожалению, едва ли не основным сюжетом публикаций официальных СМИ.

С середины 90-х годов и по настоящее время главным вектором трансформации белорусского законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях становится усиление регулирующей роли государства и постепенный отход от принципа равенства религий и вероисповеданий.

Переломным моментом в трансформации белорусского законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях стало принятие ряда изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Республики Беларусь в 1996 г., которые положили начало процессу редуцирования религиозных прав и свобод, установленных Законом 1992 г. и Конституцией 1994 г.

Так, статья 31 Конституции 1994 г., фиксировавшая право индивидуума на свободу совести, включающее право самостоятельно определять свое отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов, была дополнена словами: «не запрещенных законом». Данное дополнение совершенно однозначно фиксировало переход функции определения допустимости исповедания того или иного культа от индивидуума к государству.

Следует особенно присмотреться к изменению формулировки статьи 16 Конституции 1994 г., фиксировавшей принцип равенства религий и вероисповеданий, согласно которому «установление каких-либо преимуществ или ограничений одной религии или вероисповедания по отношению к другим не допускается». Вместо указанного принципа Конституция в редакции 1996

г. установила новый принцип отношения государства к религиозным организациям, согласно которому «взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа».

У любого, кто хотя бы немного знаком с историей Беларуси, такая формулировка вызывает массу вопросов. Вопросы эти относятся, однако, не к самой возможности государства что-либо ограничивать. В Республике Беларусь к этому многие давно привыкли, более того, значительная часть населения воспринимает это как должное. Известно, кроме того, немало зарубежных примеров защиты государством своих граждан от иноземного влияния, чуждого национальной культуре, традициям и принципам общественного устройства.

Но в нашем случае однозначного отношения к тому, что вписывается в понятие традиционного для Беларуси, быть не может. Традиции возникают и разрушаются. Ведь, скажем, закрепленный в статье 13 ныне действующей Конституции институт частной собственности был неизвестен нескольким поколениям белорусских граждан. Другими словами, институт частной собственности явно не вписывается в понятие традиционного для населения современной Беларуси. Также явно нетрадиционным можно считать для нашей республики и институт президентства. Что же рассматривать в качестве традиционного? То, что существовало до революции 1917 года? Но широко известно, что до данного исторического рубежа существенной чертой белорусского населения являлась веротерпимость. И это при том, что другой традиционной чертой государства, на территории которого проживали белорусы, являлось наличие государственной религии – Православия. Это тоже своеобразная традиция, которая, однако, не коррелирует с положением Конституции Беларуси о равенстве религий и вероисповеданий.

Введение в Конституцию Беларуси 1996 г. расплывчатого и юридически некорректного принципа учета влияния религиозных организаций на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа, резервировало возможность отхода в будущем от принципа равенства религий и вероисповеданий, установленного в первые годы современной белорусской государственности. Такой отход от принципа равенства религий и вероисповеданий и произошел с принятием в 2002 г. новой редакции Закона о «О свободе совести и религиозных организациях».

Сопоставление Закона 1992 г. и Закона 2002 г. позволяет обнаружить целый ряд существенных различий между ними, которые дают представление о

том направлении, в котором произошла трансформация белорусского законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях.

Среди некоторых немногочисленных позитивных новаций Закона 2002 г. можно отметить статью 3, в которой дается определение используемых в нем основных терминов и понятий. В ней, например, дается определение термина «граждане». По Законопроекту 2002 г. это не только граждане Республики Беларусь, но также и иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, что является реализацией конституционного принципа национального режима, предоставляемого в республике иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Отсутствие точного определения некоторых понятий в Законе 1992 г. создавало почву для возникновения споров между представителями государственных органов и религиозными организациями. В первую очередь это отнеслось к определению религиозной деятельности.

В Законе 2002 г. религиозной считается такая деятельность, которая направлена на удовлетворение религиозных потребностей верующих, распространение религий, религиозное воспитание, проведение богослужений, молитвенных собраний, чтение проповедей, обучение священнослужителей. Статья 3 фиксирует также, что под религиозной деятельностью понимается «иная деятельность, направленная на организационное и материальное обеспечение культовой практики религиозной организации (издание и распространение религиозной литературы, изготовление и распространение предметов культа, производство облачений для священнослужителей и другая деятельность).

Несомненно, положительной можно признать попытку авторов законопроекта дать определение религиозной деятельности. Нельзя не согласиться с отнесением к религиозной деятельности таких бесспорно религиозных действий, как проведение богослужений, молитвенных собраний, чтение проповедей и обучение священнослужителей.

Вместе с тем, определение религиозной деятельности в Законе 2002 г. в целом продолжает оставаться недостаточно конкретным. Формулировка статьи 3 не позволяет однозначно ответить на вопрос о том, ограничена ли «иная деятельность, направленная на организационное и материальное обеспечение культовой практики религиозной организации», только теми видами деятельности, перечисление которых дается затем в скобках, или это только некоторые из примеров того, что понимается авторами законопроекта под «иной религиозной деятельностью».

Наибольшие сомнения вызывает положение, которое определено как «распространение религий». Более неопределенное положение трудно представить. Его можно интерпретировать как угодно. Все будет зависеть от желания и уровня подготовленности интерпретатора, кем бы он ни был - государственным служащим или представителем какой-либо религиозной группы.

Закон 2002 г. содержит значительное количество положений, концептуально меняющих регулирование общественных отношений, возникающих в связи со свободой вероисповеданий и деятельностью религиозных организаций.

Так, в преамбуле вслед за пунктом, провозглашающим «равенство религий перед законом», вводится ранжирование перечисляемых в законопроекте конфессий. На первое место ставится Православная церковь, роль которой в историческом становлении и развитии духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа обозначена в качестве «определяющей». На второе место поставлена Католическая церковь. Законом 2002 г. фиксируется ее духовная, культурная и историческая роль на территории Беларуси. И, наконец, отмечается неотделимость от общей истории народа Беларуси Евангелическо-лютеранской церкви, иудаизма и ислама.

Обращает на себя внимание явная юридическая и логическая противоречивость преамбулы Закона 2002 г. Юридически алогично определять «правовые основы создания и деятельности религиозных организаций», исходя из противоречащих друг другу положений равенства религий перед законом и, одновременно, признания определяющей роли одной из конфессий. Юридическая противоречивость предлагаемой формулировки несет в себе потенциальную опасность дискриминации при создании и в ходе деятельности религиозных организаций, относящихся к тем конфессиям, которые, используя терминологию законопроекта, не сыграли «определяющей» роли в истории Беларуси.

Весьма симптоматичным является отсутствие в преамбуле принципиально важного положения Закона 1992 г. о регулировании возникающих в области религии общественных отношений в целях единообразного осуществления на всей территории Республики Беларусь принципов свободы совести и вероисповеданий, а также реализации права граждан на пользование этой свободой (статья 1, пункт 2). Новая концепция преамбулы прослеживается и в статье 1, в которой определяются задачи Закона 2002 г. В ней отсутствует установленное Законом 1992 г. право граждан на «беспрепятственное исповедание религии и исполнение религиозных обрядов».

Концептуальное изменение действующего законодательства о свободе вероисповеданий прослеживается в ряде других статей первой главы Закона 2002 г. Так, статья 8 открывается положением о том, что «взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа». Весьма примечательно, что из первоначального проекта статьи 8 законопроекта, направленного в Палату представителей Советом Министров Республики Беларусь исчез тезис о том, что «государство не финансирует деятельность религиозных организаций». Вместо него в Законе 2002 г. появилось положение о том, что «государство может строить свои взаимоотношения с религиозными объединениями путем заключения с ними соглашений в соответствии с гражданским законодательством Республики Беларусь» (статья 8, пункт 7).

Степень новизны данного положения становится особенно заметной, если не забывать, что действовавшее ранее законодательство не позволяло государству финансировать религиозные организации. Закон 1992 г. допускал лишь один прямой путь материальной поддержки церкви, который установлен пунктом 6 статьи 20: «Государство может оказывать помощь в реставрации культовых зданий, иных объектов и предметов, представляющих историко-культурную ценность». Поэтому смысл установленного Законом 2002 г. нововведения вполне понятен. Он создает правовое основание для оказания материальной поддержки государством той или иной конфессии, поскольку гражданское законодательство Республики Беларусь допускает возможность не только оказания временной финансовой и иной помощи, но и дарения, безвозмездного отчуждения в пользу некоммерческих организаций, к которым относятся и религиозные объединения.

Концептуально новым является пункт 4 статьи 9 Закона 2002 г.: «Учреждения образования в вопросах воспитательной деятельности на основании письменных заявлений родителей или лиц, их заменяющих (самих совершеннолетних обучающихся), во внеучебное время могут взаимодействовать с зарегистрированными религиозными организациями с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа». Этой же статьей установлено, что «порядок, условия, содержание и формы такого взаимодействия определяются Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь».

Наконец, весьма симптоматично и отсутствие в Законе 2002 г. положения об альтернативной службе, в то время как Закон 1992 г. допускал возможность

замены исполнения одной гражданской обязанности на другую (статья 5, пункт 2).

Закон 1992 г. допускал регистрацию религиозной общины при наличии не менее 10 человек, которые проживают в одном или смежных населенных пунктах. Статья 14 Закона 2002 г. фиксирует вдвое больший численный ценз для образования религиозной общины: «Религиозные общины образуются по инициативе не менее двадцати граждан Республики Беларусь, достигших восемнадцатилетнего возраста и постоянно проживающих в одном или нескольких населенных пунктах, имеющих смежные территориальные пределы, и действуют только на их территории».

Указанный количественный лимит верующих, которые могут зарегистрировать религиозную общину, является возвращением к действовавшему в СССР положению, когда в религиозные общества могли объединяться не менее 20 верующих. Несомненно, что, вводя подобное ограничение, авторы нового закона преследуют цель создать правовую основу для ликвидации религиозных общин, насчитывающих менее 20 верующих. Вряд ли, однако, это будет способствовать реализации закрепленного в статье 22 Конституции Республики Беларусь принципа равенства белорусских граждан перед законом и их права на равную и без всякой дискриминации защиту прав и законных интересов.

Представляется, что законодательное закрепление данного лимита означает нарушение гарантированного статьей 36 Конституции Республики Беларусь равного права граждан на свободу объединений. Нарушение данного права состоит во введении завышенного количественного ограничения для регистрации религиозных общин, дискриминирующего права верующих белорусских граждан. Ведь действующее в настоящее время законодательство об общественных объединениях позволяет гражданам Беларуси создавать местные и международные общественные объединения при наличии десяти человек. Кроме того, удвоение минимального числа верующих, необходимого для регистрации религиозной общины, ущемит право на объединение тех верующих граждан, которые проживают в небольших по численности населенных пунктах.

Дискриминационный характер статьи 14 становится особенно видимым при ее сравнении со статьей 19 Закона 2002 г. Согласно пункту 2 статьи 19 для регистрации монастырей и монашеских общин, религиозных братств и сестричеств требуется не менее 10 участников. Устанавливаемый законопроектom вдвое меньший количественный ценз для регистрации монастырей и

монашеских общин, религиозных братств и сестричеств означает введение двойного стандарта для различных видов религиозных организаций. Объективно введение такого двойного стандарта создает преимущество для двух конфессий: Белорусской православной церкви и Римско-католической церкви, поскольку институт монашества отвергается большинством других конфессий. На практике же наибольшее преимущество получит именно Белорусская православная церковь, поскольку большинство действующих в республике монастырей, монашеских общин, религиозных братств и сестричеств действует в рамках именно этой конфессии.

Закон 1992 г. не устанавливал каких-либо количественных или временных ограничений для регистрации религиозных объединений. Закон 2002 г. предусмотрено установление количественного и временного цензов, соблюдение которых является обязательным условием регистрации религиозных объединений: «Религиозные объединения образуются при наличии не менее десяти религиозных общин единого вероисповедания, из которых хотя бы одна осуществляет свою деятельность на территории Республики Беларусь не менее двадцати лет» (статья 15).

В первоначальном проекте закона, направленном Советом Министров Республики в парламент предусматривался иной временной ценз, необходимый для регистрации религиозного объединения – 15 лет. В ходе обсуждения законопроекта в парламенте временной ценз был увеличен до 20 лет. Если посмотреть на даты, то в первом случае для образования объединения требовалось, чтобы религиозная община того или иного вероисповедания существовала в 1987 году. Это был период активного развития процесса перестройки советского общества, когда несколько ослабло идеологическое всевластие КПСС и, когда партия, занятая внутренними разборками, несколько ослабила идеологический прессинг на общество. В социуме стало появляться все больше ростков свободы, в том числе и религиозной.

Принятый депутатами Палаты представителей двадцатилетний временной ценз отодвигает минимальный срок образования религиозной общины, входящей в религиозное объединение, до 1982 г. Симптоматичность данного состоит не просто в увеличении временного ценза на пять лет. Представляется, что те, кто предложил данное увеличение и те, кто за него проголосовали, решили сдвинуть временной рубеж на тот период правления Коммунистической партии Советского Союза, который определялся самой этой партией как период застоя.

Еще один специальный ценз – владение государственными языками – предусматривается статьей 19 Закона 2002 г. Этой статьей устанавливаются требования, предъявляемые при государственной регистрации религиозных духовных учебных заведений. В перечне требуемых для такой регистрации документов указывается не только справка о наличии необходимых учебных заведений, но также об обеспеченности преподавательскими кадрами, «имеющими соответствующее образование и владеющими государственными языками». Не представляет никакого труда определить, против каких конфессий направлено данное положение закона.

Законом 2002 г. предусмотрено немало иных новаций. Часть из них направлена на то, чтобы произвести очередную перерегистрацию религиозных организаций и их учредительных документов. Так, вместо банка данных о религиозных организациях в республике и по исполнению законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях предлагается ввести единый Государственный реестр религиозных организаций. А это будет означать начало большой перерегистрации, в ходе которой будут вынуждены прекратить существование те религиозные общины и объединения, которые не впишутся в ограничения, установленные новым законодательством.

Представляется, что задача Закона 2002 г. состоит не в том, чтобы остановить распространение в республике различных неомистичных сект типа сайентологов (в Беларуси они вряд ли найдут массовую поддержку). К тому же, чтобы остановить эти секты вполне достаточно инструментария, предоставленного Законом 1992 г. Сверхзадача Закона 2002 г. – не дать нарушить статус-кво, не дать другим течениям христианства, исключая православие, активно развиваться на территории Беларуси, притормозить рост числа неправославных христианских общин.

Сравнение Закона 1992 г. и Закона 2002 г. позволяет сделать общий вывод о юридической противоречивости последнего. Провозглашение равенства религий совершенно не соотносится с теми положениями Закона 2002 г., которые создают более или менее замаскированные дополнительные ограничения для представителей неправославных конфессий. Все это невольно заставляет вспомнить формулировку одного из произведений Дж. Оруэлла. Перефразируя ее, можно сказать, что по Закону 2002 г. все конфессии в Республике Беларусь равноправны, но одна из них равноправнее других.

**Security and Foreign Policies:
Belarus' *Sonderweg***

Security Sector in Belarus: Between the Rationale and Rationality. A Treatise in the Game Theory



Vyachaslau Paznyak
Ph.D., Director, International Institute
for Policy Studies, and Associate Professor,
European Humanities University,
Minsk, Belarus

The security sector in Belarus has been undergoing transformations influenced mainly by such factors, as the country's continued transition, reforms aimed at rationalizing the size, structures, and raising the efficiency of security units, the changing international environment, as well as the domestic dynamics. These notes will focus on the issue of rationality of national security and defense planning vis-à-vis the changing international environment.

The spiral of worst-case analysis: misperception of capabilities and intentions

In a nutshell, according to the game theory the choice of strategies is based on rational calculation that includes such elements as (1) evaluation of outcomes; (2) production of a preference ranking, and (3) selecting the best available option. These are considered to be the essential elements of rationality. This logic, however, often leads to irrational international outcomes and is more helpful to explain them in rational terms, rather than prevent from happening.¹

¹ See, for example, Little, Richard. "International Regime" in: Baylis, John and Steve Smith, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 308-309.

According to the DOD Chief of the Main Staff (2001) the list of major military threats to Belarus' national security included the following:

- the absence of viable military systems of international and regional security in Europe;
- approaching to Belarus' borders by NATO, whose military potential enables it, under certain conditions to apply a military pressure in various forms;
- adoption by Alliance members of unilateral decisions to use military force so as to achieve their political goals;
- non-acceptance by a number of states of the internal and foreign policies of Belarus and their attempts to exclude it from the process of shaping the system of international security;
- stationing in Europe of considerable arsenals of NBC weapons and the possibility of their availability for the parties in conflict.²

The above list implies a totally hostile environment prone with all imaginable risks and requiring strong defensive measures. A tendency in strategic relations to assume another actor's intention upon the basis of his capabilities is known as "worst-case analysis." The latter rests upon a scenario that takes the most pessimistic assumptions and estimates, both of capabilities and estimates, of a putative adversary and stipulates a series of responses to meet them.³

The official mass media and academic publications in Belarus obscure the actual military situation that has been shaped after the Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, signed on 19 November 1999. Contrary to the propaganda clichés, NATO has pledged that it will refrain from additional permanent stationing of substantial ground and air combat forces on the territory of the new member states and has also promised increased transparency with regard to its defense plans and programs in the context of any future stationing. Moreover, the Visegrad countries

² See Kozlov, M.F. Vooruzhennye sily Respubliki Belarus v structure belorusskogo gosudarstva i obschestva [The Armed forces of the Republic of Belarus in the structure of the Belarusian state and society]. *Informatsionnyi bulletin Administratsii Prezidenta Respubliki Belarus*. No. 9 (52), 2000. P.56-57.

³ Evans, Graham, and Newnham, Jeffrey. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998. P. 581.

pledged to reduce their respective territorial ceilings in ground armaments and equipment over the next several years.⁴ It will be recalled also that in December 1996 NATO undertook a political commitment not to deploy nuclear weapons in the new member states. As follows from the most recent analysis, admission of the Baltic states to NATO is not going to considerably change the regional strategic balance.⁵

The misperception of capabilities of the enlarging alliance, which is characteristic of the official Belarusian discourse either raises the question of a deliberate misrepresentation or proves to be the case of the irrationality of the “bounded rationality” - policy options shaped within the pre-existing mental frameworks, which make the search for alternatives limited and finite.

From individual to collective rationality: the power of cooperation in place of the military power

Another tenet of the game theory is that breaking out of the Security Dilemma is only possible through cooperation. Today’s situation in Europe with transnational threats requiring joint concerted actions by multiple actors is best suited by practicing a cooperative security model, which puts in place of a traditional activity directed at specific states, or groups of states, perceived to pose a threat to peace the activity directed to improve the broader security environment within which states operate.⁶

The position of Belarus seems to rest on the assumption that after Russia “has been ruined from a military viewpoint” NATO has no need for expansion, which puts Belarus on “razor’s edge, because if someone ups with his arm to

⁴ See Lachowski, Zdzislaw. “Conventional Arms Control.” In: *SIPRI Yearbook 2000. Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute. New York: Oxford University Press, 2000. P. 598.

⁵ See Fedorov, Yuri. *Adaptirovannyi Dogovor ob obychnykh vooruzhennykh silakh v Evrope I interesy bezopasnosti Rossii* [The Adapted CFE and Russia’s security interests]. Institut prokladnykh mezhdunarodnykh issledovani. Analiticheskiye zapiski. No. 2. Tom 1. Noyabr 2002 and Lachowski, Zdzislaw. *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, December 2002.

⁶ See Mihalka, Michael. “Cooperative Security: From Theory to Practice.” In: Cohen, Richard, and Mihalka, Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. The Marshall Center Papers, No.3, April 2001.

punch another's face, he will strike us.”⁷ Yet, Belarus' defense build-up in the face of NATO enlargement under the present conditions misses several crucial points:

- The radical transformation of the Alliance, which is not anymore perceiving Russia as the greatest threat, but a partner, instead. After September 11th it has become evident that the greatest source of instability in the world is not Europe, but Europe itself is facing the risk of terrorist attacks from the outside. Therefore, while the job of the manager of peace in an increasingly stable Europe is largely finished, among the main functions of the Alliance will be international security operations.⁸
- By the same token, the Central-East European states joining NATO to consolidate democracy and ensure their security are also shifting their priorities to correspond with the new strategic challenge the Alliance is facing.
- NATO enlargement cannot be correctly evaluated without the parallel EU enlargement, bringing Central-Eastern European states into both entities. The previous attempts of the Belarusian government to “decouple” the two processes and to pursue distinctly different policies do not apply anymore. The new and the old members of the two institutions are keen on settling the existing problems with the non NATO-EU members and finding cooperative solutions. Today old animosities are clearly groundless and counterproductive.
- Following Russia's rapprochement with the West Belarus lost its former role of the Russian strategic and propagandist outpost in relations with NATO, and with this – the means to easily obtain Russia's economic and other favors. In the new situation Russia would be much better off if Belarus enjoyed good relations with its neighbors and played a new role of a respectable diplomatic ally rather than a crude military one.

Belarus would only benefit from a radical change of its balance-of-power calculations in favor of joining in full faith and fully participating in the

⁷ “Lukashenko does not want Belarus to turn into dividing line.” *Interfax*, 2 August 2002. Available: <http://www.belarustoday.info/news/news.php?id=11257&lang=eng>

⁸ See, for example, the authoritative comments by Ronald Asmus in “The Golden Carrot.” Ronald Asmus interviewed by Jeremy Druker. *Transitions Online*, 21 November 2002.

European structures of cooperation. Ratification of the Adapted CFE treaty by Belarus is definitely an important step in the right direction. Since the Adapted CFE Treaty will considerably consolidate Pan-European and regional security, building on its close relations with Russia, Belarus might encourage it for an earlier ratification, so as to open up the way for the agreement's entry into force in the near future, thus further reducing the role of military factors and promoting the "cooperation dividend."

The expansion of the two security communities – NATO and the EU offers to Belarus and other neighboring states an opportunity to engage in a cooperative mode of ensuring their security, thus departing from yesterday's narrow concept of security defined in military terms. Today, Belarus in particular faces new challenges – a conceptual challenge of renouncing the outmoded security perceptions and the challenge of democratization that will enable it to make an integral part of the construction of the new system of cooperative security in Europe.

Внешняя политика Беларуси и международная безопасность



Роман Яковлевский
Независимый политический аналитик,
Минск, Беларусь

В последние годы, пытаясь легитимизироваться руководство Беларуси делает ставку на якобы различия позиций Европы и США в отношении Беларуси. При этом поднимались на щит слова некоторых европейских политиков и чиновников, утверждавших, что внедрение американцами демократии в Беларуси “советскими методами” неприемлемо. В окружении белорусского президента даже возлагали надежды на то, что новая вашингтонская администрация может просто “забыть” о недемократичности режима в центре Европы. Мол, “у них своих дел хватает”. Но этого не наблюдается. Если и существует какая-либо разница в позициях Вашингтона и Евросоюза по белорусскому вопросу, то она является лишь тактической. Конфликт, который белорусское руководство создало с ОБСЕ в связи с фактическим невыполнением своих обязательств придется преодолевать всем - США, Европе и, собственно, ему самому. Поведение, которое привело Беларусь к внешнеполитической изоляции в дальнейшем просто не будет давать результатов. Никаких и никому. А новая стратегия Запада, направленная на терпеливое размывание режима личной власти в Беларуси может неожиданно быстро дать положительные результаты. Многочисленные наблюдатели, приехавшие на президентские выборы в Беларусь осенью 2001 г. отмечали, что борьба происходит не только между властью и оппозицией, но и внутри самой власти. Предвыборная кампания показала наличие так называемой номенклатурной оппозиции. Похоже, она может стать основным субъектом изменений в стратегии, которую Запад готовит для Беларуси.

Вслед за президентскими выборами в Беларуси 9 сентября произошла трагедия 11 сентября в Нью-Йорке и Вашингтоне. Запад и весь мир оказались

в шоке. Естественно, что до Беларуси никому не было дела. Начался процесс консолидации Запада, в стороне от которого не намерена была оставаться и Россия. Белорусскому руководству понадобилось около месяца, чтобы ясно заявить о своей солидарности с антитеррористической коалицией. И вновь ошиблись те, кто думал, что после 11 сентября Минск хотя бы как-то приглушит свои отношения с режимами, которые подозреваются в пособничестве международным террористам и с такими странами, как Ирак, Ливия и другими, с которыми он с антиамериканскими картами в руках развивал в последние годы отношения. Этого не произошло. Параллельно, когда Запад и мировое сообщество вырабатывает консолидированную стратегию, которая должна защитить общечеловеческие ценности, Минск демонстративно интенсифицировал свои отношения с Багдадом. Частота взаимных визитов представителей руководств Ирака и Беларуси настолько усилилась, что белорусские граждане стали больше ориентироваться в именах иракских министров, нежели, к примеру, российских. Такое поведение белорусского руководства, естественно, вызвало реакцию Вашингтона. В одном из заявлений его официального представителя констатировалось, что даже год спустя после американской трагедии остается неясным, на чьей стороне выступает правящий в Беларуси режим.

Пожалуй, одним из последних проявлений консолидированной стратегии Запада в отношении официального Минска стало решение стран ЕС и США о списке восьми представителей руководства Беларуси во главе с президентом, которым въезд в эти страны временно был запрещен. Это стало ответом на фактическое выдворение миссии ОБСЕ из Беларуси. Правда, в конце декабря 2002 года удалось добиться примирения с ОБСЕ, что нашло отражение в подписанном обеими сторонами меморандума. Это вызвало заметную растерянность среди белорусской оппозиции, явно рассчитывавшей на дальнейшую эскалацию конфликта. Особенно непонятной была воспринята позиция Вашингтона, согласившегося на существенные уступки и присоединившегося к меморандуму, текст которого так и не был предан гласности. Как выяснилось позже, в связи с подписанным меморандумом о взаимопонимании с интерпретирующими заявлениями выступили белорусская и американские делегации в ОБСЕ. Их тексты также не известны общественности. А ведь именно в этих мнениях проявилась существенная разница в понимании сторон самого текста.

Так, в белорусской интерпретации процедура выполнения проектов и программ Офисом ОБСЕ в Минске предусматривает предварительные консультации с правительством Беларуси. И результатом таких консультаций

должно быть согласие правительства на выполнение того или иного проекта или программы. По мнению белорусской стороны никакая деятельность, финансируемая из внебюджетных источников не должна вестись без согласия принимающей стороны. В интерпретации американской стороны в отношении проектов, не прописанных в бюджете Офиса ОБСЕ, такого согласия не требуется.

Белорусские потребовали, чтобы бывшие международные и местные сотрудники закрытой Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси не привлекались для работы в Офисе ОБСЕ в Минске. К нежелательным лицам отнесли и тех, кто ранее вовлекался в деятельность спецслужб или в любую деятельность, направленную против национальных интересов Беларуси. Есть основания полагать, что все приветствия и другие оптимистические заявления по поводу подписанного меморандума о взаимопонимании между белорусским правительством и ОБСЕ оказались сильно преувеличенными. Кризис во взаимоотношениях Минска с ОБСЕ и с Западом в целом не ликвидирован. Вполне допустимо, что стороны, вовлеченные в конфликт еще не раз преподнесут сюрпризы.

В Европе имеются политики, склонные не драматизировать ситуацию вокруг Беларуси. В таком понимании они солидаризируются с нынешним руководством страны. Действительно, в Беларуси отсутствуют какие-либо конфликты: межнациональные, межконфессиональные, пограничные, etc. И власть пока в состоянии контролировать внутривнутриполитическую ситуацию в стране. Однако, по мнению аналитиков, наблюдаются тенденции сокращения ресурсов правящего режима. Правда мало кто решается определить временные параметры этих тенденций. Зато при определении роли внешних и внутренних факторов, влияющих на потенциал режима, большинство наблюдателей сходятся на том, что определяющую роль будет играть отношение Кремля к личности Лукашенко. Российское руководство продолжает верить, что, обеспечивая внутривнутриполитическую стабильность, президент Лукашенко не сможет помешать экспансии российского капитала в Беларуси. Именно в этом видится причина того, что Россия продолжает (все с большими усилиями) поддерживать белорусского президента в международных организациях и на международной арене в целом. Однако при этом многие констатируют нарастающее расхождение политики Москвы и Минска в отношении НАТО и США. Существуют проблемы у Беларуси и с соседями.

В связи с процессом создания союзного государства, некоторые на Западе склонны говорить о единой внешней политике Беларуси и России. Но тако-

вой не может быть по определению. Допустимы координация, согласование внешней политики двух пусть союзных, но различных государств. К примеру, не может быть их единой внешней политики в отношении Китая, Индии или США. Хотя бы из-за разности в масштабах. Не лишним также было бы четко определить какие национальные интересы у Беларуси могут быть в проблеме калининградского анклава. Отключение Брюсселем от переговорного процесса по данной проблеме Беларуси представляется ошибочным. Ведь российский транзит в анклав проходит через суверенную Беларусь. Кроме того, практически невозможно отключить Беларусь от энергетической и транспортной системы в данном регионе, унаследованной от бывшего СССР.

Что касается системы безопасности, то не следует забывать, что в российско-белорусскую группировку войск входит 17-тысячный контингент российской армии, базирующийся в Калининградской области. А согласно утвержденной Концепции безопасности союзного государства центр управления этой группировкой должен находиться на базе министерства обороны Беларуси. Правда, до сих пор не подписано отдельное соглашение по данному вопросу. И если объектом публичных дискуссий, критики и внимания в процессе создания союзного государства России и Беларуси больше является экономическая сфера, то военная и оборонная сферы имеют весьма положительную динамику с должным эффектом. России очень выгодно иметь на западных рубежах боеспособную 80-тысячную белорусскую армию. В отличие, к примеру, от украинской, большинство ее командного состава настроено пророссийски. И вообще, при понятии «родина» многие белорусские офицеры не делают различия между Россией и Беларусью. Нет претензий у Кремля к Минску и по вопросам сотрудничества с белорусским МВД, погранвойсками и КГБ. При 10-миллионном населении компактная Беларусь имеет многочисленные спецслужбы и спецподразделения. Наиболее известными антитеррористическими подразделениями являются «Альфа» (КГБ), «Алмаз» (МВД), Специальный отряд быстрого реагирования (внутренние войска МВД), спецподразделение Особой службы активных мероприятий (погранвойска) и созданное год назад подразделение по борьбе с терроризмом Службы безопасности президента. Говоря о борьбе с терроризмом, следует отметить, что белорусский специальный закон (указ президента) шире трактует понятие «терроризм», нежели российский. К примеру, под него могут подпасть участники несанкционированных акций протеста.

В качестве одного из главных механизмов по обеспечению безопасности от внешней угрозы, белорусское руководство рассматривает не только союз

с Россией. Беларусь является активным участником Договора о коллективной безопасности (ДКБ) стран СНГ, который, как известно, преобразуется в Организацию ДКБ. Договор предусматривает совместную оборону, в случае возникновения угрозы нападения или нападения на одного из участников (Россия, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Армения). Однако законодательство Беларуси запрещает направление военнослужащих в “горячие точки”. Поэтому белорусский президент неоднократно подчеркивал, что Беларусь готова оказывать материально-техническую помощь и защищать интересы стран-участниц ДКБ на западных рубежах СНГ.

С появлением американских войск в Центральной Азии в Минске поспешили заявить, что договор оказался мертв. Позже Минск прекратил публично критиковать участников ДКБ за то, что они не консультировались с ним по вопросу размещения военнослужащих антитеррористической коалиции на территории своих стран. Вместе с тем, Минск заметно усилил военно-техническое сотрудничество с Арменией. Президенты двух стран обменялись официальными визитами в прошлом году и подписали важные документы, регулирующие отношения между Беларусью и Арменией именно в области военного сотрудничества.

Особой темой является военно-техническое сотрудничество Беларуси с такими странами, как Ирак, Сирия, Ливия и Алжир. В конце 2002 года Алжир посетил с ответным визитом министр обороны Беларуси Леонид Мальцев. Он был принят президентом Алжира. Можно отметить, что кроме посещения штаб-квартиры НАТО в Брюсселе министр обороны Беларуси не был замечен - за весь 8-летний период президентства Лукашенко - в других европейских столицах. Несмотря на полученное приглашение, не было его и на Пражском саммите НАТО. После разразившегося скандала в связи с отказом президенту Беларуси во въездной визе в Чехию министр обороны (вместе с министром иностранных дел) оказался в дискриминационном списке восьми высших белорусских чиновников, которых не желают видеть в странах Европейского Союза и США. Безусловно, это повлияло на развитие сотрудничества с НАТО и двустороннее военное сотрудничество с соседями.

Минск активно развивает двусторонние отношения с Ираном и Китаем. Для Ирана Беларусь представляет определенный интерес, связанный не только со специалистами и наличием ремонтной базы образцов советской военной техники. Иран проявляет интерес к белорусским организациям и специалистам, имеющим опыт работы в ядерной сфере. Что касается Китая, то, как считают специалисты, за последние годы ему удалось получить практический

доступ ко всем интересовавшим китайцев образцам автоматизированных систем управления (АСУ) войсками и технологиям оборонного характера. Сохранился интерес лишь к масштабным закупкам продукции Минского завода колесных тягачей для китайской армии.

Несмотря на практику инспектирования белорусских Вооруженных Сил, которую осуществляют европейские военные, атмосфера напряженности в отношении правящего режима в Беларуси сохраняется. Пожалуй, Беларусь остается единственной европейской страной, где открыто и на законодательном уровне не признается парламентский и гражданский контроль над армией. Белорусский президент считает, что только лично он имеет право на такой контроль. И это дает основание видеть в нынешней Беларуси потенциально дестабилизирующий фактор в Европе.

Belarusian Foreign Policy from a Swedish perspective

Ingmar Oldberg

Researcher, FOI - Swedish Defence

Research Agency

In the classical balance-of-power thinking small states located between big neighbors have three principal options, as far as security is concerned: firstly, to ally with a stronger great power/block ('bandwagoning'), and in the extreme case to join and to be absorbed by it; secondly, to ally with the other great power or block, thus creating a balance; or, thirdly, to be neutral or form a neutral block. Obviously, however, the option is to a large extent influenced also by the domestic situation in the country, by its economic interests, ideological preferences, values and traditions, as well as by geography. So as to bring the case of Belarus into relief, I will now try to illustrate these theses with some examples from the post-war history of North-Eastern Europe, starting with Sweden.

When tension had been growing in Europe after the Second World War, Sweden first tried to form a neutral Scandinavian alliance between the Western and the Soviet blocks, which were then shaping to become NATO and the Warsaw Treaty Organization, respectively. After this attempt had failed, Sweden remained true to its traditional policy of neutrality, which meant non-alignment in peacetime and neutrality in case of war. The neighboring Finland also chose neutrality as its foreign policy guideline, even though it had a friendship and assistance pact with the Soviet Union containing clauses on military consultations in case of crisis. Norway and Denmark joined NATO with some self-imposed restrictions concerning nuclear weapons and bases. A peculiar Nordic balance was established, according to which Sweden could ally itself with NATO, and Norway and Denmark would drop their restrictions, if the Soviet Union leaned too heavily on Finland. Conversely, the Soviet Union could lean more heavily on Finland if Sweden allied itself too closely with NATO, and Norway-Denmark dropped their restrictions.

In fact, Swedish neutrality policy had its limits for several reasons. With regard to its economic system and ideological mindset, with its market-based

economy and democracy Sweden was decidedly Western-oriented. Unofficially, the Swedish military maintained contacts with NATO states, particularly Norway and Denmark, and the military industry developed a cooperation with them, which had no equivalent with the Soviet block. Recent research has shown that the USA would have helped Sweden, if it had been attacked by the Soviet Union, so as not to jeopardize the security of the alliance members Denmark and Norway. Still, for the Soviet Union the dual Swedish policy apparently was better than an open alliance with NATO.

After the Warsaw Pact and the USSR had collapsed, while NATO remained, Sweden intensified its relations with NATO and participated in Partnership for Peace exercises and peacekeeping operations under NATO command, for example, in the former Yugoslavia. It joined the EU in 1995 and supported its common foreign and security policy. According to the new official doctrine Sweden is only *militarily* non-allied with neutrality as an option in case of war. Finland replaced its pact with the Soviet Union with a friendship treaty without security obligations and military restrictions, joined the EU and approached NATO in a similar way to and in close cooperation with Sweden.

The striving of Poland and the Baltic states for security against threats from Russia, their recent occupant, by allying with NATO and the EU can be seen as an example of creating a balance of power, but also as 'bandwagoning' with the dominant alliance and a reflection of ideological preferences. When the Baltic states join NATO (and the EU) in 2004, this will undoubtedly increase pressure on Sweden and Finland to give up their neutrality and join NATO. Through enlargements this organization has been transforming itself into an all-European security political organization designed to meet the new threats in cooperation with Russia, but not against it.

The case of Belarus is obviously very different from those mentioned above. True, like many other Soviet republics it proclaimed independence and the goal of neutrality in 1991, a goal that was confirmed also in the 1994 Constitution. When meeting Western representatives, Belarusian officials still sometimes talk about their independent, multivector foreign policy.

In reality, however, Belarus is extremely Russia-oriented. It is one of the six members of the CIS Collective Security Treaty Organization, and its military integration with Russia since the Soviet times has been preserved and developed.

At least formally, it has formed a union with Russia, including the union state council, the union council of ministers, the union quazi-parliament, and the union citizenship. It has an open border and customs-free trade with Russia. The Russian ruble may be introduced as a common currency in 2005 with the emission center in Moscow.

There are several explanations for this extreme case of bandwagoning with the Russian great power. One is the hostility and ignorance of the Belarusian leadership vis-à-vis the West, coupled with a weak national identity, the strong position of Russian culture and language, nostalgia for the Soviet times and geographic proximity. Another reason is Belarus' heavy dependence on trade with and subsidies from Russia, especially with regard to energy. Russia accounts for 65 per cent of its imports and 50 per cent of its exports (2002). Integration with Russia has, therefore, been used by President Lukashenko as a means to secure support from the population in his country and also to gain power in Russia itself, especially when Yeltsin was ill and seemed to be dying. By heading the union and enjoying support from Russian nationalists Lukashenko could have been elected Russian president after Yeltsin. A final reason is that Belarus has acquired equal status with Russia in the union and its institutions despite the vast differences in size.

However, there are several problems, which have impeded integration between the states and made the union more a declaration than reality. A key problem is the fact that Russia is much bigger than Belarus and therefore wants to have the greatest influence. Furthermore, Lukashenko's interest in the union faltered after Putin became Russian president, since he lost all chances of taking over Russia. When, according to opinion polls, Putin became more popular in Belarus than the Belarusian president himself, the former became Lukashenko's greatest threat. Moreover, the Belarusian nomenklatura has been increasingly disenchanted with Lukashenko, who blames all failures on his subordinates. Lukashenko cannot even be entirely sure about the loyalty of his military officers due to the close military integration with Russia, and he seems wary of the activities of the Russian security service in his country. It was natural, then, that when Putin called Lukashenko's integration bluff in August 2002 by proposing a referendum on unification and common elections already in 2003, in which all citizens would have equal rights (thus discarding parity between the popula-

tions), and that Belarus be merged with Russia's 89 regions on an equal basis, Lukashenko flatly refused. He defends his power by resisting wholesale integration.

Another problem is that while Russia has become a market-oriented economy that has achieved growth in recent years (although mainly thanks to its vast energy resources and favorable world market prices,) Belarus remains an economy based on state ownership and presidential control, and it is in a deep crisis with high inflation. Therefore, Russia does not want to subsidize the Belarusian economy without having control over it, and calls for market reforms and privatization that would allow Russian companies to take over Belarusian industrial assets. The union with Belarus is also a liability on Russian ambitions to be recognized for a market economy, to have a common economic space with the EU, to join the WTO and to receive investments from the West.

Finally, even if Russia abstains from openly criticizing Belarus, that country has also become a *political* liability for Russia, since it poses as a democracy striving for closer cooperation with the West. Lukashenko's repression, probably the worst in Europe, of all opposition, has even been observed in the Russian mass media and has impinged party contacts across the border. While Russia has sought integration and visa-free travel with the EU, Lukashenko squeezed out of the OSCE observer mission in Minsk, as a result of which the EU forbade Lukashenko and his associates to visit EU states in 2002. Russia has accepted NATO enlargement and became an equal member of the NATO-Russia Council against terrorism and other common threats, whereas Lukashenko has been more hostile to NATO and wanted to form a new military grouping against it.

Thus, the Russian pressure on Belarus to conform and follow its lead in economic and foreign policy will probably increase. It may take place through the Russian-Belarusian union, lead to a unification of the states or develop outside the union mainly by economic means. From a Western standpoint, the most important consideration is that the process should take place according to the international law and the will of the people concerned. If Lukashenko opposes unification with Russia but the Belarusian people would vote for it in a referendum, the latter should prevail.

Another conclusion from the above is that the present trend of European integration, in which the East-West division is being blurred, has allowed states

like Sweden, which have avoided the balance of power by choosing neutrality, to modify its stand. Russia, the former opposite pole of the West, also seems bent on climbing the European bandwagon and may try to drag Belarus along with it. Whether it will succeed in the short term is another matter. Military power and threats as a basis for a balance of power no longer dominate the European arena, and political and economic interests have become more important. However, this does not exclude fierce economic competition and pressure, or conflicts over values among the states, for example, concerning human rights and the correct ways to protect them.

Splits may also occur among the European states with regard to conflicts outside Europe as in the present case of Iraq. The Russian reluctance to support the war may cool the cordial relations with the USA since 11 September 2001 and, instead, bring Russia closer to Germany and France, the states that play the leading roles in the EU. Both Belarus and Sweden, different as they are, agree with the latter states, whereas the Polish and the Baltic neighbors support the US position. However the common political and economic interests in Europe are probably stronger than any dissent over how to handle a far-off dictatorship.

Geoeconomics of Belarus: Between Isolation and Globalization

Тенденции развития белорусского топливно-энергетического комплекса



Татьяна Маненок

*Зав. отделом экономического еженедельника
“Белорусский рынок”, Минск, Беларусь*

Топливный рынок Беларуси практически полностью зависит от импорта сырья из России. Топливо-энергетическими ресурсами страна способна обеспечить себя лишь на 13-15%. Нынешний уровень добычи нефти обеспечивает ее потребности примерно лишь на 20%. Собственная добыча нефти сейчас составляет примерно 1,8 млн. т. Причем собственная добыча нефти продолжает снижаться и, по прогнозам, к 2015 году она снизится на 700 тыс. т. При этом ежегодная потребность Беларуси в нефти составляет 9 млн. т, а два белорусские НПЗ перерабатывают примерно около 12 млн. т нефти в год.

В последние годы Беларусь предпринимала попытки выйти на российские проекты по нефтедобыче. Были попытки создать Ненецко-Белорусскую нефтяную компанию, Белорусскую славянскую нефтяную компания совместно с компанией “Славнефть”, однако “вклиниться” в российские проекты по добычи нефти Беларуси так и не удалось.

Что касается природного газа, то здесь Беларусь полностью зависит от поставок этого сырья из России. Государству с десятиллионным населением, нереформированной, энергоемкой экономикой оплачивать импортные энергоресурсы с каждым годом все сложнее. Уже сегодня государство не в состоянии полностью расплатиться за газ, с трудом платит за нефть и электроэнергию. В конце прошлого года правительство Беларуси использовало на оплату газа кредит Центрального банка России на сумму 40 млн. USD, которые планировалось направить на стабилизацию национальной валюты. Если весь

ВВП Беларуси составляет около 13 млрд. USD, то на покупку энергоресурсов ей необходимо потратить около 2 млрд. USD.

Атомных электростанций на территории страны нет. Из других видов топлива в Беларуси в достатке имеются лишь торф и дрова. Однако никакое удвоение заготовки дров, нетрадиционных источников энергии не сможет компенсировать импорт энергоресурсов.

Специфика белорусского ТЭК-а

Сегодня белорусский топливно-энергетический комплекс существенно отличается от аналогичных отраслей соседних государств. Прежде всего, своим “весом” внутри страны. В Беларуси расположены два нефтеперерабатывающих завода: в Новополоцке (расчетная мощность – около 20 млн. тонн нефти в год) и в Мозыре (до 12 млн. тонн). Сегодня два завода перерабатывают около 12 млн. т нефти в год.

В советское время около 20 млн. тонн нефти, приходившей в Беларусь, отправлялось после переработки за ее пределы. Сегодня ситуация другая – на экспорт уходит в 4 раза меньше продукции. Еще одна особенность белорусского ТЭКа состоит в том, что он обслуживает по своей структуре практически всю бывшую советскую промышленность Беларуси, в том числе огромный химический комплекс, который дает около 20% годового экспорта Беларуси.

В советское время по степени концентрации производства промышленность Беларуси превосходила все соседние промышленные регионы, за исключением, быть может, Восточной Украины. До распада Союза примерно половина белорусской промышленности находилась в союзном подчинении. Такого не было ни в одной союзной республике европейской части бывшего СССР. Именно это обстоятельство придает особый политический привкус проблемам белорусского ТЭКа.

Таким образом, собственная нефтепереработка, а также химия и нефтехимия Беларуси рассчитаны на импортное сырье. Если принять во внимание факт нынешней политической конфронтации страны с Западом, то проблема обеспеченности нефтегазовыми ресурсами для Беларуси стоит чрезвычайно остро.

Электроэнергетика

Белорусская электроэнергетика и сегодня остается одной из самых развитых среди стран СНГ. Половина электроэнергии в Беларуси вырабатывается

на тепловых электростанциях. Они более экономичны, чем электростанции, поскольку вырабатывают теплоэнергию и электроэнергию. Поэтому затраты топлива на выработку электроэнергии в Беларуси одни из самых низких – в среднем они составляют 180 г/кВт-ч (для сравнения: в России – до 300 г/кВт-ч, в Бельгии – 279 г/кВт-ч).

Мощности белорусской энергосистемы позволяют полностью обеспечивать страну электроэнергией. Потребность Беларуси в электроэнергии составляет около 33-34 млрд. кВт/ч, но энергосистема вырабатывает около 25 млрд. кВт/ч электроэнергии. Объем импортируемой электроэнергии составляет около 7 млрд. кВт/ч. Беларусь покупает электроэнергию в России и в Литве.

Беларуси выгоднее импортировать электроэнергию, чем производить собственную. Получается дешевле. С одной стороны потому, что для выработки электроэнергии приходится сжигать российский газ, а с другой – потому, что Беларусь рассчитывается за сырье не живыми деньгами, а бартером.

Беларусь могла бы зарабатывать на транзите российской электроэнергии, а также самостоятельно ее экспортировать. Генерирующие мощности белорусской энергосистемы позволяют довести экспорт до 500-700 млн. кВт/ч. В перспективе его можно было бы удвоить. Но это в том случае, если найдется европейский покупатель на белорусскую электроэнергию.

Беларусь уже несколько лет прорабатывает планы самостоятельного экспорта электроэнергии с Березовской ГРЭС. Речь даже шла о возможности передачи в аренду польской стороне части Березовской ГРЭС и последующей продаже электроэнергии в Польшу (по оценкам, до 200-300 МВт), а затем и в Германию. Не получилось.

Тем не менее, белорусские энергетики не оставляют надежд. Недавно Березовская ГРЭС возобновила поставки электроэнергии в Польшу. Однако вряд ли они могут быть масштабными. Европа пока не хочет связывать себя какими-либо обязательствами с Беларусью по политическим мотивам.

Самый глобальный проект, реализация которого стала бы энергопрорывом Беларуси на западный рынок – это строительство в Гродненской области Зельвенской ГРЭС мощностью 900 МВт. (до западной границы – всего 80 км).

Проект настолько же хорош, насколько далек от реализации, ибо для его выполнения требуются фантастическая для Беларуси сумма – 470 млн. USD. На протяжении нескольких лет этот проект пытались осилить “тройственным союзом” Германия, Беларусь и Россия. Но затем цена на электроэнергию в Европе упала, появились новые политические реалии в российско-белорусских

отношениях и интерес к проекту угас. Сегодня можно было бы вспомнить о проекте, но вряд ли кто-то из потенциальных партнеров захочет инвестировать в нереформированную белорусскую энергетику. Пока рассматривается менее глобальный, но приобретающий важное значение проект строительства линии из Беларуси в Калининград.

Российский анклав – Калининградская область – испытывает хронический дефицит энергии, который оценивается в 400 МВт/ч. Сейчас этот регион получает электроэнергию из Литвы, но для РАО «ЕЭС России» это невыгодно. Россияне хотят поставлять электроэнергию из Беларуси.

Планы транзита российской электроэнергии через Беларусь впервые были озвучены главой РАО «ЕЭС России» Анатолием Чубайсом осенью 1998 года. Тогда же российские энергетики определили поставки через Беларусь и Польшу в Германию одним из приоритетных направлений экспорта по линии Восток – Запад. Однако в последнее приоритеты РАО ЕЭС изменились. Компания стала более активно разрабатывать транзитный коридор через Украину.

По официальным данным в белорусской энергосистеме сейчас эксплуатируется около 55% оборудования, отработавшего 25 и более лет. Пик старения оборудования придется на период до 2005 года. Чтобы развивать свою электроэнергетику Беларуси нужно ежегодно вкладывать как минимум 350 млн. USD в год. Однако пока удастся инвестировать в 4 раза меньше. Рассчитывать же на внешние инвестиции при отсутствии нормального ценообразования тарифов белорусская энергосистема не может. Концерн «Белэнерго» предпринимает определенные попытки провести реструктуризацию отрасли. Ее цель – сделать прозрачными энергопотоки и финансы, «чтобы инвестор пришел в Беларусь и увидел, выгодно ли ему вкладывать деньги в станции».

Концепция развития белорусской электроэнергетики до 2015 года не предусматривает создания в стране атомной энергетики. Однако, когда в прошлом году президенту Беларуси Александру Лукашенко были переданы рекомендации экспертов на предмет улучшения обеспечения страны электроэнергией, в том числе и предложение купить у Литвы Игналинскую АЭС, он заявил о готовности рассмотреть вопрос о покупке. Вильнюс расценил подобные заявления со стороны Беларуси как «шутку, которая не имеет с реальностью ничего общего». Как известно, в мировой практике отсутствуют примеры, когда находящаяся на территории одной страны АЭС принадлежит другой. Литва напомнила, что белорусский концерн «Белэнерго» еще не заплатил Литве 124 миллиона литов за поставленную в 1998-1999 годах электроэнергию.

Нефтяной рынок

Нефтехимическая отрасль Беларуси представлена двумя нефтеперерабатывающими заводами – Мозырским и Новополоцким. Эти заводы не только входят в число крупнейших заводов страны, но являются также одними из самых мощных в Европе. Оба предприятия привязаны к магистральным трубопроводам, расположены близко к центральной России, а также к странам СНГ и Европы.

Однако глубина переработки здесь гораздо ниже уровня западных заводов и составляет 52-54%. Оба завода сейчас ведут реконструкцию: “Нафтан” – самостоятельно, а Мозырский НПЗ – на паритетной основе с компанией “Славнефть”, которую недавно купила российская компания «Сибнефть» олигарха Романа Абрамовича.

Белорусский рынок нефтепродуктов формировался параллельно с акционированием нефтедобывающей отрасли России. В свое время Беларусь предложила два условия, которые сделали белорусский рынок нефтепродуктов привлекательным для российских поставщиков: выгодный процессинг и свободный вывоз нефтепродуктов без взимания акцизов.

В 1993 году в Беларуси начался бум нефтяных компаний. Множество мелких и средних фирм выростали как грибы и также быстро исчезали. Однако к началу 1996 года российское правительство отменило вывозные пошлины, ввело акциз на нефть, а затем и предоплату на нефть в случае экспорта сырой нефти, что лишило Беларусь привлекательности на рынке нефти. Стало экономически невыгодно вывозить нефть из России в Беларусь для переработки.

В связи с нехваткой оборотных средств белорусские НПЗ не могут в больших объемах закупать нефть для переработки и вынуждены предоставлять свои мощности российским компаниям для переработки нефти. Упущенная выгода на каждой тонне давальческой нефти составляет более 20 USD. Кроме того, белорусским заводам сложнее удерживать свои позиции на рынках. И если в начале 90-х годов государственный концерн “Белнефтехим” не занимал доминирующего положения на рынке нефтепродуктов, а тем более нефти, то в 1998 году ситуация поменялась. В это время поставка давальческой нефти на белорусский рынок упала до критической отметки. Поэтому государственный концерн кардинально изменил свою позицию. Он отказался от закупок нефтепродуктов и стал закупать (в основном за счет государственных кредитов) нефть. Сегодня «Белнефтехим» – крупнейший поставщик нефтяного и углеводородного сырья на белорусские НПЗ. Он практически монополизировал рынок и контролирует около 70% рынка нефтепродуктов Беларуси.

Газовая сфера

Россия является для Беларуси главным поставщиком природного газа. Для Беларуси природный газ – это приоритетное сырье. На природном газе выпускается 95% белорусской электроэнергетики. Сегодня в структуре топливного баланса Беларуси природный газ занимает 80%. Это при том, что во всем мире доля природного газа в структуре потребления ресурсов не превышает 30%, а критической считается доля одного вида топлива, если она достигает 40%. В год страна потребляет около 16 млрд. кубометров российского газа. В сравнении с 1995 годом Беларусь увеличила импорт газа из России на 30%. Более того, белорусское правительство строит планы увеличить потребление природного газа через 10 лет до 25 млрд. кубометров.

Внешняя задолженность Беларуси за энергоресурсы по состоянию на конец декабря 2002 года составляла 282 млн. USD. Основными кредиторами Беларуси являются Россия и Литва (она кредитует поставки электроэнергии).

Долг Беларуси перед “Газпромом” составляет около 180 млн. USD. В этом году Беларусь должна выплатить “Газпрому” 150 млн. USD в счет погашения долга прошлых лет.

Чтобы представить масштаб проблемы с оплатой российских энергоресурсов, обратимся к цифрам. “Газпром” поставляет в Беларусь 45 млн. кубометров газа в сутки. В 1995 году было поставлено всего 12,9 млрд. кубометров, причем Беларусь оплатила лишь 27% полученного газа. В 1996 году Россия отгрузила 13,7 млрд. кубометров, при этом было оплачено 64,3% его стоимости (443,9 млн. USD). В декабре 1996 года “Газпром” вынужден был прибегнуть к трехдневной 50-процентной энергетической блокаде, чтобы Беларусь проплатила 10 млн. USD. Подобное положение сохраняется и сейчас. Тем не менее, до недавнего времени “Газпром” считал Беларусь относительно благополучным партнером.

Беларусь уже подписала с Россией топливно-энергетический баланс на 2003 г., согласно которому, в нынешнем году Беларусь получит 18,5 млрд. кубометров газа – на 2 млрд. больше, чем в прошлом. “Газпром” поставит 10,2 млрд. кубометров газа (столько же он поставил и в прошлом году), а остальное – независимые поставщики.

Согласно оценкам Международного газового союза, потребность европейских государств в газе к 2010 году возрастет на 40-70%. При этом самостоятельно свои нужды европейцы смогут покрывать лишь на 70%. Из 100 млрд. кубометров газа, которые Западная Европа ежегодно транспортирует

для своих нужд 65 млрд. – российские. По мнению Международного газового союза Европа заинтересована в увеличении поставок российского газа до 300 млрд. кубометров в год. Газотранспортная система Беларуси позволяет перекачивать из России для нужд собственной страны и транзита в другие страны 55 млрд. кубометров газа.

Чтобы доставить газ европейским потребителям с месторождений полуострова Ямал было запланировано построить двухниточную систему газопроводов протяженностью около 12 тысяч км. пропускной способностью 60 млрд. кубометров газа в год. Несколько лет назад велась активная борьба за одну из самых крупных строек начала XXI века – трубопровод “Ямал-Европа”. Первоначально планировалось пустить трубу через Балтийское море (однако это технически сложно), затем – через Литву (аргумент сторонников этого пути: “в маленькой республике не будут воровать топливо”). Тем не менее было принято решение о том, что две нитки газопровода “Ямал - Западная Европа” пройдут через территорию Беларуси и Польши. Россия остановилась на белорусском варианте, поскольку считалось, что Беларусь – это наиболее короткий путь с наиболее сговорчивым руководством. Предполагалось, что общая производительность всей системы “Белтрансгаза” после ввода двух ниток увеличится до 68 млрд. куб.м газа в год. Именно это дало повод Лукашенко и другим заявить, что совсем скоро Беларусь будет получать бесплатный газ. Это большое преувеличение, тем более, что в 2002 г. было объявлено о плане создания газового консорциума Россией и Украиной, к которым изъявили желание присоединиться Германия и Франция.

Газ

В середине сентября 2002 г. впервые за всю историю “особых” отношений России и Беларуси, через государственный телеканал “Россия” публично в адрес Беларуси прозвучал “газовый ультиматум”. Кремль напомнил Беларуси, что с 1998 г. она сэкономила на российском газе почти 2 млрд. USD.

С мая 2002 г. Беларусь стала получать газ по ценам пятого российского пояса (Смоленская область) – 24 USD/тыс. кубометров, в отличие от своих соседей – Молдовы, Литвы и Украины, где за него платят 70-80 USD. Ладно бы, если бы дешевый газ получили белорусские предприятия. Однако, для них цена осталась по-прежнему высокой – 48 USD/тыс. кубометров. Получается, что “Газпром” накачивает бюджет Беларуси так же, как и трубу, проходящую через ее территорию. Такая ситуация Кремль больше не устраивала.

В ноябре 2002 г., впервые за свою новейшую историю, перед Беларусью встала реальная угроза топливного кризиса. С 6 ноября в стране было введено чрезвычайное положение, предусматривающее режим “жесточайшей экономии”. И белорусский президент сразу “вспомнил” о государственном суверенитете. Он публично заявил, что в последнее время Кремль оказывал на него неимоверное давление, требуя “немедленно приватизировать “Белтрансгаз”, а акции передать “Газпрому”. Лукашенко обязал правительство рассчитаться с Россией и больше не брать у не долгов, “а попросить лучше у арабов, у Запада, у Америки”. Он потребовал “немедленно проработать имеющиеся варианты по альтернативным поставкам энергоресурсов в Беларусь”. “Мы не можем дальше терпеть такую зависимость и унижение от одного государства”, – сказал глава белорусского государства.

Стали говорить о возможном «разводе» Беларуси с Россией. Но этого не произошло. Слишком велика зависимость белорусской экономики от дешевого российского газа. Поэтому, скандал завершился капитуляцией Беларуси. Законодательные ограничения на акционирование «Белтрансгаза» были сняты.

Этот “газовый” конфликт еще раз показал, до какой степени Беларусь зависит от Кремля. Без дешевого газа Лукашенко не может поддерживать нереструктуризованную экономику. Представляется вероятным, что сценарии развития ситуации с Беларусью в большей степени будут зависеть от Москвы, чем от Минска. Цена “газового” вопроса для нынешней политической власти Беларуси остается ключевой. Стоит напомнить, что главным козырем президентской предвыборной программы Лукашенко было создание равных условий с российскими производителями и поставки энергоресурсов по внутрироссийским ценам. В апреле 2002 года Россия пошла на эти условия. Естественно, не бескорыстно. Лукашенко обещал Путину создать к 1 июля 2003 г. совместное газотранспортное предприятие на базе “Белтрансгаза”. Российская сторона свои договоренности выполнила. А вот белорусское правительство, получив льготный газ, акционировать “Белтрансгаз” не торопилось, что и вызвало понятное раздражение у российского партнера. Пока “Белтрансгаз” остался единственным государственным предприятием такого профиля на территории СНГ.

Следует отметить, что “Белтрансгаз” давно находится в сфере интересов российского бизнеса. Москва неоднократно предлагала Минску весьма своеобразный бартер: прощение долгов по газу за не менее 20% акций “Белтрансгаза”. Минск не соглашался.

С другой стороны, невзирая на хронические долги белорусского партнера, до недавнего времени «Газпром» не сильно настаивал на том, чтобы получить за долги от Минска имущество профильного предприятия, как это было в Украине и Молдове. Можно предположить, что еще несколько лет назад лояльность «Газпрома» по отношению к Беларуси объяснялась колоссальным стратегическим интересом к белорусскому транзитному коридору. Ведь прошлое руководство «Газпрома» хотело проучить Украину, где тогда российский газ просто воровали. Поэтому приоритетное внимание уделялось газопроводу «Ямал – Западная Европа».

Белорусское газовое направление изначально рассматривалось в России в контексте решения задачи выхода из транзитной зависимости от Украины. На церемонии сварки первого шва на белорусском участке газопровода «Ямал-Западная Европа» экс-председатель правления РАО «Газпром» Рем Вяхирев откровенно заявил, что прокладка газопровода «Ямал-Западная Европа» станет «лекарством» для Украины. А Лукашенко добавил, что «рассчитывает на строительство через Беларусь и 3-й, и 4-й нитки». Позже Лукашенко неоднократно заявлял, что через несколько лет Беларуси не придется платить за природный газ, поскольку значительно вырастут объемы российского транзита. Гражданам Беларуси Лукашенко пообещал фактически «газовый коммунизм».

По оценкам специалистов, увеличение объема экспортных услуг позволит Беларуси покрыть в лучшем случае около 15-20% стоимости годового импорта газа. Так что Беларусь могла стать одним из главнейших коммуникационных узлов в Европе, представлявших стратегический интерес для газовой империи «Газпрома». Тем более, что в свое время Рем Вяхирев объявил о планах строительства газопровода «Торжок-Калининград», который должен был пройти через Минск, Вильнюс и Каунас. Однако буквально за последний год ситуация кардинально изменилась. Потеплели отношения между Россией и Украиной. Более того, Украина и Россия договорились об увеличении транзита газа и о создании газового консорциума. Таким образом, геополитическое превосходство белорусского газового транзита поставлено под сомнение. В результате строительство второй нитки газопровода «Ямал – Западная Европа» становится менее актуальным. Тем более, что недавно «Газпром» объявил, что готов отказаться от транзита большей части газа по территории Беларуси. Минувшей осенью на парламентских слушаниях в Госдуме России зампред правления «Газпрома» А. Рязанов заявил, что компания готова отказаться от достройки газопровода «Ямал – Европа» по территории Беларуси и провести новую трассу по дну Балтийского моря. А недавно «Газпром» согласовал с Евросоюзом

строительство нового Североевропейского газопровода. Газовый концерн будет вынужден искать альтернативные пути поставок газа на экспорт в случае, если Беларусь в ближайшие полгода не сделает реальных шагов по интеграции газотранспортных систем, в частности по акционированию “Белтрансгаза”.

Следует отметить, что российская сторона давно обращает внимание на неэффективность системы поставок на рынок газа в Беларуси. “Газпром” настаивает на создании совместной компании по поставкам газа. В ее компетенцию должны войти поставки российского газа внутри Беларуси и сбор платежей за него с белорусских субъектов хозяйствования. Это предложение правительство Беларуси решительно отвергло. Действительно, кому хочется отдавать контроль над рынком сбыта стратегического сырья?

Тем не менее, не исключено, что участие “Газпрома” в приватизации “Белтрансгаза” может привести к тому, что и белорусские, и российские потребители газа начнут работать по единым рыночным правилам.

Транзит

До недавнего времени Россия рассматривала Беларусь как наиболее стабильное транзитное звено. Этот аргумент выглядел достаточно логично: на Россию ориентированы не только внешняя политика Беларуси, но и свыше половины ее внешнеторгового оборота. Беларусь не стремится в НАТО подобно странам Балтии и не заигрывает с альянсом как Украина. Кроме того, транспортная инфраструктура дополняет ее стратегическую важность и экономическую ценность для России. Через Беларусь экспортируется из России в дальнее зарубежье до 35% газа и около 25% нефти. Через Беларусь и Литву проходит самый надежный маршрут поставок в Калининградскую область. А Калининград - форпост России на Балтике, один из немногих незамерзающих портов с выходом в Атлантику.

Минск и Брест расположены на стратегически важных шоссе и железнодорожных магистралях, ведущих на Запад, минуя Прибалтику. При этом, четверть грузооборота белорусских железных дорог приходится на нефть и нефтепродукты. Многие российские ведомства признают, что экспортный транзит энергоносителей в Европу наименее дорогой и технологически надежней именно по белорусской территории. По оценкам, средний уровень транзитного тарифа через Беларусь для российских нефти и газа сегодня составляет почти 2 USD, в то время как, например, в странах Балтии - около 8 USD, Финляндии - 8,5 USD, в Украине - около 4 USD.

По данным западноевропейских аналитиков, на энерготранзите через Беларусь Россия экономит за год около 1 млрд. USD транзитных издержек. Ежегодная плата России за транзит нефти и газа через страны Балтии и Финляндию составляет в целом 1,5 млрд. USD. Низкая транзитная цена идет в зачет платежей Беларуси за ввозимый из России газ.

Роль “белорусского коридора” для России имеет не только “энергетическую значимость”: в связи с ограничениями, вводимыми Данией, Норвегией и Швецией в балтийско-атлантических проливах на танкерное и вообще грузовое судоходство, зависит российский экспорт, прежде всего нефтяной. Он ориентирован на балтийские портово-трубопроводные системы, особенно Вентспилскую (около 40% российского нефтеэкспорта пока перевозится через Вентспилс). По территории Беларуси проложены важнейшие экспортные нефтепроводы Самара-Вентспилс и “Дружба”, газопроводы в Западную Европу и Прибалтику. Только транзит нефти через Беларусь в государства дальнего зарубежья превышает 40 млн. тонн. Наконец, через Беларусь проходит трасса нового мощного газопровода “Ямал-Западная Европа”. Однако, как уже было отмечено, недавно геополитическое значение газового транзита через Беларусь было поставлено Россией под сомнение, после чего в Минске все чаще стали говорить о том, что роль белорусского транзитного коридора в Москве оценивают неадекватно.

Учитывая колоссальную зависимость Беларуси от единственного поставщика топливных ресурсов, вряд ли она решится на какие-либо неожиданные инициативы или резкие движения в области тарифной политики. Рассмотрим, например, транзит нефти. В последнее время конкуренция за транспортные потоки российской нефти серьезно обострилась. Наиболее уязвимым в этой конкуренции оказался новополоцкий нефтепровод “Дружба”. С вводом в конце 2001 года первой нитки Балтийской трубопроводной системы (БТС) Новополоцкий нефтепровод “Дружба” потерял около 25% транзитных объемов нефти. Максимальный объем транзита (а это 32 млн. т в год) через новополоцкую “Дружбу” давно не прокачивается. В прошлом году он упал до 22 млн. т. Сегодня средний тариф на новополоцком направлении составляет около 50 центов за прокачку тонны нефти на 100 км. “В данной ситуации этот тариф для нас может быть и низкий, – соглашается белорусская сторона, – но, учитывая ситуацию и падение транзита, менять тариф для нас невыгодно”.

Для России стратегическое значение Балтийской трубопроводной системы (БТС) состоит в том, что она обеспечивала ей собственный резервный выход на европейские рынки. Западные эксперты подтверждают, что тарифы,

предложенные участниками БТС, выгоднее существующих в странах Балтии. В результате БТС обеспечит транспортировку нефти с меньшими затратами в сравнении с существующими маршрутами через балтийские страны. По расчетам, объем ежегодных валютных поступлений в Россию от реализации данного проекта составит от 1 до 3 млрд. USD, а за счет трубопроводного консорциума в российскую казну будут поступать налоговые отчисления в размере 100-200 млн. USD, значительная часть которых до сих пор шла в страны Балтии.

На первом этапе объем экспорта через БТС рассчитан на 12 млн. т., а в перспективе она сможет прокачивать около 30 млн. т. В этой связи, как считают эксперты, российский транзит через белорусско-латвийский коридор снизится в 3-4 раза. Таким образом, объемы транзита на Вентспилс через новополоцкую артерию будут падать и дальше. В Беларуси рассчитывают, что падение транзита на Вентспилс будет компенсировано за счет увеличения поставок нефти на Мажейкяй, учитывая, что российская нефтяная компания “Юкос” заключила соглашение о покупке у американской “Williams International” пакета акций литовского нефтеконцерна “Mažeikių Nafta”. А “Юкос” обязался ежегодно поставлять в Литву в течение 10 лет минимум по 4,8 млн. т. сырья в год.

В этой связи следует напомнить, что несколько лет назад, еще до строительства БТС, коллеги из Прибалтики предлагали новополоцкой “Дружбе” реализовать совместный проект по увеличению производительности нефтепровода Полоцк-Вентспилс. Речь шла о строительстве на прибалтийском участке параллельной ветки. Однако этот проект не был реализован.

По российскому сценарию

Очевидно, что отношения России с Беларусью в нефтегазовом комплексе строятся не столько на экономическом расчете, сколько на сложном переплетении экономики с политикой. Для России Беларусь представляет собой рынок сбыта емкостью 9-10 млн. тонн нефтепродуктов в год. Если в среднем по российским областям реализуется примерно по 1-1,5 млн. тонн, то белорусский рынок оказывается сопоставимым с очень крупным российским экономическим регионом, охватывающим до десятка областей. Географическое положение Беларуси позволяет ей быть звеном, связывающим Россию с Европой. По территории Беларуси проходят наиболее важные экспортные пути транспортировки нефти. Имеет значение и то, что стоимость переработки нефти на белорусских заводах почти в два раза ниже, чем на российских. Кроме того, транспортный тариф транзита нефти через белорусскую территорию

достаточно привлекателен для российских нефтяных компаний в сравнении с транспортом этого продукта как через саму Россию, так и остальные страны СНГ. Он, к примеру, на 20% ниже украинского.

Удержание Беларуси в монополярной зависимости от поставок российского топлива может рассматриваться как хоть и не объявленная, но вполне естественная доктринальная задача российской внешней политики. Москва обладает достаточными рычагами давления, чтобы любое белорусское руководство старалось избегать конфронтации.

Есть ли альтернатива?

Пока сохраняется полная зависимость Беларуси от поставок российского топлива, Минск не может себе позволить даже намек на антироссийскую ориентацию ни в одной части земного шара. Руководство Беларуси такая ситуация до недавнего времени полностью устраивала, поскольку оно получало свои дивиденды – дешевый газ, что позволяло ей поддерживать нереструктурированную экономику. Однако когда обозначилась тенденция выравнивания цен с мировыми, белорусская власть почувствовала себя некомфортно.

Пару лет назад белорусское руководство впервые жестко заявило о необходимости поиска альтернативных источников сырья для белорусского ТЭКа. В частности, речь шла о практически новых источниках поставки в Беларусь нефти. В качестве альтернативы российской нефти назывались страны Персидского залива, другие страны СНГ. Однако анализ показал, что в результате нефть для Беларуси может стать “золотой”. Шла речь и об участии Беларуси в разработках нефтяных месторождений в России, но публично озвученный проект “Беларуснефти” по разработке некоторых российских месторождений пока так и не вылился в конкретный результат даже по вопросу раздела продукции. Вся проблема в том, что Беларусь не готова выкладывать десятки миллионов долларов за участие в подобных тендерах.

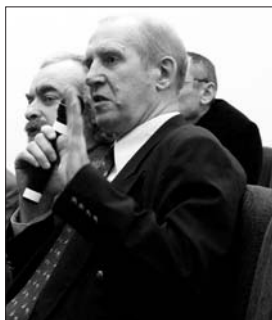
Сценарий дальнейшего развития ситуации в топливно-энергетическом комплексе Беларуси спрогнозировать несложно. Пытаясь ослабить свою зависимость от российского сырья, руководство Беларуси попытается усилить режим экономии энергоресурсов, ужесточить платежную дисциплину. Уже сейчас для каждой отрасли правительство установило директивные задания по экономии энергоресурсов. Уволены первые 7 директоров предприятий, которые не смогли заплатить за поставки российского сырья. Однако без привлечения инвестиций и новых технологий никакая экономия белорусским предприятиям не поможет. Поэтому белорусское руководство вынуждено

будет пойти на приватизацию предприятий нефтехимии. Кстати, ожидалось, что 2002-й год станет началом большой приватизации в Беларуси.

Поначалу все шло по плану. В начале 2002 г. белорусское правительство объявило о продаже пакетов акций 5 предприятий нефтехимии, надеясь получить за их акции на начальном этапе 250 млн. USD, а в ходе дальнейшей приватизации — более 1 млрд. USD инвестиций. Лукашенко лично патронировал процесс их акционирования, распорядившись завершить его в исключительно жесткие сроки. Он потребовал от правительства до 25 января 2002 г. положить ему на стол результаты переговоров с потенциальными инвесторами (прежде всего с российскими) и предупредил о недопустимости волокиты там, где есть хорошие предложения. Белорусский президент заявил, что инвестиции будут привлечены в 2002 г., и мало кто в этом сомневался.

Весной 2002 г. на переговоры в Минск приехала беспрецедентная по численности “команда” представителей российского бизнеса. Лукашенко принимал руководителей ведущих российских компаний – “Лукойла”, “Итеры”, “Сургутнефтегаза”, “Славнефти”, “Сибура” и “Балтики”. Вслед за этим были созданы рабочие группы, которые занялись отработкой инвестиционных проектов. Однако, несмотря на столь “громкий” старт, ничего не получилось. Первая объявленная для приватизации “пятерка” – “Нафтан”, “Полимир”, “Белшина”, “Азот” и гродненское “Химволокно” – была действительно акционирована, но в прошлом году правительство так и не объявило о продаже акций этих предприятий. Следует заметить, что приватизационный пыл у правительства стал понемногу остывать еще в апреле 2002 г., сразу после того, как были заключены соглашения с Россией о поставках природного газа по льготным ценам. И на этот раз белорусскому президенту удалось переиграть российских олигархов: он отстоял цитадель государственной собственности, пользуясь при этом благами союзного государства. Однако расставлены еще не все точки над “i”...

Беларусь как транзитное государство



Владимир Глод

Канд. филол. наук, эксперт

*Консультативного совета оппозиционных
политических партий Республики Беларусь*

Беларусь находится в центре Европы, на пересечении трансевропейских коммуникаций: транспортных артерий, энерго-сырьевых и товарных потоков. Развитие этих коммуникаций является частью долговременной стратегии ЕС. В свою очередь расширение ЕС является частью объективных тенденций глобализации, развития общеевропейской интеграции. Беларусь помимо ее воли втягивается в этот процесс. Причем интеграция Беларуси в единое европейское пространство происходит в рамках и темпах, заданных мощными экономическими центрами, прежде всего, ЕС и Россией.

Важнейшим фактором, втягивающим Беларусь в процесс общеевропейской интеграции, привязывающей Беларусь к Европейскому Союзу, является программа развития транспортных коммуникаций. В этой программе, в частности, было определено, что на востоке ЕС заинтересован в развитии пяти транспортных коридоров. Самым продолжительным и мощным из них должна стать скоростная железная дорога и автомобильное шоссе Берлин-Минск-Москва. По этим транспортным артериям пойдет основной поток торговли между ЕС и Россией. Это объективно создает благоприятные условия для роста товаропотоков между европейскими государствами и Беларусью, например, облегчит Беларуси доступ к польским портам.

Впрочем, амбициозные планы куратора строительства автомагистрали Госсекретаря Союза Беларуси и России Павла Бородина простираются куда далее. Он уже несколько раз заявлял о том, что маршрут Берлин – Москва должен перерасти в маршрут Париж – Пекин. Для этого, как отмечают специалисты, необходимо порядка 20 миллиардов долларов.

Включение автомобильных и железнодорожных путей сообщения Литвы

и Латвии в единую транспортную сеть ЕС может привести к снижению объемов грузопотоков через территорию Беларуси. Сейчас по объему международных автоперевозок Беларусь занимает четвертое место среди европейских стран. При этом в общем грузопотоке, проходящем через Беларусь с запада на восток, порядка 90% составляют грузы, следующие из стран ЕС в Россию. 70% российских экспортных поставок проходит транзитом через территорию Беларуси. Из 62 миллионов тонн грузов, прошедших в 2001 году транзитом через Беларусь, 26 миллионов принадлежали России. И это без учета нефти и газа, которые пересекают территорию Беларуси по трубопроводам. Пропускная способность белорусских пунктов пропуска составляет сегодня около 7000 автомобилей в сутки. Из бюджета Союзного государства финансируется строительство еще 8 пунктов пропуска на территории Беларуси, что, по расчетам российских специалистов, позволит увеличить поток автомобильного транспорта практически в 2 раза и существенно снизить потери времени на прохождение белорусско-польской границы.

Однако российскую сторону уже не удовлетворяет положение, при котором белорусские автоперевозчики обслуживают почти две трети грузопотоков между Россией и Западной Европой. Поэтому между Москвой и Минском периодически возникают на этой почве различные конфликты. Так, Ассоциация международных автомобильных перевозчиков РФ (АСМАП) теперь рекомендует использовать альтернативный маршрут в западноевропейские страны через Прибалтику, несмотря на то, что он на сотню километров длиннее.

В 2002 году весьма напряженные ситуации возникали у белорусских и литовских перевозчиков. Белорусские власти настаивали на том, чтобы литовские перевозчики передвигались по территории Беларуси только в сопровождении автомобилей белорусской ГАИ. Это в Минске объясняли тем, что так называемые фирмы-однодневки Литвы не платили денег за перевозку своих грузов по территории Беларуси.

В стремлении заработать как можно больше денег, белорусские власти одно время увеличивали различные дорожные платежи. Особенно усердствовали местные власти, которые пытались своими “временными мерами” латать собственные бюджетные дыры, а страдала от этого вся республика, которую иностранный перевозчик стал объезжать. Так, транзитный проезд по ряду европейских государств, имеющих, кстати, куда более развитый дорожный сервис, был намного дешевле, чем через Беларусь. Приструнив местные власти, республика смогла практически остановить уже в первой половине 2001 года падение транзита иностранных перевозчиков. А в третьем и четвертом

кварталах был зафиксирован их рост. Если в 2000 году через Беларусь прошло 436.000 транспортных средств, то в 2001 году транзит увеличился на 29.600 поездок.

В последнее время в Беларуси разработаны и одобрены следующие документы:

- Комплексная программа развития приграничной инфраструктуры Республики Беларусь, в которой определены первоочередные инвестиционные проекты, приоритеты их выполнения, объемы и возможные источники финансирования;
- Государственная программа “Дороги Беларуси” на 1997–2005 гг.; в дополнение к ней разработана Схема развития дорожного сервиса на сети магистральных дорог Республики Беларусь до 2005 г., в соответствии с которой приоритет в развитии отдан международным автомагистралям;
- Концепция развития приграничной инфраструктуры Республики Беларусь, которая предусматривает конкретные маршруты движения транзитного грузового транспорта и определяет основные направления в развитии пограничных пунктов пропуска и автомобильных дорог на подходах к пунктам пропуска;
- Программа развития транзитных перевозок грузов и пассажиров железнодорожным и автомобильным транспортом через территорию Республики Беларусь до 2005 г., которая предусматривает ряд мер по созданию условий, благоприятствующих увеличению транзитных перевозок через территорию республики.

В соответствии с принятыми документами завершено первичное формирование структуры сервисного обслуживания на автомобильной дороге “Брест–Минск–граница Российской Федерации”. Модернизация и развитие автомагистрали неразрывно связаны с реконструкцией существующего автодорожного пограничного пункта таможенного оформления грузового автотранспорта “Козловичи”, который расположен в районе г. Бреста и является важнейшей структурной составляющей транспортного коридора П. Белорусский участок транспортного коридора IX “граница Российской Федерации–Витебск–Орша–Могилев–Гомель–граница Украины” соединяет Финляндию, Литву, Россию, Беларусь, Украину, Молдову, Румынию, Болгарию и Грецию и имеет протяженность по территории республики 456 км. Ветвь этого коридора IXB “Гомель–Минск–Вильнюс–Клайпеда” имеет протяженность по

территории Беларуси 468 км. Исходя из имеющихся финансовых возможностей, только на ремонт и содержание дорог, входящих в этот транспортный коридор, республика ежегодно направляет порядка 6 млн. долларов.

В Беларуси разрабатывается проект продления на свою территорию международного транспортного коридора V “Триест–Любляна–Будапешт–Львов” в направлении “Львов–Ровно–Сарны–Минск”, что позволит связать II, V и IX транспортные коридоры в общую сеть, укрепит транспортные связи и будет способствовать увеличению объемов перевозок, в том числе транзитных – из стран Скандинавии и государств Балтии в направлении Юго-Восточной Европы и стран Черного моря. Реализация данного проекта позволит значительно сократить расстояние и сроки выполняемых перевозок, что подчеркивает его перспективность и значимость.

Беларусь является частью восточной ветви единого европейского топливно-энергетического комплекса. Причем Беларусь интегрируется в него в качестве ключевого и незаменимого элемента. Так, через нее прокачивается две трети всего российского экспорта нефти в Европу. Через Беларусь и Польшу проложена одна ветка газопровода “Ямал-Европа”, по которой прокачивается около 25 млрд. кубометров газа. ЕС и Россия приняли решение увеличить поставки российского газа в Европу более, чем в два раза. Для этого старых ниток недостаточно.

Решение “Газпрома” и пяти европейских компаний о создании консорциума по строительству новой ветви газопровода “Ямал-Европа” через территорию Беларуси, Польши и Словакии в обход Украины существенно повышает геополитический вес Беларуси. После введения новой ветви объем транзита увеличится по различным данным от 55 до 75 млрд. кубометров. В настоящее время считается, что строительство белорусского участка завершится в ближайшие месяцы. Он протянется на 575 км. После ввода его в действие он станет одной из главных ценностей белорусской экономики, ибо некоторые эксперты полагают, что плата за транзит покрывает все расходы для газа, необходимого Беларуси. Кстати, ежегодный доход Беларуси за транзит специалисты называют в пределах от 300 млн. до 2 млрд. долларов. Такой большой разброс объясняется тем, что нижняя граница – это льготная ставка, по которой Беларусь перегоняет российский газ в настоящее время. Она в несколько раз меньше, чем плата за транзит по территории соседних с Беларусью государств.

Инфраструктура газового хозяйства Беларуси принадлежит государственному концерну “Белтрансгаз”. Поскольку хозяйственные субъекты страны очень плохо рассчитывались за потребляемое топливо, у “Белтрансгаза” на-

копилась большая задолженность пред “Газпромом”. К моменту, когда российская сторона в ноябре 2002 года ограничила поставки газа, размер задолженности составлял порядка 300 миллионов долларов. “Газпром” объяснил такие действия тем, что к этому времени Беларусь исчерпала свой лимит льготного (по ценам Смоленской области – 24 доллара) получения голубого топлива. “Газпрому” финансово невыгодно продавать газ по такой цене, к тому же нельзя забывать, что Беларусь платит весьма незначительную часть газа “живыми” деньгами. Все остальное составляет пресловутый бартер, от которого в России все больше и больше отказываются. Но надежда получить часть собственности “Белтрансгаза” вынуждала идти на компромисс.

Сегодня “Белтрансгаз” располагает свыше шести с половиной тысяч километров газопроводов, 8 компрессорными станциями, 250 газореспродельными станциями, 2 газохранилищами. До осени 2002 года “Белтрансгаз” входил в число объектов, не подлежащих разгосударствлению. Однако парламент снял это табу, и можно предполагать, что определенная часть собственности (специалисты называют цифру в 30-40%) перейдет к России. По расчетам правительственных экспертов Беларуси, рыночная цена “Белтрансгаза” может достигнуть одного миллиарда долларов. Хотя балансовая стоимость этих объектов составляет 400 миллионов долларов. Специалисты уверяют, что значительная часть упомянутого оборудования изношено. Чтобы его заменить, надо потратить около миллиарда долларов. Но даже в этом варианте игра стоит свеч.

Давление со стороны Москвы на власти Беларуси особенно усилилось во второй половине 2002 года. И официальный Минск вынужден был уступить. В ноябре Национальное собрание страны в спешном порядке рассмотрело и проголосовало за то, чтобы вывести “Белтрансгаз” из Государственного списка объектов хозяйствования, не подлежащих приватизации.

Но, как известно, с прокладкой маршрута газопровода Ямал – Западная Европа в Польше возникли проблемы, да и сам маршрут отнюдь не является единственным. Например, 24 апреля 2001 г., “Газпром” подписал соглашение с немецкими “Ruhrigas” и “Wintershall” и финской “Fortum” о совместной разработке технико-экономического обоснования проекта строительства газопровода из России в Германию по дну Балтийского моря, признанного экономически выгодным еще в 1999 г. В качестве ресурсной базы для газопровода могут быть использованы имеющиеся запасы газа в Надым-Пуртазовском регионе с последующим подсоединением Штокмановского месторождения. Газопроводу может быть присвоен статус трансевропейской сети (TEN), что

позволит получить доступ к ресурсам европей-ских финансовых институтов, прежде всего Европейского инвестиционного банка. Возможно, именно он в перспективе станет одним из магистральных направлений. Проект получил название «Северо- Европейский газопровод».

Объявленные планы транспортировки газа через Балтику можно воспринимать как своего рода сигнал из Кремля не только Варшаве, пытающейся солидаризироваться с Киевом, но и белорусскому правительству. Кремль дает понять, что российского газа для транспортировки хватит всем газопроводам. Но решать, в зависимости от ситуации, по каким и сколько будет поставляться, решать будут только в Кремле. Похоже, пресловутое разграничение бизнеса и политики, пропагандируемое Кремлем, в данном белорусском варианте может иметь свои особенности, которые обычно связывают с самой личностью Лукашенко. Надо полагать, в Европе понимают, что такие грандиозные бизнес-планы, коими являются планы транспортировки российского газа, не могут стать заложниками белорусского субъективного фактора. Европейцы говорят, что им хватило Милошевича.

Анализируя отношения Беларуси с внешним миром, попытки вписаться в новую систему международных отношений, необходимо констатировать, что белорусское руководство демонстрирует неспособность адаптироваться к новым историческим и геополитическим условиям. А ведь уже в 2004 году Беларусь получит 1000-километровую границу уже не с Польшей, Литвой и Латвией, а с ЕС. О последствиях такой ситуации, в том числе и сфере транзита, нужно думать уже сегодня.

Некоторые социально-экономические аспекты приватизации в Республике Беларусь



Валерий Дашкевич
Канд. экон. наук, исполнительный директор
“Белгазпромбанка”, Минск, Беларусь

Реформирование постсоциалистических экономик Центральной и Восточной Европы в 90-е годы прошлого столетия, проведенное с разной степенью успеха в различных странах, шло приблизительно по одной схеме:

- поэтапное разгосударствление и приватизация государственного сектора;
- проведение реформ в монетарной и налогово-бюджетной системах;
- либерализация ценообразования;
- формирование внутренней институциональной среды для развития частного бизнеса;
- отказ от социалистических схем социальной защиты населения и переход к «точечной» поддержке наиболее нуждающихся категорий граждан.

Большинство новых независимых государств, образовавшихся на месте бывшего СССР, решали эти задачи одновременно, но при этом делали упор на разные блоки реформ. Как представляется, страны Балтии, включая Литовскую Республику, в первую очередь предприняли усилия по формированию стабильной монетарной системы и переходу к цивилизованной налогово-бюджетной системе. Иными словами, по созданию удовлетворительной макроэкономической среды, стимулирующей последующее развитие частного бизнеса.

Другие государства, например, Россия, на старте реформ больше внимания уделили приватизации госсектора и либерализации цен, явно запоздав с финансовой стабилизацией и совершенствованием систем социальной защиты населения. Некоторые аналогии можно наблюдать и в Украине. По-видимому, это связано не только с тем, какой ориентации придерживалось правительство конкретного государства, но прежде всего с отраслевой структурой экономик этих стран, а также их общими размерами и внешними условиями.

Исключение из всех постсоветских стран составляет Республика Беларусь, которая в течение всего одиннадцатилетнего периода самостоятельных реформ (1991-2002 гг.) не получила удовлетворительного результата ни в одном из основных блоков рыночного преобразования национальной экономики. В настоящее время в негосударственном секторе экономике, включающем, согласно методологии национальной статистики акционерные общества со 100-процентным пакетом акций в собственности государства, занято менее 45% всего трудоспособного населения страны и его доля в ВВП не превышает 42-44%. Т.е. унитарные предприятия, находящиеся в полной собственности, государства преобладают в экономике страны абсолютно. Как следствие, в совокупных денежных доходах населения заработная плата составляет примерно 54%, социальные трансферты около 21%, а доходы от предпринимательской деятельности, включая доходы от ведения подсобных домашних хозяйств, всего лишь – 23%. Доходы от собственности – менее 2%.

Еще менее эффективными оказались действия белорусских властей по достижения финансовой стабильности. Если перевести обменный курс нынешнего белорусского рубля в советские рубли начала 90-х годов (для устранения эффекта двух деноминаций), то по состоянию на 1 января 2003 г. он составит 19 200 000 рублей за \$1. Темп роста потребительских цен за этот период можно оценить примерно в 20-25 млн. раз. Более точную оценку дать затруднительно в силу неоднократных изменений в методологии подсчета.

Однако даже в период 1996-2002 гг., когда большинство соседних государств добилось относительной финансовой стабилизации в своих экономиках, белорусский рубль девальвировался в 167 раз. Основная причина – чересчур «вольное» обращение белорусских властей с инструментами денежно-кредитного регулирования. В отдельные годы прирост чистого внутреннего кредита в национальной валюте (денежной эмиссии) составлял более 300% в год. Основная цель столь «мягкой» денежно-кредитной политики – не допустить остановки крупнейших промышленных предприятий, финансирование аграрного сектора, точнее – его убытков, образовавшихся в

результате диспаритета государственных закупочных цен на продукцию сельского хозяйства по отношению к ценам на продукцию промышленности, а также кредитования жилищного строительства. Начиная с 2000 г. белорусское правительство начало проводить более взвешенную денежную политику и ему удалось снизить темпы девальвации и инфляции до 35-22% и 46-35% за 2001 и 2002 годы, соответственно. Но в результате, в нереструктурированном реальном секторе экономики резко повысился удельный вес убыточных предприятий – 35-45% от общего их числа в течение 2002 г.

Целенаправленная политика поддержания отечественной промышленности и сельского хозяйства за счет эмиссионных кредитов центрального банка и бюджетных дотаций объективно привела к своеобразной налогово-бюджетной политике. С одной стороны, она сопровождалась довольно высоким уровнем ставок налогов (НДС – 20%, налог на прибыль – 25%, чрезвычайный налог – 5%, подоходный налог – 12-30% и т.п.), которые во всем объеме уплачиваются прежде всего эффективно работающими предприятиями, но, с другой стороны, она приводила к массовому льготированию по налогам для значительного числа крупных, градообразующих предприятий, которые не были в состоянии их уплатить. Поэтому при общем формально высоком уровне налогов в стране через бюджеты всех уровней перераспределяется всего лишь около 35% от ВВП, а реальный дефицит бюджета (с учетом эмиссионных кредитов центрального банка экономике) составлял в последние годы не менее 4-7% от ВВП. В последние один-два года сделана попытка перейти к политике более жестких «бюджетных ограничений», но реально она выразилась лишь в сокращении бюджетного финансирования отдельных незащищенных статей – науки, образования, культуры.

Господство государственного сектора в экономике объективно не могло обеспечить темпа роста личных доходов наемных работников, адекватного темпу роста потребительских цен на повседневные товары и коммунальные тарифы. Как следствие, правительство было вынуждено дотировать из бюджета большинство коммунальных расходов населения и регулировать внутренние оптовые и розничные цены на большой перечень потребительских товаров. В результате, с одной стороны, ему удалось избежать массовой нищеты большинства населения, но, с другой – совершенно искажено реальное финансовое положение отечественных предприятий. Средний уровень их рентабельности имеет устойчивую тенденцию к снижению и за 2002 год составил около 8-9%.

Тем не менее, следует признать, что подобная экономическая политика позволила белорусскому правительству избежать серьезных проблем с занятостью населения (не более 2-3% экономически активного населения) и при средней заработной плате в 90-105 долларов в месяц правительство и прежде всего президент располагают стабильной электоральной поддержкой в 30-40% голосующих граждан.

Белорусский экономический феномен, иногда во внутреннем употреблении называемый «белорусской экономической моделью», имеет свои вполне «внятные» исходные корни.

В первую очередь, следует отметить, что данная модель формировалась стихийно и ее создатели никогда не имели осмысленной стратегической программы, опираясь в тактических вопросах на несколько простейших и социалистических по духу принципов.

В наиболее общем виде их можно сформулировать следующим образом:

- приоритет государственных интересов над интересами личности (государственный «патронаж» во всех без исключения сферах экономики);
- недопущение значительного социального расслоения общества («выдавливание» частного предпринимательства, минимизация его прибыли);
- сохранение крупного государственного сектора в экономике, как материальной основы для централизованного управления ею (отказ от приватизации и возможности эффективного использования имеющихся факторов производства);
- использование централизованных ресурсов государства, включая эмиссионные источники для «подкорма» наиболее зависимых в материальном плане слоев населения (пенсионеров, военных, работников госаппарата) и обеспечения тем самым определенной социальной поддержки данной модели.

В этой связи возникает естественный вопрос: почему именно в Беларуси могла сложиться столь нетипичная для европейской части бывшего СССР ситуация, приведшая к фактической экономической и политической изоляции страны?

Односложно ответить на этот вопрос невозможно, поскольку это связано, очевидно, с целым комплексом факторов. Если попытаться их сгруппировать по основным блокам, то, в первую очередь, можно назвать следующие группы факторов:

- Во-первых, в Беларуси всегда была чрезвычайно сильно развита зависимость от московской метрополии коммунистического толка и в течение всех лет суверенного развития существует стойкое убеждение во временности всего происходящего и неизбежности восстановления в той или иной форме Советского Союза. В этой ситуации раздробленность демократических сил между национально-ориентированной и пророссийской частями позволила прийти к власти левым силам, органически неприемлющим рыночные модели развития. В результате реформы первоначально проводились нерешительно и неохотно, что, в свою очередь, не позволило сформироваться национальной бизнес-элите, способной финансово поддержать политические движения рыночной ориентации.
- Во-вторых, белорусские политические элиты не выдержали испытание «шоковой терапии» первой половины 90-х годов и позволили прийти к власти людям, взявшим на вооружение примитивный популизм и не признающим основных демократических ценностей в экономике – неприкосновенности частной собственности и свободы в выборе сферы деятельности. В результате стране была навязана неприемлемая для развития частного бизнеса макроэкономическая среда (монетарная и налогово-бюджетная политики, система ценообразования, несовершенство основных рыночных институтов), которая закрыла ее для серьезных иностранных инвестиций и привела к частичной экономической изоляции.
- В-третьих, отказ от быстрой приватизации государственной собственности и сохранение госсектора в экономике потребовали создания адекватной системы управления им, которая постепенно превратилась в жестко интегрированную вертикаль, исключаящую любой вариант выборности исполнительных органов государственного управления и нуждающуюся в минимуме экономического законодательства.
- В-четвертых, экономическая поддержка России, в первую очередь через дотирование белорусской экономики низкими ценами на энергоносители и предоставление технических кредитов, позволившая в течение ряда лет проводить специфический экономический эксперимент – формировать «социально-рыночную модель экономики» при минимуме частной собственности в стране.

Нарастание в последние годы экономических проблем, связанных с низкой рентабельностью госсектора и потерей традиционных рынков в России, вынуждает белорусское правительство, тем не менее, постепенно менять свою политику в отношении приватизации. Только за один 2002 г. было решено:

- отказаться от чековой приватизации и начать массовую продажу госсобственности за деньги (в Беларуси до сих не реализовано около 1/3 начисленных чеков);
- объявлено о намерении продать ряд предприятий нефтехимии, для чего было проведено их экстренное акционирование (Новополоцкие “Полимир” и “Нафтан”, Гродненское ПО “Азот”, Могилевский и Светлогорский заводы искусственного волокна, Бобруйский шинный комбинат). В декабре 2002 г. был продан 10-процентный пакет акций ОАО “Славнефть”;
- заявлено о планах привлечь в 2003 г. не менее 1 млрд. долларов иностранных инвестиций, что автоматически предполагает ускорение темпов приватизации в стране и создание приемлемого для иностранцев инвестиционного климата;
- оживились действия по созданию и расширению свободных экономических зон (всего их в стране 7).

Насколько реальны эти намерения покажет время. В бюджете на 2003 г. заложены поступления около 187 млн. долларов от продажи госсобственности. Учитывая ничем не покрытый дефицит бюджета в 180 млн. долларов отказаться от продажи как минимум 1-2 предприятий белорусскому правительству будет непросто.

Тем не менее, ожидать действительно серьезной приватизации в 2003 г. не следует. Скорее всего Минск будет ожидать результатов президентских выборов в России в первой половине 2004 г. (российский бизнес – это пока единственный потенциальный покупатель белорусских предприятий) и использует приватизацию как элемент политического торга в период до выборов президента в Беларуси осенью 2006 г.

Environmental Aspects of Sustainability in Belarus



Eleanora GVOZDEVA
Expert, ECOHOME Public Association,
Minsk, Belarus

The Belarusian environment and Europe

The present scale of interference into eco-systems resulting from the extensive development of agriculture, demographic boom, and industrial pollution forces the mankind to seek not only for new technologies, but also for effective institutional mechanisms to ensure ecological safety. This has become one of the main functions of states according to the principles of sustainable development. Unfortunately, in many countries in transition the anthropogenic burden on the environment persists. Imperfect and outdated technologies are not the only reasons for the environmental degradation. The anthropogenic burden is deeply rooted in the decision-making paradigm created and cherished by peoples' mentality.¹

The share of Belarus in world economy is very small (around 0,03%), while the weight of Belarus in the European and world environment is much bigger.² Belarus is an example of a country whose eco-systems exert a great influence on the eco-equilibrium in the whole of Europe, while the country itself is not capable of maintaining this equilibrium due to its specific economic, political and institutional mechanisms. The example of Belarus demonstrates both the

¹ Altshuler, I.I., Golubchikov, Y.N., and Mnatsakanya, R.A. 1992. "Glasnost, perestroika and eco-sovietology." In *The Soviet environment: problems, policies and politics*, ed. by J. M. Stewart. Cambridge: Cambridge University Press.

² "World Bank and the Government of the Republic of Belarus." 1993. In *Belarus environmental strategy study*. Vol. II. Washington: World Bank.

importance of a global responsibility for ecological safety and the scope of the international interdependence.

Belarusian wetlands and forests are the biggest in Europe and are the only habitats of many important biological species. They contribute to the biological diversity, hydro- and atmospheric equilibrium of the European climate. Belarusian surface and ground water basins play an important role for the greater region, and contribute to the Baltic and the Black sea.³

The Belarusian paradigm of ecological safety in action

Belarus has made some progress in the creation of an institutional and legislative basis for the rational use of natural resources and protection of the environment. Besides many laws and acts regulating the environmental performance the government adopted the National Security Concept that envisages contingent eco-safety programs.⁴ However, Belarus remains a country, which is still afflicted by the former Soviet Union's approach to data collection, reporting and decision-making related to the environment.⁵ The phenomenon of non-compliance with the existing regulations and norms has already brought Belarus to a situation when ecological factors along with economic decline put constraints on the well-being of its population (See Figure 1).

The ecological situation in Belarus is closely connected with the economic crisis. The fall in production has not been accompanied by an adequate decrease in pollution.⁶ The reason for the persistence of the negative tendencies in the environmental performance of the country are to be found in the unresolved tensions between the economic and ecological interests inherited from the former economic and political system.⁷

³ Плужников, В.Н., Фадеева, М.В. и Бучурин, В.И. 1996. "Водные ресурсы Беларуси, их использование и охрана". *Природные ресурсы* №1: стр. 21-35; Ярошевич, Л.М. 1996. "Экологическое состояние почвенного покрова Беларуси". Там же: стр. 8-15.

⁴ *Современные проблемы экологической безопасности и рациональное природопользование*. Доклад Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 2002.

⁵ *Ecological information system in Belarus: evaluation by OECD*. Paris: OECD Publications, 1994.

⁶ *Отчет о природоохранной деятельности -1998*. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Минск: Минприроды Р.Б., 1999.

⁷ Pearce, D. 1993. *Economic values and the natural world*. London: Earthscan Publications Ltd.

Figure 1. Some of Belarus' social development data

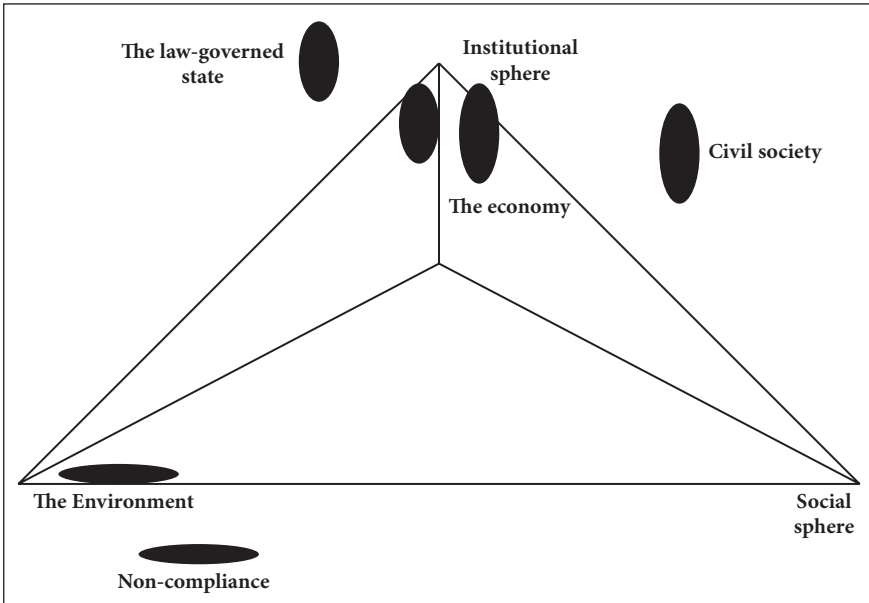
The rate of depopulation: - 4.1% in 2000
Birth rate: 8.8 per 1000 inhabitants.
Mortality rate: 14.2 per 1000 inhabitants
Life expectancy: 67.9 (data 1999)
Inborn handicaps: + 50% since 1989
Cancer: 48.6% since 1986 (1998)
Alcoholism: 10 liters of pure alcohol per person (2001)
Divorces: 67.8% (1997)
Suicides: 1.9 fold increase since 1990

Национальный план действий по гигиене окружающей среды Беларуси 1999.
Минск: Минприроды Р.Б.

The draft concept of the national sustainable development strategy until 2020 stipulates that the country has to overcome the industrial approach to the environment and human beings by creating a new paradigm of interaction between nature and society. The lack of clearly defined national idea and values, a rudimentary civil society and the inadequate rule of law, as well as non-compliance with ecological norms and regulations are among the limiting factors for a sound and viable sustainable development strategy in a transitional country. The “eroded” areas in the institutional and environmental spheres in the “Belarusian Sustainability Pyramid” are interconnected and create the so-called “evil spirals”⁸ in the relationship “environment – society” (See Figure 2.). (Only some aspects of the “pyramid” relevant to the subject of this article are being discussed here.).

⁸ By the “evil spirals” we imply the influence of erroneous decisions on the environment, which, in turn, “pays back” by aggravating the negative tendencies in the economy and society as a whole. The resulting worse situation is not, however, corrected by better decisions due to the lack of institutional (or “mental,” as referred to in the title of this publication) capabilities. Thereupon, another wrong decision is being taken, thus bringing the environment to a still worse situation that consequently “pays back” to people by the worsened conditions.

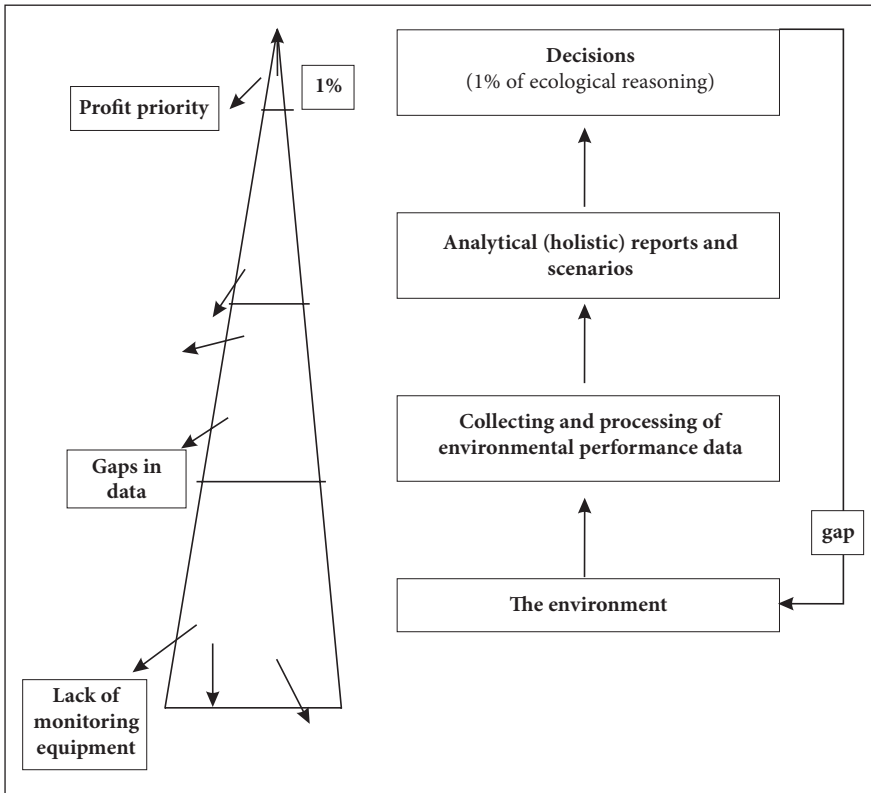
Figure 2. The eroded Belarusian Sustainable Pyramid



The non-compliance phenomenon in the field of ecological safety is accounted for by many factors: a weak or totally missing monitoring of the environmental performance needed for decision-making; worn out equipment; financial constraints on the procurement of new equipment or technologies; the principle of “economic profit first” in decision-making, and many others.

Decision-making oriented to ecological safety guarantees has a “sustainable” goal: to provide a healthy environment for the future generation. This type of decision-making is based on involving both the public and the academics and also on the existence of self-governance. All of those are lacking in the Belarusian decision-making process. A similar customary decision-making model prevails in the traditional ecological safety areas (forests management, waste water treatment, industrial pollution prevention, water management, and etc.), preventing ecologically grounded decisions from being taken and creating the “evil spirals” (See Figure 3.)

Figure 3. “Leaking” pyramid of decision-making



At every stage of the decision-making process the “pyramid” of potencies for decisions oriented to ecological safety is losing some of its capacity. Thus, at the basic stage (the environment) the country has insufficient capabilities for an effective monitoring of the environment due to technical constrains, low motivation of specialists and big turnover of personnel in the field.⁹ The poor

⁹ Минчукова Л.А. 1995. *Проблемы создания организационно-экономического механизма рационального природопользования (на примере Гомельской области)*. Автореферат диссертации соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва: Государственная Академия менеджмента им. С. Орджоникидзе.

state of data monitoring and collection, as well as of the methods of analysis ensues low-quality data at the next stage - preparation of analytical reports. Even if analytical reporting includes some holistic approach, calculates risks and shows threats generated by a certain decision, economic considerations would very often prevail at the following stage. Only 1% of information on real ecological threats is incorporated in a final decision at the “apex” of the pyramid.¹⁰ Moreover, there is no real feedback in the system. Causes for the negative consequences of specific decisions can be traced back only when they have already triggered off irreversible changes on the regional or even the global level.

The “evil spirals” of Belarus

Belarusian environmental problems need a discussion of their origins so as to find out why they have been persistent and unyielding to solutions for so long a time. Some of them may be of an international character and may affect aspects of ecological safety in the whole of Europe. They are as follows:

- covert and overt non-compliance of enterprises to eco-standards (a “time-bomb”
- for the environment and people);
- pollution of water (83% of sewage water and 80% of ground water do not comply with the ecological standards); pollution with NO_x (on the average 4 times the maximally permissible concentration level);
- degradation of the Polesye wetlands;
- threat to Belovezshskaia Puscha - the oldest forest of Europe;
- Consequences of the Chernobyl disaster.¹¹

The example of the three “evil spirals” allows to draw a general picture of the Belarusian official approach to nature’s heritage and the ecological risks resulting from its depletion.

¹⁰ Peterson, D.J. 1993. *Troubled lands: the legacy of Soviet environmental distraction*. Boulder: Westview Press.

¹¹ Шевцов, Ю.В. и Зайцев, А.Н. 2002. Геополитика Беларуси. Минск: БелНИЦ Экономики; Национальный план действий по гигиене окружающей среды Беларуси; Отчет о природоохранной деятельности-1998.

1. The Chernobyl problem

Regardless of the fact that this environmental disaster came to Belarus from another country, it was left almost alone to cope with the consequences (See Figure 4.).¹²

Figure 4. Chernobyl consequences in figures

70% of radioactive fallout came down on the territory of Belarus
22% of Belarus` total agricultural land has been contaminated
30% of all Belarusian forest has been contaminated
Estimated costs of losses: in agriculture - \$15.2 billion (1986-2015), in industry and workforce - \$0.9 billion

The decisions on the Chernobyl problem matched the pattern discussed above. According to the information of the State Chernobyl Committee, 20% of the state budget since 1986 was directed for the elimination of the Chernobyl consequences.¹³ This figure, however, varies from source to source. Thus, according the estimates of the World Bank and the United Nations Development Programme (UNDP) since 1997 Belarus has spent 10% of its total state budget for the Chernobyl-related activities. In the period from 1995 to 1998 the “Chernobyl budget” was cut from 2.5% down to 1.9% of the GDP. The main allocations earmarked from this amount were payments to the Chernobyl victims (11%-22% of the minimal salary), and only a small portion was directed to the reclamation of the agricultural land and on other activities. For example, in the Mahileu oblast only 2% of the planned Chernobyl funds was spent on growing the so-called “normatively” clean crops or on “cleaning” the contained lands. Only 0.035% out of that sum was directed on private rural households in the contaminated regions.¹⁴

¹² Всемирный Банк. 2002. *Выборочный анализ системы управления природными ресурсами и охраной окружающей среды в Республике Беларусь*. Washington: World Bank.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

Upon realizing that the country would be unable to cope with the disaster, a decision had been taken to “reduce” the number of contaminated regions and settlements by almost twofold, and they were declared “clean”. No updated contamination map of the country has been made public, although it is believed that the contamination zone is growing every year by 5-7 km due to various natural factors.

In recent years Americium 241 ($T_{1/2}$ 432 years) has become another concern of Belarusian scientists.¹⁵ Monitoring of Americium requires very accurate methods and expensive equipment which is unaffordable for the Belarusian monitoring agencies. The danger it poses to human organisms is very severe, while the ecological standards for Americium lack a reliable scientific foundation.¹⁶ At the same time, should Belarus raise this issue, the solution to it will still remain within the present scheme of decision-making. The state is unable to carry out the complex measures of contingency activities even in the territories affected by the Chernobyl catastrophe, where people have lived and will continue to live.¹⁷ The difficult economic situation accompanied by the lack of scientific and public involvement in decision-making has created a tendency to neglect a lot of side effects of Chernobyl.

The radioactive contamination has created on the territory of Belarus a specific ecological background for economic activities a vulnerable environment.¹⁸ For industries it may mean operation under stricter standards due to the cumulative effect of radioactive pollutants, chemicals and heavy metals. It has also created a specific social background for social, employment, medical and educational programs. The small country like Belarus is unable to cope with the disasters of such a scale. This situation by default puts it on the side of those supporting the idea of a global responsibility.¹⁹

¹⁵ Нестеренко, В.Б. 1997. *Радиационный мониторинг жителей и их продуктов в Чернобыльской зоне Беларуси. Информационный бюллетень №7. Минск: Право и экономика.*

¹⁶ Министерство здравоохранения Российской Федерации. 2000. *Гигиенические нормы 2.6.1.8-127-2000-05-15. Нормы радиационной безопасности (НРБ-2000).* Минск: Минздрав Р.Б.

¹⁷ Нестеренко, В.Б. 1997. *Радиационный мониторинг...*

¹⁸ Там же.

¹⁹ Шевцов, Ю.В. и Зайцев, А.Н. 2002.

2. The Polesye wetlands

The Belarusian Polesye wetlands are still on the map of the country. However in reality this region has been extensively meliorated. This melioration project aimed at increasing the agricultural production was the greatest in Europe.²⁰ The whole geographic region with wetlands as its natural landscape has been dried out. Forty years after, the eco-system has radically changed, and the unique habitats have been lost, putting Polesye among the “degenerated” regions on the list of the government’s environmental programs.²¹ Desertification, erosion, violation of the hydrological regime, losses of habitats, 800, 000 migrants out of the 2 million people who used to live in the region – all those are just domestic consequences of the “1% analytical reasoning for decision-making”. The role of the Polesye wetlands for bio-diversity and atmospheric equilibrium in Europe will come to the foreground after irreversible changes will have come into play.

3. Belovezhskaya Puscha

The strategic value of this oldest forest for the European environment cannot be overestimated. The recent events in the forest reflect the narrow-mindedness of decision-makers and a potential threat to the right of the future generations of Europeans to benefit from this international treasure (See **Figure 5**).²²

Figure 5. The status of Belovezhskaya Puscha

the oldest European forest
the “genetic pool” for micro eco-systems
and species of our climate zone
the “green lungs” of Europe
the world’s scientific laboratory
awards of a special Diploma of the Council of Europe

²⁰ Ярошевич, Л.М. 1996. “Экологическое состояние почвенного покрова Беларуси”

²¹ *Современные проблемы экологической безопасности и рациональное природопользование.* Доклад Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

²² Козулько, Г. 2003. *Беловежскую Пушу рубяць, рубяць, рубяць...* Электронная публикация на сайте Социально-экологического союза, <http://www.seu.ru/projects/belovezha/rubka/htm>

The national park “Belovezhskaya Puscha” was been subordinated to the President Administration in 1994. Since then it has become a venue for commercial timber production and other intensive economic activities. To date the forest has already lost some of its scientific sites, cultivated for 30 or more years, but used recently for parquet production and other purposes. The non-transparent authoritarian decision-making has allowed to sack park scientists and to continuously fell the forest for timber production under the guise of a “sanitary felling” (See **Figure 6**).²³

Figure 6. The dynamics of felling in the forest

2001 – 1.019 m ³
January 2002 – 15.608 m ³
December 2002 – 80.000 m ³

A vast felling of the genetically valuable old forest may cause losses in micro eco-systems, in the volume of the green foliage of Europe and, what is more, to some negative changes in both bio- and atmosphere.

Conclusions

Belarus has a legislative basis and policy programs for ecological safety guarantees, but the non-compliance phenomena creates a barrier against the promotion of ecological safety. Because of a special value of the Belarusian environment for Europe, the country’s ecological safety policy has a great impact on the European environmental performance. Belarus is still far from a viable long-term environmental management program that could be implemented to ensure a genuine ecological safety. Irreversible changes being observed in the Belarusian environment result from the “evil spirals” of groundless decisions. If the environmental performance of Belarus remains the same, the growing anthropogenic influence in the coming 10-15 years will result in irreversible negative changes in the European environment, making further protection activities futile. The upset equilibrium in the present eco-systems in Belarus may bring about a chain reaction with unpredictable ecological consequences for the European environment.

²³ Там же.

Neighborhood Impact

The EU and Belarus



Sander Huisman
Programme manager, Center for European
Security Studies, University of Groningen,
the Netherlands

Introduction

In Western Europe Belarus is hardly known. Articles or broadcasts very seldom appear in the Netherlands, which traditionally is an outward looking country (although many have legitimate doubts about the dedication of the last Dutch government towards the outside world). The only time that Belarus appeared in media reports recently was on the occasion of the football match between the Netherlands and Belarus last September. Apart from that, only two serious newspapers reported on the travel ban imposed by the EU against Lukashenko's entourage. Only seldom do European newspapers publish stories about the Belarusian regime. If it does happen, it is often only because of its international implications: such as the arms trade between Belarus and Iraq, or the continuing troubles with the OSCE Advisory and Monitoring Group (now replaced by a new OSCE Office). In Western media reports about the region Russia naturally comes first, followed at some distance by Ukraine and at a much greater distance by Belarus (and Moldova).

I have been asked to speak about the policy of the EU towards Belarus. To my surprise, the European Commission has not shown much commitment towards its relationship with Belarus, despite the fact that it will be a neighbor from 2004 onwards and with that will pose several challenges for the EU. For example, the online description of the EU's relation with Belarus has been updated most recently on 19 June 2001. The attitude of Brussels, thus, more or less reflects the level of attention by the European media to Belarus (i.e. only a

reactive approach to all things that go wrong). I will assess the background of the approach of the EU, and will also offer some options for change. First of all, I will briefly say a few words about the domestic conditions in Belarus, and about its relationship with Russia, since these two aspects have an indispensable influence on the approach of the EU.

1. Conditions at home

Belarus has a favorable geographic location as it is at the crossroads between the EU and Russia. It has an educated population, but wages and salaries are low. Nevertheless, Lukashenko's policies have put the economy in a bad shape and in a steady decline. As a result of the unreformed Soviet-style economy and of the autocratic rule, Belarus does not attract foreign investors. It has a sharp budget deficit, due to the high amount of imports and the low volume of exports. Even though there is a lot of good arable land, some food shortages may occur.

Belarus is in desperate need of foreign investments, and its leadership is showing signs of despair. For example, on 1 October 2002 Lukashenko stated that he wants to be reimbursed by the EU for stopping illegal migrants; otherwise Belarus would not be able to ensure Europe's security. And on 16 October 2002 a senior Belarusian official suggested that Belarus should be compensated by international organizations for the brain drain from the country. Later that same month, Lukashenko called upon a Vietnamese official that Belarus is willing and ready to provide many incentives for Vietnamese investments. And finally, again in October 2002, it became clear that Belarus was again not able to pay its contribution to the Belarus-Russia Union budget. In addition, there were many millions of Euros of wage arrears.¹

A few months ago a more than 400-page volume appeared about the EU and Belarus, in which around 20 experts gave their views on Belarus. The editor Ann Lewis summed up the views of the contributors about Belarus as follows:

- Belarusians are passively content with their lot; they are not prosperous, but they feel secure with their steady pay and Soviet-style welfare and support system;

¹ J. Maksymiuk, 'Belarus: Desperately Looking for Money Amid 'Economic Boom'', *RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Regional Report*, 22 October 2002.

- They were scarred by the economic turmoil of the early years of independence, and are now resistant to radical change;
- This is reinforced by the deep conservatism of all but the very young;
- Belarusians are mostly content with the policy of close relations with Russia, to which there is no tradition of hostility;
- Conversely, there is no strong movement in favor of closer links with the West, except perhaps among the young; and few are sufficiently well-informed to question Lukashenko's characterization of the West as inherently unfriendly, if not hostile, to Belarus;
- There has been no charismatic personality or coherent opposition force to present an attractive alternative.²

I think that many of these characteristics have been subject to change during the last few months, and will be even more so during the next one or two years. Anno 2003, Lukashenko's policy choices are limited. As Michael Emerson of CEPS puts it, "there are two trends at work in Belarus. Firstly, the deteriorating economic, societal and humanitarian conditions, and secondly, Lukashenko's continuing attempt to integrate with Russia and to become president of this Union." I would add two trends outside of Belarus that are equally important: first of all the new relationship of Lukashenko with the Kremlin, since Vladimir Putin has become President, and secondly, the enlargement processes of the EU and NATO.

2. Relations with Russia

Of all the newly independent states that have emerged since 1991, Russia's political influence and control seems to be most strongly felt in Belarus. It is a dependency of Russia, an indispensable part of its Near Abroad, about which Russia has been very clear towards the EU. Russia's Medium-Term Strategy for the Development of Relations between Russia and the EU (2000-2010) clearly states that a partnership between Russia and the EU "should contribute to consolidating Russia's role as the leading power in shaping a new system of inter-state political and economic relations in the CIS area." Therefore, Russia would "oppose any attempts to hamper economic integration in the CIS [by the EU],

² A. Lewis, 'The EU and Belarus: Where Next?', in: A. Lewis, ed., *The EU and Belarus. Between Moscow and Brussels* (London, Federal Trust 2002), pp. 411-418, p. 412.

including through ‘special relations’ with individual CIS member states to the detriment of Russia’s interests.” However, since 1999 the relationships with the EU have greatly improved.

Russia is the most important partner for Belarus in the economic and political fields alike. Preferential treatment by Russia has allowed the Belarusian economy to survive, and has helped to avoid its restructuring and implementing potentially unpopular market reforms. In addition, since the presidency of Vladimir Putin Russia’s influence has been extending towards every sphere in Belarus (as in other countries with authoritarian regimes where democratic, pluralist and market oriented transformation is hardly happening).

Nevertheless, if Putin wants to maintain his domestic reform agenda and to further his good relations with the West, he has to make changes in his relationships with Belarus. And this is exactly what he has been doing over the past months. One of the most dramatic consequences of the changing rules by the Kremlin with regard to Belarus has been the erosion of preferential treatment. Energy subsidies are being curtailed (an estimated cost of 170 million USD per year) and, probably, also the charging of Russian domestic prices for the railway transport. In other words, Putin’s political support for Lukashenko is going to be very costly for the latter.

Russia under Putin is clearly something else than under Yeltsin. Russia’s approach becomes more pragmatic. Lukashenko still has to come to terms with this, but it clearly limits his powers. He has to play Putin’s game. Due to Minsk’s international isolation (especially during travel bans imposed by the EU and the US), Putin is Lukashenko’s last political and economic resort. In addition, under Putin the Union between Belarus and Russia has become irrelevant, and there is nothing that Lukashenko can do about it. The Kremlin under Putin seems committed to taking a full control of Belarus.

3. Relations with the EU

3.1. Background

The relations between the EU and Belarus started in 1992 with an initial dialogue. It soon became clear that the EU and its members did not consider Belarus to be a priority. The relations primarily dealt with nuclear disarmament

and with the transfer of Soviet nuclear weapons from Belarus to Russia. As a result of Belarus' poor political and economic reform, it was the last country to sign a partnership and co-operation agreement (PCA) with the EU in 1995. As a consequence of human rights violations by the Lukashenko regime and of the notorious 1996 referendum on changes in the Constitution (which replaced a more democratic system for an authoritarian presidential one) the relations between Brussels and Minsk deteriorated even further.

In September 1997 the EU Council took a number of decisions that brought the relations to a standstill. No work would be done on the PCA and the Interim Agreement on trade issues. There would be no support for Belarus' membership in the Council of Europe and its guest status in that organization would be suspended. There would be no relations at the ministerial level except with the EU Presidency and the Troika, and the parliament set up by Lukashenko would not be recognized. The TACIS National Program for Belarus was suspended, except for ongoing projects and programs in support of democratization.

Then the OSCE intensified its efforts to help Belarus' return to democracy and other values it had to embrace if it was to participate in the process of the European integration. Under a heavy pressure from Russia Lukashenko agreed to the establishment of the OSCE Advisory and Monitoring Group, which started in February 1998. It was involved, *inter alia*, in advising on the new legislation, strengthening political parties, and stimulating a dialogue between the government and the opposition.

In 1999 the EU realized that its policy of isolation would neither help to solve the existing constitutional crisis nor bring about socio-economic change. Therefore, it initiated a step-by-step policy, which was linked to the progress in democratization and human rights issues (including also the extension of powers of the parliament, opposition representation in electoral commissions, fair access to the state media for the opposition; and the electoral legislation conforming to international standards). It decided also to introduce a new TACIS national programmed for 2001. However, not much progress has been achieved since then, mainly due to Lukashenko's behavior in the domestic political field. According to the former head of the OSCE AMG Hans-Georg Wieck, there was very little chance for any meaningful improvement of the parliament' functions as long as there were only few independent members.

The EC does not have a delegation in Belarus. The EC delegation to Ukraine also covers Belarus and Moldova. However, there is a TACIS branch office in Minsk. It has three major objectives: (1) to facilitate relations between the European Commission, the Belarusian government and the civil society in Belarus; (2) to support the preparation and implementation of the TACIS Program; and (3) to raise awareness about the European Union, its institutions and programs implemented in Belarus. The TACIS Branch Office of the European Commission to Belarus operates in close collaboration with the National Co-ordinating Unit. The Belarusian government established this unit with the assistance of the European Commission to support the work of the TACIS National Co-ordinator. The National Co-ordinator is a member of the government, responsible for the implementation of the TACIS projects in Belarus. Obviously, this direct involvement of the Belarusian government in the allocation and implementation of TACIS projects is a serious impediment to its success.

The TACIS program for Belarus for the period 1991–96 was funded at over €54 million. If multi-country, interstate and regional nuclear safety programs are taken into account, Belarus benefited from a total of €76 million in TACIS funds over this period. Assistance in the framework of the national program was given to a focal area of enterprise support and private sector development and three priority areas: food production and distribution, energy and transport. The TACIS indicative program for 1996-99 could not be negotiated and the planned allocation of €37 million was frozen due to political reasons. However, certain developments have continued within the framework of TACIS, even though these primarily focus on humanitarian assistance and the development of civil society, targeted at the media, NGOs and youth (to the dismay of Lukashenko). As with other New Independent States (NIS), Belarus continues to benefit from the TACIS Cross-Border Co-operation Program, Interstate Program and the Nuclear Safety Program.³

3.2. Belarus' attitude towards the EU

On the website of the Belarusian Ministry for foreign affairs one can find the country's "main directions and principles of foreign affairs activities." It

³ This information is found on the official EU website: http://europa.eu.int/comm.external_relations/belarus/intro/index.htm

states the following priorities: (1) to develop the Belarus-Russia Union State mechanisms; (2) to strengthen the bilateral and multilateral co-operation with CIS member states; (3) to actively participate in the European political and economic processes. Under this heading it says that “Belarus is ready to build mutually advantageous, respectful of mutual interests and traditions relations with the European Union and its member states both on multilateral and on bilateral basis.” So, the EU ranks only third among Belarus’ foreign policy priorities.⁴

It is not surprising that the Belarusian government puts the blame for its isolation on the EU. In a recent article Sergei Martynov the country’s ambassador to Belgium, the EU and NATO, proposes the EU “to leave in the past the short-sighted sanctions policy” that has been a break in the bilateral relations. He invites the EU to implement a realistic and far-sighted policy towards Belarus, and states his country’s openness to a significantly deeper co-operation with the European Union. However, in its policy reformulation, Martynov advises the EU to comprehend, along with others, that it cannot create an energy partnership with Russia without engaging Belarus, that it cannot create a united economic space with Russia without engaging Belarus, and that it has not provided Belarus with support regarding the fight against illegal migration to the EU.

Martynov thinks that the time has come for the EU to assess whether to continue the previous and ineffective policy or to start a new policy of co-operation with Belarus through a step-by-step approach based on reciprocity. This co-operation should be noticeable, and not “simply hypocritical and on the surface.” Martynov thinks of issues like ratifying the PCA, enacting the Interim Agreement, and ending EU quotas on Belarusian textile. In other words, before Belarus can start a new relationship with the EU, the EU should first change its approach.⁵ However, the fact that Belarus tells the EU what to do is a clear signal that it is looking for a rapprochement with Brussels. It also shows that Belarus is becoming more worried about its isolation and especially its economic dependence on Russia.

The EU’s bilateral trade with Belarus has shown a slight expansion over the years, though EU exports have declined following the considerable impact of the Russian crisis of 1998 on the Belarusian economy. Belarus has continued to have

⁴ <http://www.mfa.gov.by/eng/policy/7.htm>

⁵ <http://www.mfa.gov.by/eng/publications/5.htm>

a negative balance of trade with the EU. Agricultural products, metals, textiles and machinery of various types represent the main Belarusian exports to the EU, while finished industrial goods make up the bulk of Belarusian imports.

As said earlier, Belarus cannot maintain its reliance on a single country, even if it is Russia. Such factors as the political and especially economic weight of the EU, the consequences of EU enlargement, the improving relationship between the EU and Russia, the worsening domestic socio-economic situation, and Putin's tough attitude towards Lukashenko will force the leadership of Belarus to pay more attention to its western neighbors and, consequently, to play the game of the EU (e.g. democratization, economic reforms, good governance). Lukashenko is becoming aware of his increasingly awkward position.

3.3. The current state of affairs

The EU continues to encourage dialogue between the Belarusian government and the opposition in order to advance democratization. The EU states that it is ready to resume normal relations with (and full assistance to) Belarus, providing the EU/OSCE criteria for free and fair elections are met. However, the immediate future is bleak. Lukashenko and his cronies have been put on a travel ban as a retaliation for the regime's treatment of the OSCE activities in Belarus. Maybe this helped to bring Belarus toward reaching an agreement with the OSCE on the mandate of a new mission. The mandate of the new Office in Minsk is to "assist the Belarusian government in further promoting institution-building, in further consolidating the rule of law and in developing relations with civil society, in accordance with OSCE principles and commitments".

At the meetings of the EU's General Affairs and External Relations Council (GAERC) Belarus hardly appeared on the agenda during 2002. The exception was the concern within the GAERC about the Belarusian treatment of the OSCE AMG, which was reflected at meetings in April (when Minsk decided not to renew the visa of the acting head of the OSCE AMG) and in October (preceding the ending of the accreditation of the last remaining OSCE diplomat after 29 October). Another interesting development within the GAERC was the beginning of a New Neighbors Initiative (aimed at Ukraine, Belarus and Moldova, thus leaving out Russia). In September 2002 the GAERC re-confirmed its conviction that enlargement will provide a good opportunity to enhance relations between the EU and the countries concerned with the objective of creating stability and

narrowing the prosperity gap at the new borders of the Union. The Council discussed, in particular, relations with Ukraine, Moldova and Belarus, while underlining that *these countries should be the subjects of a differentiated approach*.

In November 2002 the GAERC elaborated upon the New Neighbors Initiative. It said that the enlargement presents an important opportunity to take forward relations with the new neighbors of the EU, which *should be based on shared political and economic values*. In particular, the EU wishes to put in place further conditions that would allow it to enhance its relations with its Eastern European neighbors: Ukraine, Moldova and Belarus. There is a need for the EU to formulate an ambitious, long-term and integrated approach towards each of these countries, with the objective of promoting democratic and economic reforms, sustainable development and trade, thus helping to ensure greater stability and prosperity at and beyond the new borders of the Union. The initiative will be based on a differentiated approach considering each country's distinct political and economic situation, potential and aims. The development of relations with the countries concerned will, of course, depend on their implementation of further reforms and their willingness to respect international commitments and common values on democracy, the rule of law and human rights.

This initiative should be seen in conjunction with the EU's strong commitment to deepening co-operation with the Russian Federation, which is a key partner. In addition, the EU also encourages the further development of cross-border co-operation, including the fight against organized crime and illegal migration, and regional co-operation with and among neighboring countries in Eastern Europe. Furthermore, co-operation with the relevant international organizations in the area, such as the OSCE and the Council of Europe, will be an important element in the implementation of the initiative. In this respect, candidate countries will play an important role.⁶ Of course, these statements are still nothing more than rhetoric, but they at least reflect the EU's standpoint on possible co-operation with Belarus.

4. *Quo vadis*, Belarus and the EU?

Belarus poses no immediate threat to the EU. However, the country is acquiring a greater importance in the light of the enlargement since it will directly

⁶ General Affairs & External Relations Council (GAERC), 'New Neighbours Initiative - Council conclusions', 18 November 2002, doc. 14078/02

border the European Union. Due to its position Belarus is vulnerable to illegal trafficking and organized crime. It is a crossroads for a variety of transit routs. In addition, the customs union with Russia eliminated the internal borders with Russia, and there are no control points to prevent illegal trafficking. Therefore, EU programs directed at demarcation and overall strengthening of borders have become a priority for the EU. They have not been frozen despite a profound dissatisfaction with the current regime.

On the one hand, Lukashenko's regime has been a perfect excuse for the EU not to do anything about its relationship, but on the other hand, Brussels has to undertake something in case the regime changes. Realizing its inability to make an impact, the EU has continuously tried to involve Russia in its relations with Belarus. However, Moscow has repeatedly refused to discuss the situation in Belarus in its bilateral relations with the EU and suggests that Brussels should deal directly with Minsk without Moscow's involvement.

Ramūnas Davidonis concluded in mid-2001 that the years of negative diplomacy have not produced anything concrete. Worse still, it gave the Belarusian leadership a good argument for its policy orientation towards Russia. As the incentive of EU membership is not applicable to Belarus, Brussels is confronted with a unique situation of relative impotence. The EU has few instruments or incentives to influence or alter the behavior of Belarus.⁷ Similarly, Andrei Zagorski pointed out in mid-2002 that the policy options for the EU have been limited, since Lukashenko anyway goes his own way and there is no viable political alternative. The EU can either continue the isolation or change its approach for a proactive one. Or it can wait until the economy (and thus the regime) collapses.⁸

However, I think that new opportunities loom on the horizon. As a result of the worsening socio-economic situation in Belarus, the tough attitude of Putin towards Minsk, challenges posed by EU enlargement (the Schengen "wall", problems with trade and transportation), the political and economic weight of the EU, and of the improving relation between the EU and Russia the EU is gaining importance for Belarus. Lukashenko has become a victim of his own authoritarian and isolationist behavior. Belarus' leadership cannot continue its current

⁷ R. Davidonis, *The Challenge of Belarus, and European Responses* (WEU-ISS Occasional Paper No. 29, July 2001), p.24.

⁸ A. Zagorski, *EU Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus* (GCSP Occasional Paper Series No. 36, August 2002), p. 12.

policy infinitely. The electorate division into the urban and rural, liberal and conservative categories will become irrelevant when the socio-economic crisis widens, deepens and hardens. Then the public will have to make a reassessment and will not necessarily back Lukashenko, especially if it concludes that another option might be better. Lukashenko has to make changes in the way he governs the country in order to “stay afloat.” In my opinion, the only way to do so is to introduce political and economic reforms. This has two implications for Belarus policy: re-assess its relationship with Russia and with the EU. For the very first time the conditional approach of the EU might be the right instrument.

The question, however, is whether Lukashenko is willing and able to change his approach. Will he still be acceptable to the public if and when his approach has changed? And, perhaps, most importantly: are there viable alternatives to Lukashenko?

Perhaps the most hopeful group within the opposition is the younger generation, which is closely working together in organizing protest activities. In my opinion, the only incentive for change that may gain a wide public support for the opposition is to stress the socio-economic crisis, and not to make the dismantlement of the autocratic rule the immediate priority. The opposition should stress this economic dimension and present the public with alternatives to increase economic growth and welfare. Perhaps the opposition should attempt to start a dialogue with Lukashenko’s regime. I think that only by changing its current approach the opposition will be able to play a greater role in domestic politics, to change the situation for the better and, eventually, to replace Lukashenko through a democratic process.

The EU can play a very prominent role in supporting democratic changes in Belarus. It would not only benefit regional security and bilateral relations, but would also be very beneficial for the EU itself. Creating a viable, effective and concerted policy towards Belarus would also give more credibility to the EU’s still ailing CFSP. Above all, the EU owes it to itself to secure good and friendly relations with all new neighbors. Brussels should at least try to establish such relations with Belarus instead of remaining oblivious and only focusing on the way Lukashenko rules the country.

On a more general note, the EU’s current arrangements for applicant countries are conflicting: on the one hand, Brussels is promoting regional

cross-border co-operation, but at the same time it is setting strict internal security policies (e.g. the adoption of the Schengen agreement), preventing the development of the former. The EU needs to develop a more refined approach, attempting to synchronize the external and internal policies and connecting its three pillars and to enable an effective and manageable policy towards Belarus. The EU should opt for a more flexibility and better co-ordination in the areas of the CFSP and the JHA to deal with the diversity in political, economic and security interests of the enlarged Union (a common strategy allows for first and third pillar engagement). This would help the EU to maintain the dynamics of integration and enlargement.

In my opinion, the EU should do the following:

- Present the opportunities to Belarus (that means not only Lukashenko) when the country introduces democratic changes and show respect for human rights;
- In the same vein, begin without much delay preparing the PCA equipment: a Co-operation Council (ministerial level), a Co-operation Committee (senior officials) and a Parliamentary Co-operation Committee. In addition, the EU should show its commitment to hold an annual summit (but only when the stipulated conditions have been fulfilled).
- The EU should seriously consider creating a common strategy towards Belarus. In such a strategy the main policy priorities of the EU should be elaborated (for example, in action plans): to strengthen democracy, the rule of law and institutions; to assist with economic reforms; to integrate Belarus in Europe's economic and social space; to co-operate on common justice and home affairs, organized crime, border regimes, environment, nuclear safety, etc. In order to make this big change, the available funds should be increased to at least around € 50 million on an annual basis (which is still a modest amount).
- The EU should disentangle the TACIS branch office from the involvement of the Belarusian government.
- The EU should instruct the local TACIS office in Belarus to provide information about the consequences of EU enlargement for the country, for example, through national newspapers.

- The EU should provide the TACIS local support office with resources to enable setting up training modules for entrepreneurs, public servants and border personnel – jointly with the EuroFaculty – on issues concerning the EU, the enlargement and economic development (e.g. chambers of commerce, finance, ICT, investment and marketing).
- The EU should make an optimal use of its various aid programs (TACIS, INTERREG and cross-border co-operation projects), as they will have a direct spin-off on the economic development, and lead to better contacts. Initiatives that should be supported are projects between municipalities, educational institutes, SME's and border officials.
- The EU could apply “twinning,” a pre-accession instrument that assists in institution building by providing a framework for administrations and semi-public organizations in the candidate countries to work with their counterparts in member states. It sets out to deliver specific and guaranteed results, as the parties agree in advance on a detailed work program to meet a priority area. Trainings are an essential part of twinning. The EU could think of twinning Belarusian administrations with counterparts from Poland, Lithuania, Germany or Denmark.
- The EU could copy the concept of a CBSS EuroFaculty, which could provide curricula in economics and law, courses on the EU (such as institutions and legislation) and other areas.
- Brussels must consider establishing a separate program on the exchange of students and academics between Belarus and EU member states (thus broadening the existing cross-border exchange programs).
- Furthermore, from 2004 onwards the EU should give Poland and Lithuania a leading role in the development of political and economic relations with Belarus.

I think that with a flexible approach, based on conditionality that is already known to Lukashenko, the EU can have a greater impact in the long run. Such a strategy would provide the society of Belarus with many incentives and opportunities for sustainable development in the future. But that is all that the EU can do.

Lithuania and Belarus



Rasa Juknevičienė

*Member of the Seimas of the Republic of Lithuania,
Chairman of Seimas Group for Inter-parliamentary
Relations with the 8th Term of the Supreme
Council of the Republic of Belarus and with its
Democratic Forces*

It is impossible to analyse the politics and development of any country without considering the influence of its neighbours. In our global or, if you like, increasingly smaller world, even countries on the other side of the globe, for example the United States, can become our important neighbours.

The organisers of the conference expected me to talk about the influence that neighbourhood with Lithuania has on Belarus. I would like to take a wider definition of neighbourhood, encompassing its social and geopolitical aspects.

Lithuania and Belarus have always had very close historical and cultural ties, which still remain quite strong. Our relations have been shaped by once sharing a common state and by the concurrent development of our societies; moreover, both countries were influenced by European culture in the Middle Ages and by the Soviet Union in the second half of the past century. Lithuanian officials have always been expressing their deep interest in having a Europe-oriented democratic Belarus as Lithuania's closest neighbour; moreover, they have always been ready to assist Belarus' transformation in that direction. I am a great supporter of this policy, but today I find it very hard to be optimistic about such a scenario, for a simple reason: Lithuania's gravitation towards Euro-Atlantic civilisation and Belarus' leaning towards the Eurasian one has caused a divide between our societies.

The distance between our societies is growing greater and greater, except perhaps for relations in the political and business circles. Due to Belarus' self-isolation and pro-Russian orientation, there are no contacts between interest

groups and non-governmental organisations. In the past decade, Lithuania restored its relations with Western Europe, and as a result today you can easily find people from the Nordic countries in every bigger Lithuanian community, as they are actively involved in the implementation of various common projects. But Belarus has been sinking deeper and deeper into obscurity. There is hardly any information about Belarus on the Lithuanian radio and television. Lithuania has a national broadcasting office in Brussels, but our people have very little opportunity to learn about the events taking place only 30 km south-east of our capital.

In Belarus, people are fed only negative reports about Lithuania and other Baltic States. Because of Belarus' self-isolation, there is hardly any direct communication between our countries.

The histories of Lithuania and Belarus only too clearly illustrate the significance of geopolitical factors to the development of a country. Even through we share a lot of common heritage, we do speak different languages and pursue different religions. I am not sure if we, Lithuanians, had been able to avoid the situation in which Belarussians find themselves in today, had we not lived in an independent state in 1918-1940. That period served as a basis for the restoration of our independence in 1990 and our successful on-going integration into the Euro-Atlantic structures. According to the sociological research centre "Vilmorus", about 44% of Lithuania's population think that we also need a one-man iron-fist rule. These people do not see democracy as anything of value.

Russia can bear an enormous influence on Belarus. General Ivaschov has recently made it clear that Russia believes that it is in its national interests to prevent the ten million people between EU and Russia from westernisation.

Is Lukashenko a popular with the people? Yes, he is. But the people also look up to another popular leader – Mr Putin.

The Kremlin holds the key to the future of Belarus. Russia is waiting for the apple to ripe - why not, if it could later bite off a large piece of cake including Ukraine and few more former Soviet Union countries. Different from the EU, the USA could take a more active position on Belarus and use political instruments to put pressure on the Kremlin.

You cannot gain independence and build up democracy, if the people have no will to do so. But what if the people are too exhausted, too weak to set up a

democracy on the basis of the values that Western civilisations have built upon? In 1945 Germany was also too weak to do so as well.

Lithuania's contribution to Belarus' future is to act as the voice of Belarus' democratic forces in the world. We have to do our best and to help our neighbour create a democratic Belarus and to ensure that it is not wiped off the map of Europe and that it is not seen as a failed state.

However controversial it might sound but today's situation gives Lukashenko a chance to clean up his tarnished image in Belarussian history: his apology and immediate renunciation of his anti-western politics could save the Belarussian state from disappearing off the map of Europe. It is a naive dream, but Lukashenko still has this opportunity.

Russia and Belarus



Andrei Zagorski
*Ph.D., Deputy Director, Institute for Applied
International Research, Moscow, Russia*

Introduction

The Union State of Belarus and Russia, the construction of which is a declared core of the relationship between the two countries, is an example of a project neither participant is happy with. Indeed, neither side has really meant establishing a real Union while talking about it. Instead, both were pursuing different, often diverging policy goals under the Union's umbrella.

For the Belarusian President Alexander Lukashenko, who was and remains the most prominent champion of the idea of the Union, its importance from the very beginning was reduced to the task of maintaining his regime, both politically and economically. At various moments, Lukashenko has effectively instrumentalized the idea for domestic purposes, and has also sought to make it instrumental for the purposes of his own political career. He has been successful in outmaneuvering Moscow in his own domestic political fights. He did so most effectively in 1996, overruling any attempts on the Russian side to either mediate between Lukashenko and the opponent political forces, or to identify and nurture any prospective alternative to Lukashenko representing a "third" political force.

For Russia, which agreed to embark on the avenue of the construction of the Union in 1996, the idea was initially supposed to serve the purposes of the electoral campaign of Boris Yeltsin by stealing the slogan from the communist and nationalistic forces, which started to ally with Lukashenko. Over the time, Moscow recognized the value of the Union as a means of damage reduction, and of preventing the economic collapse of the Belarusian state, which would have

come more expensive than the smooth maintenance of the regime. At the same time, from the very beginning, Moscow sought to set the limits to the Union and avoided any decisions, which either would lead to an eventual amalgamation of the two states or to opening the door for Lukashenko to enter the Russian political scene.

With Vladimir Putin taking over the presidency in 2000, a visible change occurred in the Russian policy towards Belarus. Lacking any domestic political alternative to Lukashenko, Moscow decided not to abandon the regime. At the same time, it started playing hard ball both politically and economically, and turned out less and less generous in subsidizing the regime, by abandoning the image of a concord within the alleged Union, and making the criticism of the regime more public. By doing so, Moscow obviously sought to reduce the political (including foreign policy), and the economic costs of its unhappy relationship with Minsk.

At the same time, by not abandoning the Lukashenko regime, Moscow occurs doomed to live with it until 2006 when the second presidential term of Lukashenko ends, or until the country's economy collapses. This has pushed Putin's government of to continue the overall strategy of subsidizing Belarus and the Lukashenko regime. The real challenge to this policy lies ahead when the second term of Lukashenko comes to an end and its political fate is going to be decided.

The Union

The most characteristic feature of the Union of Belarus and Russia is an intensive *proliferation of documents*. After Lukashenko had come to power, the two sides were signing almost one basic document per year:

- on 21 February, 1995, they concluded a Treaty on friendship, good neighborhood and cooperation;
- on 2 April, 1996, a Treaty on the Formation of a Community of Belarus and Russia was concluded;
- on 2 April, 1997, it was followed by a Treaty on a Union between Belarus and Russia;
- on 25 December, 1998, a Declaration on Further Unity of Belarus and Russia was signed by the Presidents;

- on 8 December, 1999, a Treaty on Establishing a Union State was concluded between Belarus and Russia which entered into force on 26 January, 2000.

Only since then further proliferation of basic bilateral documents was stopped, although Minsk and Moscow continue working on a *Constitutional Act of the Union State*. However, neither of those documents establishes a single state. Rather, they are supposed to provide a road map for the continued work on the Union including the gradual formation of a single customs and economic space with a single currency, of common defense and humanitarian spaces. The plan also includes the amalgamation of the energy and transportation systems, of the infrastructure of the two energy complexes, as well as a more intensive cooperation in foreign policy, defense and security.

For those purposes, a series of Union's institutions has been or is being set up:

- the Supreme State Council consisting of heads of state, parliaments and governments of the two countries;
- the Permanent Committee as the main working body of the Union headed by a State Secretary.
- The forthcoming draft Constitutional Act envisages the formation of a Parliament of the Union State to consist of two chambers: the lower one elected directly by the citizens of Belarus and Russia while the upper one consisting of delegates of the national Parliaments.

At the same time, no single bilateral document from the 1990s goes as far as to suggest a political amalgamation of Belarus and Russia. On the contrary, they all emphasize that each participating state maintains its sovereignty, independence and territorial integrity. What is envisaged, however, is the possibility of a voluntary delegation of some authority from the member states to the Union's bodies in selected areas.

Against this background, the concept of a Union, and especially that of a Union State appears confusing if not misleading. All documents adopted up to date don't go beyond the task of intergovernmental coordination and/or harmonization of policies of the two states. Neither Belarus, nor Russia revealed any intention to abandon their sovereignty and independence.

The official site of the Belarusian Ministry for Foreign Affairs declares the development of the mechanisms of the Union State one of the regional priorities of the country. However, in the same line, it stresses the ultimate goal of maintaining independence and state sovereignty of Belarus¹. Furthermore, the declared ultimate goal of the Belarusian foreign policy (although not acute as long as President Lukashenko remains in power) is full integration of the country into the European Union. In his turn, President Putin has explicitly stressed at his meeting with Lukashenko on 27 November, 2002, that “Russia regards Belarus as an independent state which, as any other CIS country has the right to determine the principles of its domestic and foreign policy”².

Neither the legal instruments, nor the policy of either Belarus, or of Russia provide the evidence of any serious effort to construct a single Union State. And the record of the Union reveals more problems and failures rather than successes.

The Record

The implementation of numerous treaties and agreements between Russia and Belarus reveals little progress over time, to say the least. Probably, the most advanced area of cooperation is that of defense. In 1998, the Union’s Supreme State Council approved a common defense doctrine. Russia maintains two military sites in Belarus: an early warning station in Baranovichy to replace the dismantled Scrunda station in Latvia, and an Atlantic and Mediterranean Navy communication center in Vileika. Since 1996, the Belarusian air defense system is integrated with the Russian central air defense command. Belarusian and Russian armed forces coordinate their activities and train together without amalgamation.

Belarus and Russia regularly coordinate their foreign policy. There is cooperation between law enforcement agencies of the two countries. Some progress has been achieved in developing a customs union. However, in the major fields of the integration, little or no progress has been achieved up to date.

One of the early bilateral projects was the establishment of a single customs space. As specified in the most recent intergovernmental agreement of 20

¹ See: <http://www.mfa.gov.by/cgi-bin/policy.pl?file=001.txt>

² Informatsionnii Bulletin’ DIP MID Rossiiskoi Federatsii (The Information Bulletin of the Information and Press Department of the Ministry for Foreign Affairs of the Russian Federation), 28 November 2002.

February 2001³, the goal is to harmonize the two countries' custom duties in trade with third countries and to apply agreed principles with regard to benefits extended to the goods imported into the customs territory of the Union State. Despite continuous efforts to achieve this goal, and despite the elimination of official custom controls at the Russo-Belarusian border, the task of the harmonization of the custom policies still remains unaccomplished. Back in 2000, Mikhail Kasyanov, currently the Prime Minister of the Russian Federation, pointed out that, still, some 30 per cent of the Russian and Belarusian customs regulations diverged⁴. At the meeting on 20 January, 2003, the Supreme State Council still urged the governments to finalize the process of the establishment of the Customs Union. Both, the specific benefits granted by the Belarusian government to selected entities, as well as the still existing informal Russian customs controls in the bordering region of Smolensk continue serving for the controversy. With the further progress of the Russian accession to the WTO, at least as long as Belarus has no chance to join it, the dispute over the customs policies is most likely to increase rather than to be sorted out.

No less controversial has been the discussion of wider issues of economic integration. The original claim of Minsk to extend internal (low) Russian prices primarily for gas and electricity, as well as the rail transportation tariffs was, on the Russian side, always made conditional of real progress in transforming Belarusian economy and making it compatible with the Russian one. The Russian side demanded from Minsk to reciprocate by introducing equal conditions for business activities in both countries and by admitting fair competition by Russian operators in the Belarusian market. From the Moscow's perspective, this required approximation of the relevant domestic economic regulations and, in particular, in that in the fields of taxation, budgetary, fiscal, customs and currency policies. Moscow also demanded real steps towards privatization of the predominantly state own economic entities of the republic.

Indeed, many of the particular conditions laid down in bilateral accords concerning economic integration and/or the introduction of the common currency very much remind the conditions put forward by the international financial institutions in their negotiations with Moscow in the 1990s. In

³ Informatsionnii Bulletin' DIP MID Rossiiskoi Federatsii, 22 February 2001.

⁴ Ibidem, 13 April 2000.

particular, the 30 November 2000 agreement on the introduction of a common currency urged the Belarusian government to abandon the multiple exchange rates of the local currency, to remove all limitations for conducting transactions in either national currency or the choice of the economic operators. It was urging Minsk to match the Russian macroeconomic performance including the balance of payments, to slow down inflation, to stop subsidizing the state deficit by the Belarusian National Bank, or to credit local enterprises on non-commercial terms. It was pushing Belarus to cut excessive social expenses etc.⁵ The disbursement of the Russian credits for the purposes of the stabilization of the Belarusian ruble are also supposed to be conditional of the progress in the Belarusian regulations.

However, though, in December 2001, the Russian Prime Minister Mikhail Kasyanov rather optimistically evaluated the prospects for the formation of a single economic space between Russia and Belarus, estimating that the respective work could be accomplished by the end of 2004⁶, little changes are taking place in Belarus ever since. This is despite the increasing pressure from the Russian side on the Belarusian authorities.

In April 2002, Moscow introduced a tough linkage between continued direct (mainly in form of credits) and indirect (mainly in form of lower gas prices and of rail tariffs), on the one hand, and the abandonment of specific exemptions from regular customs regulations as well as the beginning of the privatization of the Belarusian energy complex with the participation of the Russian businesses. "Gazprom" is gradually reducing the amount of low price gas contracted for Belarus by increasing the share of the "commercial" deals through the "Itera" company. Still, this strategy has not yet made any bigger difference either. At the end of 2002, Moscow disbursed the pending stabilization credit despite the fact that the Belarusian government continued resisting the launch of privatization, or to adapt its customs regulations.

Most observers believe that the room for maneuvering of the Belarusian government is narrowing, and that it will have to make concessions being confronted with the increasing Russian pressure. This has not yet been the case, though.

⁵ Ibidem, 4 December 2000.

⁶ Ibidem, 27 December 2001.

The Problem

Apart from a series stumbling blocks on the way of the construction of a common state, such as the incompatibility of the Belarusian and Russian economies and policies, the major problem is related to the eventual architecture of the Union State. On the one hand, seeking to preserve national sovereignty, President Lukashenko has always sought to increase the weight of Belarus in the decision-making process by insisting that each member of the Union shall have one vote in the Union's bodies with relatively widely defined authority. Taking the size of the Belarusian economy – 3 per cent of the Russian GDP, Moscow at no stage has been favorable for such a solution. Not only because it did not see it reasonable in terms of the practical input from Minsk but also because of the opposition of the most active Russian regions, such as Tatarstan, which either resisted the prospect of their status being again diminished or claimed the same status within the Union as Belarus would receive.

The disapproval of the Minsk vision of the eventual Union's architecture was the major reason for Moscow to stop short of any real progress with the project. It became most explicit in the summer 2002 when President Putin called it undesirable to transfer excessive power to any supranational bodies of the Union⁷. He specified the Russian approach publicly in August 2002 suggesting that Russia and Belarus would either go for a really single state on the basis of the Russian Constitution, thus implying that Belarus would accede Russia as a single, or as six different subjects of the Federation, or would continue intergovernmental cooperation with a gradual transfer of power to common bodies each time requiring ratification by national parliaments⁸. The accession option certainly contradicts the basic approach of the Belarusian leadership which insists on preserving national sovereignty of the country. The discussion of the architecture of the Union has so far been the major obstacle for the two states to achieve consent on the idea of the Constitutional Act of the Union State.

⁷ See, e.g., Daniil Algulyan, Rossiysko-belorusskaya integratsiya. Osnovnye itogi i problemy razvitiya [Integration of Russia and Belarus. Main results and problems for further development], in: Evropeyskii Soyuz i evropeiskie strany SNG [The European Union and the European CIS countries]. – Moscow: MGIMO, 2002, p. 187.

⁸ Heinz Timmermann, Die widersprüchlichen Beziehungen Rußland-Belarus im europäischen Kontext. – Berlin: SWP, 2002. – P. 11.

The stagnation of the process of the Union's building is evident, and most explicitly manifested in the 'integration on paper' – mainly reduced to the proliferation of documents described above. Indeed, it has never really worked. For instance, the Union is supposed to fund some 30 intergovernmental joint programs and projects for the benefit of the two countries. The poor state of the implementation of the respective decisions is reflected, however, not only in the fact that Minsk has never contributed more than one third of its share of the funding. The projects budget is also regularly underspent while the bureaucracy of the Union continues overspending its budget.

Observers come to the correct conclusion that the progress of the formation of the Union State has largely exhausted itself and has reached its political limits. Any progress, if at all possible, is likely only in case of serious political and systemic changes in Belarus⁹.

The Effect

The maintenance of a preferential trade with Russia, as well as the flow of other direct and indirect subsidies, has helped sustaining the inefficient economic system, and the distorted political regime of Belarus in a largely unreformed fashion. The flow of cheap energy (predominantly gas), as well as the extensive barter trade with the Russian regions has only been helpful to preserve the inefficient pattern of production and consumption as it has taken shape in the Soviet times. Although this has prolonged the life of the Belarusian type of the "command" economy, and the life time of the Lukashenko's autocratic regime, with the increasing competition and thus with the progressive shrinking of the bureaucratically manipulated market in Russia, as well as with the increasing reluctance of Moscow to maintain the previous level of support to Minsk, the quasi integration with Russia has a devastating effect on the Belarusian economy.

Belarus is the single post-Soviet state whose dependence on Russia in terms of trade has not only been reduced over the last decade but, on the contrary, has significantly increased. Though the bilateral trade has largely recovered from a decline in 1998 and 1999, related to the financial collapse in Russia of 1998, it continued stagnating in 2000 and started to decline again since 2001. The balance of trade with Russia, yet positive before 1998, reveals a threatening trend to rapid increase in red lines since then.

⁹ See, e.g.: Heinz Timmermann, *Op.cit.*, P. 10; Daniil Algulyan, *Op. cit.*, pp.183-210.

**Russia's share in the Belarusian foreign trade (in % of total trade volume)
(as reported by Belarusian state statistics)**

	1998	1999	2000	2001
Total turnover	59,41	55,59	58,55	59,54
Export	65,18	54,64	50,68	53,39
Import	54,63	56,44	65,35	65,20
Balance (mln. USD)	-62,3	-525	-1834	-1312

Since the Belarusian economy has lacked any serious restructuring, the structure of trade with Russia didn't either. Minsk has sought to keep as much of the shrinking old Soviet markets for its products as possible. Since this was increasingly difficult under the conditions of slowly but progressively changing consumption pattern in Russia, direct barter trade (commodity exchange) continues playing an important role. Based on the intergovernmental agreement of 16 October 1998, supply of food, agricultural equipment and machinery is accounted for partial coverage of the Belarusian indebtedness.

To make the system work, Minsk has nurtured direct commodity exchange with 80 out of 89 Russian regions. 9 of the latter maintain offices in Minsk. Belarus is represented in 10 Russian regions. In 2000, direct "trade" with only 10 regions of Russia accounted for 70 per cent of the total turnover between the two countries¹⁰. And the barter share still remains high. In 2000, it amounted to 44,4% of Belarusian exports to Russia though, in 2001, it has been reduced down to about 30%.

However, neither the preferential trade, nor direct or indirect subsidies from Russia have proven helpful in keeping the Belarusian economy going. The short period of its growth based on the cheap energy resources from Russia is obviously exhausted. The growth rates go down. The share of the factually bankrupt enterprises has reached 30% in the industry and 50% in the agriculture. The amount of unsold products has reached already in 2000 60% of the monthly output of the Belarusian economy. At the same time, the country lacks domestic capital investment, and the amount of foreign direct investments remains insignificant reaching 0,5% of the GDP¹¹.

¹⁰ See: <http://www.mfa.gov.by/cgi-bin/policy.pl?file=003.txt>

¹¹ Daniil Algulyan, Op. cit., pp.188-189.

While the economic situation continues to deteriorate, and while the political regime is becoming increasingly authoritarian resisting any principal changes, the danger increases that the Belarusian economy collapses, and the country approaches the brink of becoming a failed state. A fragmentation and even a break down of the country thus may become a realistic scenario confronting the Russian policy vis-à-vis Belarus with a difficult dilemma.

The Dilemma of Russian Policy

Since Russia has engaged with Belarus in the discussion of a Union State, it has conducted a policy of damage reduction. It continually paid the economic, and the political price by providing the Lukashenko regime diplomatic backing and by claiming that the policy of isolation of Lukashenko was counterproductive. The financial and economic injections into the failing Belarusian economy have been increasingly seen as a means of averting the worst case – a collapse of the Belarusian economy and state. It is largely believed that, in case of such a collapse, the only option available to the Russian policy would be to integrate the Belarusian entities into Russia. However, the economic and political costs of sustaining the Lukashenko regime, in the absence of any visible political alternative to the current president, occurred to be lower than the political price that Russia would have to pay for the absorption of Belarus, especially in terms of Moscow's relations with the West and, particularly, with the European countries.

However, the Russian policy has proven ineffective as well. Despite the pressure exerted on Minsk and the conditionality put forward by Moscow, Lukashenko has so far been able to effectively outmaneuver the Moscow bureaucracy, and to avoid delivering on his promises – either in the field of domestic reforms, or with regard to the privatization of the file pieces of the Belarusian economy. Lukashenko has not only effectively removed any strong political figure which, eventually, could provide an alternative to him, but waging out his domestic political battles has effectively either outmaneuvered Moscow of those battles, or has confronted Russia with unpleasant *fait accomplis*, as in 1996. The Minsk regime has also increasingly occurred a burden for the Russian-European relations, especially since Moscow has turned to drastically improve its relations with the West after September 11, 2001.

While the Putin government may have reduced (or at least has sought to reduce) the economic price of the fictive Union, the political price of it seems to increase gradually without really averting the danger of the worst case scenario of the Belarusian collapse. Just the opposite is happening: the substance of the Belarusian economy and state seem to progressively erode and may result in a major economic crisis followed either by the collapse of the regime, or by increased repression thus raising the price of the continued policy even higher.

Apparently, Moscow postpones any decisions on its Belarusian policy and is ready to continue business as usual until the next presidential election in that country and thus – until after the Russian presidential elections in 2004. It does not make a big secret that by no means would it be pleased if President Lukashenko once again stands for the elections thus, again, breaching the Constitution. However, events in Belarus may take Moscow by surprise long before the Russian elections are over. Should Lukashenko decide to go for another term, he is supposed to change the Constitution by a referendum. If this issue comes up, the referendum would have to be organized either in the Fall 2003, or in Spring 2004 when new parliamentary elections are scheduled in Belarus. This would confront Moscow with a very unpleasant situation exactly before or during the electoral campaign.

Apparently, there isn't much Moscow can do to stop this development. However, even without abandoning current policies towards Minsk, Moscow can and shall agree on a common language with the European Union and the US, either within the OSCE or outside it, to clearly convey the message to Lukashenko that they will not accept another breach of the Constitution and that any attempt to extend his power beyond the current term would result in the final isolation of the regime.

This message, however, can only be conducted convincingly if Moscow and the European Union, together with the United States, already at this early stage start preparing for different sorts of contingencies which may result either from the political and/or economic collapse of the Lukashenko regime before his term ends, or from the need to revive the Belarusian economy and society after Lukashenko is gone. This is not an easy task taking into consideration the deep economic erosion and the unbeneficial starting position for any meaningful reform in Belarus which is definitely very much worse now than it has been a decade ago.

Беларусь в Балто-Черноморской региональной политике



Андрей Соболев
полковник, старший консультант,
Национальный Институт Стратегических
Исследований, Киев, Украина

1. Современные политологические подходы к понятиям “регион” и “регионализм”

Как отмечают в своих работах исследователи-регионалисты, “регион – это территориальная форма существования общества, продукт его пространственной самоорганизации. Регион имеет два основных свойства: специфику, отличающую его от соседних регионов и целостность, сложившуюся вследствие развития данной территории”.¹ Имеет смысл отметить что, во-первых, регион может иметь более или менее четко выраженное “лицо”, которое отличается от соседей. Во-вторых, целостность региона формирует ряд признаков, таких как: общность исторической судьбы, экономические и транспортные структуры, языковая, религиозная, этническая, культурная общность, наконец, общность физико-географическая.²

В поисках научного базиса идеи создания балто-черноморского региона можно было бы апеллировать к истории - “общие” территории, ассимиляция культур, традиций и т.п. (Польско-Литовское государство, участие государств региона в СЭВ, вхождение (за исключением Польши) в СССР). Однако, на наш взгляд, такие “исторические параллели” будут большим политическим преувеличением, поскольку даже во времена СССР балтийские государства воспринимались как отдельный субрегион. Можно было бы подвести любую основу под

¹ См. Смирнягин Л.В. *Районы США: портрет современной Америки*. М., 1989. С. 20-26.

² Бусыгина И.М. «Проблемы современного регионализма. Южное направление» // *Европа и Россия: проблемы южного направления*. М: «Интердиалект+». С.50.

общность исторических судеб, экономических и транспортных структур между странами региона (хотя и это сделать не просто), но что касается остальных “общностей” - языковой, религиозной, культурной и физико-географической, едва ли они в полном смысле будет подпадать под понятие « регион».

Современные трансформационные процессы еще больше фрагментировали балто-черноморское пространство как по политическим целям, так и в основных сферах жизнедеятельности. В “чистом” виде на сегодня мы имеем четко определенный евроатлантический вектор во внешней политике государств балтийского субрегиона, несколько “размытую” (“многовекторную”) внешнюю политику Украины и Молдовы, а также “собственные” взгляды на национальную безопасность, а также свою роль и место в восточноевропейском регионе такого «фигуранта», как Республика Беларусь.

2. Общность и различие политики стран Балто-Черноморского региона

Применяя традиционный подход рассмотрим этот вопрос в трех ведущих сферах национальной безопасности: политической, экономической и военной.

2.1. Политическая сфера

Векторы военно-политических ориентаций стран региона достаточно схематичны. Натовский вектор отвечает политической направленности развития Латвии, Литвы и Эстонии. Менее четко прослеживается этот вектор у Молдовы. Белорусский вектор направлен на интеграцию с Россией. Украина занимает особое место. В соответствии с Государственной программой сотрудничества Украины с Организацией Североатлантического Договора (НАТО) на 2001 - 2004 годы, реализуя национальную политику в сфере безопасности, Украина активизирует свою деятельность, направленную на углубление конструктивного сотрудничества с Организацией Североатлантического договора (НАТО), Европейским Союзом (ЕС), Западноевропейским Союзом (ЗЕС), Советом Евроатлантического Партнерства (СЕАП), Организацией по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ) и Советом Европы (СЕ), на основе которых формируется новая архитектура европейской безопасности XXI века. Тем не менее, натовская доминанта в украинской общественной мысли не является исключительной, ведущей. По социологическим опросам более ясно и четко артикулируют свою натовскую направленность национально-демократические элиты. Скорее всего, речь можно вести об амбивалентности обще-

ственной мысли, противоречии не только ситуационном, но и субстанциональном. Развитие процессов расширения сотрудничества Украины с НАТО будет, очевидно, все более настойчиво и последовательно блокироваться русскими политическими элитами, придерживающимися идеологии панславизма.

Ныне есть все основания предполагать, что Беларусь постепенно и последовательно становится основным клином, который вбивает Россия в субрегиональное пространство между Балтией и Украиной. Объективно, с точки зрения реализации русских геополитических интересов, это понятно и закономерно. России невыгодна как “серая зона” возле ее границ, так и политически сильное балто-черноморское объединение.

Белорусская антинатовская “дуга” делает весь фон политических процессов в субрегионе неустойчивым и неровным. Балтийские страны справедливо опасаются военного и экономического усиления Беларуси, которая является для них сейчас потенциальной внешней угрозой. Опросы общественного мнения показывают, что Беларусь больше всего не доверяют ее северные соседи.

2.1.1. Беларусь во внешней политике Украины

Взаимодействие двух государств на протяжении последнего десятилетия сводилась, в основном, к экономическим связям, которые, в конце концов, развивались без надлежащей динамики. 17 июля 1995 г. между Украиной и Беларусью был подписан Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве, который был призван регулировать двусторонние отношения. Но отношения между двумя государствами резко ухудшились после того, как впервые избранный президент Александр Лукашенко провозгласил новый стратегический курс Беларуси на объединение славянских народов. Внешняя политика Беларуси оказалась резко идеологизированной. Стратегический курс внешней политики Беларуси по отношению к Украине состоит в том, чтобы вовлечь ее в интеграционный белорусско-российский процесс. Лукашенко сформулировал это так: “Свою особую роль Беларусь видит в качестве связующего звена и консолидирующего фактора в рамках “большого славянского треугольника” - Беларуси, России и Украины”.³ По мнению Лукашенко идею интеграции поддерживают около 30-40% граждан Украине.

После распада СССР Беларусь, имея важное геополитическое значение для России, находится в зоне жизненных интересов последней. Ее территория является своеобразным коммуникационным коридором, через который осуществляется основной товарообмен России с Европой. По свидетельству спе-

³ Белорусская деловая газета, 23 января 1997 г.

циалистов до 70% российского экспорта в страны ЕС проходит через Беларусь. Популярная в националистических кругах страны идея создания балто-черноморского союза рассматривается Москвой как попытка создания у себя на западе «санитарного кордона».

Удержание Беларуси в сфере российского влияния позволяет Москве препятствовать углублению балто-черноморской интеграции, поскольку перспективы товарообмена между странами Балтии и Украины напрямую зависят от позиции официального Минска.

На международной арене Беларусь и Украина активно взаимодействуют в рамках международных организаций, что в полной мере отвечает стратегическим интересам двух стран. Вместе с тем, по ряду вопросов позиции двух государств не совпадают. Опыт взаимодействия Беларуси и Украины на протяжении последних сессий Генеральной Ассамблеи ООН свидетельствует о том, что Беларусь не входит на нынешнем этапе в число приоритетных партнеров Украины в рамках многосторонней дипломатии. При формировании позиции, по разным аспектам повестки дня Украина чаще ориентируется на позицию Европейского Союза.⁴

2.1.2. Страны Балтии

Перед балтийскими странами не стоит проблема выбора целевой установки - Литва, Латвия и Эстония взяли однозначную ориентацию на вступление в европейские политические и экономические структуры. Балтийские государства используют все возможности расширения своего участия в признанных мировых политических, экономических и военных институтах. Это является одним из важных элементов стратегии постепенного вхождения в новое геополитическое и оборонительное пространство. Латвия, Литва и Эстония пока что единственные из постсоветских государств, которые будут приняты в НАТО уже в следующем году.

Внешнеполитические отношения Украины со странами Балтии обретают все больший динамизм. Интерес Украины в этом процессе коротко можно охарактеризовать следующим образом:

- на постсоветском пространстве страны Балтии являются первыми кандидатами на вхождение в европейские политические и экономические структуры;

⁴ Білорусь і Україна: горизонти співробітництва / Інформаційний вісник та економічний огляд, випуск №2, К-2002. С.7.

- в указанных странах, благодаря последовательной политике реформ, созданы надлежащие условия для вступления в ЕС и НАТО и опыт, накопленный этими странами в ходе евроинтеграционных процессов очень важен для Украины;
- развитие партнерских отношений с этими государствами оказывает содействие развитию наших экономических отношений, которые на протяжении последних лет активизируются;
- с обретением полноправного членства страны Балтии будут привлечены к процессам расширения европейских политических и экономических структур безопасности (будут иметь право голоса) и для Украины очень важно уже сегодня развивать процесс сотрудничества и партнерства по всем направлениям, с целью создать позитивное отношение к нашему государству, как будущему кандидату на присоединение к евроинтеграционному процессу.

Однако, по нашему мнению, пока не завершится процесс евроинтеграции стран Балтии, или иными словами – пока страны Балтии не завершат первый этап своих стратегических планов (вступление в НАТО и ЕС), какого-либо их интереса в отношении поддержки региональных инициатив Украины ожидать не следует.

2.2. Экономическая сфера

С геоэкономической точки зрения ситуация имеет специфические особенности. Так, в 2002 году экспорт и импорт украинских товаров в региональном направлении имел следующие количественные показатели. Основными торговыми партнерами в I-III кварталах 2001 года были: Россия – 27,15% от всего объема товарооборота, Польша – 2,85%, Беларусь – 1,45%. Литва – 0,9%, Латвия – 0,9%, Эстония – 0,35%.

Если оценивать приоритеты внешних рынков, то экспортные векторы Украины в 2002 году сложились так, что, исключая Россию как главного партнера страны региона разместились в следующем порядке: Польша, Беларусь, Молдова, Литва, Латвия, Эстония. В 2001 году Латвия потеснила Беларусь на четвертое место среди покупателей украинской продукции, но в 2002 статус-кво 2000 года был восстановлен. Однако для геоэкономической стратегии Украины курс на расширение взаимодействия (особенно в вопросах увеличения украинского экспорта) со странами Балтии может быть малоперспективным при вхождении этих стран в Европейский Союз. Именно тогда, когда

начнет действовать европейское таможенное пространство, шансы Украины сохранить свое присутствие на балтийских рынках будут невелики.

2.3. Военная сфера

2.3.1. Военная политика стран Балтии

Ориентация на НАТО была логичным следствием политики безопасности, ориентированной на нейтрализацию влияния России. Тем не менее, вопросы в каких политических, экономических и институциональных формах проводить линию на реформирование своей системы безопасности, в рамках существующих угроз и вызовов, еще не исчерпаны. Так, для указанных государств, существует некоторое целевое противоречие: с одной стороны, необходимость нейтрализации экономических угроз, связанных с обеспечением конкурентоспособности национальной экономики, с другой – необходимость значительных инвестиций в реформу военной сферы при отсутствии ярко выраженной угрозы в форме вооруженного вторжения. При этом достижение долгосрочной цели - полная интеграция в НАТО - потребует отвлечения средств не на самые насущные социально-экономические потребности. Балтийская форма балансирования между этими двумя группами целевых установок очень интересна, поскольку эффективно (в особенности Эстонией и Латвией) используется широкий контекст сотрудничества с НАТО, ЕС и другими структурами для модернизации экономики, с одной стороны, и для вступления в военный союз - с другой. Тем более, что формы сотрудничества, предложенные Западом, очень разнообразны. Как известно, в ходе военных операций особую важность имеет логистика, качество которой требует высокой степени координированности элементов обеспечения. Нынешние условия сотрудничества с НАТО позволяют балтийским странам инвестировать средства таким образом, чтобы создавать положительные заделы в сфере транспортной инфраструктуры, недвижимости, высокотехнологических разработок двойного назначения, повышения квалификации офицерского состава, обучения иностранным языкам, решения жилищной проблемы в армии и т.п.

Основой для создания внутренней правовой базы стран Балтии в целях ускорения их интеграции в военно-политические структуры НАТО стали решения Вашингтонского саммита 1999 г., а именно: Коммюнике, План действий по подготовке к членству в НАТО (Membership Action Plan - MAP), Стратегическая концепция развития альянса с внесенными изменениями, а также решения Пражского саммита (2002 г.) стран НАТО.

Три балтийских страны принимают активное участие в операциях НАТО по поддержанию мира, СФОР (Силы по стабилизации - SFOR) и СДК (Силы для Косово - KFOR). По степени своего участия Эстония решила перейти из категории С в категорию В. Партнеры согласились, что необходимо усилить роль Совета Евроатлантического партнерства и программы “Партнерство ради мира” для углубления кооперации, прозрачности и доверия среди членов СЕАП.

Как региональный партнер в военной сфере страны Балтии не представляют для Украины весомого интереса, поскольку, *во-первых*, отсутствуют общие границы, *во-вторых*, численность вооруженных сил всех трех государств в целом не превышает 10% от численности ВС Украины, не говоря уже о соотношении боевых потенциалов. Однако Украина имеет значительный интерес к развитию военных отношений: это сотрудничество в рамках программы “Партнерство ради мира”, а также использование накопленного этими странами опыта, полученного в ходе обретения ими членства в НАТО. Перспективы общих интересов в военно-техническом сотрудничестве у нас невелики, поскольку страны Балтии целиком ориентированны на развитие военно-технического сотрудничества только со странами Альянса.

2.3.2. Оборонная политика Польши

Среди нынешних оборонных приоритетов Польши – продолжение адаптации армии к стандартам НАТО, профессионализация, изучение английского языка и модернизация arsenалов. Вступление в НАТО не уменьшило заинтересованности Польши в надежных и дружественных взаимоотношениях с ее внеблоковой соседкой. В военной сфере, начиная с февраля 1993 года, когда было подписано первое соглашение о сотрудничестве между армиями двух стран, украинско-польские отношения развиваются очень плодотворно. За последние годы спектр двустороннего сотрудничества значительно расширился. Именно с Польшей Украина демонстрирует наиболее тесное сотрудничество в пограничной сфере. Встречи министров обороны, начальников генеральных штабов и командиров сопредельных округов стали нормой двусторонних отношений. Это касается как вопросов подготовки украинско-польского миротворческого батальона, углубления военно-технического взаимодействия так и многих других более специфических проблем.

Чем сложнее отношения Польши с Россией, тем важнее для Варшавы надежные контакты с Киевом. Польша готова взять на себя роль не только адвоката интересов Украины внутри НАТО, но и приобщить Киев к Веймарской группе, то есть приблизить к двум важным европейским политическим центрам силы - Германии и Франции. Польские эксперты считают, что если

Украина будет включена в евроатлантические структуры безопасности, то это будет означать конец неоимпериалистическим устремлениям России.

В сфере безопасности Польша возлагает надежды более на НАТО, чем на ЕС. Вступление Польши в ЕС, как считает большинство польских экспертов, не принесет фундаментальных изменений в систему обеспечения обороны государства. Впрочем, ситуация может измениться с достижением стабильности и развитием Общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза. Польское правительство считает, что эта политика направлена на распространение стабильности и общую безопасность, а не на коллективную оборону. Поэтому Польша рассчитывает на реализацию Хельсинского соглашения 1999 года и создание эффективного руководящего органа ВС ЕС по принципу 15+6 (15 стран ЕС и 6 стран НАТО, не входящих в ЕС) без конфликта интересов ЕС - НАТО.

В данном контексте украинско-польское военное сотрудничество, по мнению экспертов, должно включать:

- поддержку Западом украинско-польских отношений в военной сфере как вклад в европейскую безопасность в регионе;
- включение украинско-польского батальона (на основе прецедентов СФОР, СДК, ПрМ, ИФОР – Силы по выполнению мирного соглашения для Боснии и Герцеговины) в военные операции ЕС;
- распространение мандата действий украинско-польского батальона на решение всех проблем, связанных с принятием решений в кризисных ситуациях (батальон, имея 744 военнослужащих, может стать значительной силой, особенно на первой стадии операций, когда концентрация вооруженных сил еще незначительна);
- создание эффективного финансового резерва для проведения подобного рода операций на базе министерств обороны.



Таким образом, можно прийти к выводу, что каждая страна региона имеет собственные взгляды и свои национальные интересы, не укладывающиеся в какую-либо единую региональную концепцию безопасности. Исходя из этого, необходимо сосредоточить поиск на *новых* подходах в строительстве как региональной так и общеевропейской системы безопасности. Одним из таких подходов может стать построение безопасности на базе сотрудничества⁵.

⁵ См: Коэн, Ричард и Михалка, Майкл. *Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка*. Публикация №3 Центра им. Маршалла, 2001.

GENEROLO JONO ŽEMAIČIO LIETUVOS KARO AKADEMIJA
BALTARUSIJA, QUO VADIS?
Tarptautinė mokslinė konferencija

Atsakingasis redaktorius Gediminas Vitkus

2003 07 31. Tiražas 200 egz. Užsakymas GP-523.

Maketavo ir spausdino Krašto apsaugos ministerijos Leidybos ir informacinio aprūpinimo tarnyba,
Totorių g. 25/3, LT-2001 Vilnius