Études de l'Ifri

Russie.Nei.Reports 32

СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЕЛАРУСИ

Формирование и состояние

Андрей ПОРОТНИКОВ

Август 2020

Центр Россия/ННГ

Французский Институт Международных Отношений (Ифри) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901 г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на её автора.

Данная статья опубликована в рамках проекта «Обсерватория России, Южного Кавказа и Восточной Европы» при поддержке Генеральной Дирекции по Международным Делам и Стратегии (DGRIS) Министерства Армий Франции.

ISBN: 979-10-373-0215-1

© Все права защищены, Ifri, 2020

Обложка: © President.gov.by

Процитировать публикацию:

Андрей Поротников, «Система обеспечения внутренней и внешней безопасности Беларуси: формирование и состояние», *Russie.Nei.Reports*, № 32, Ифри, август 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Веб-сайт: Ifri.org

Автор

Андрей Поротников, родился в 1978 году в Бобруйске, Беларусь, в семье военнослужащего. В 2000 году окончил юридический факультет Белгосуниверситета в Минске. В 2000-2007 году служил в следственном аппарате Министерства внутренних дел (МВД) Беларуси в Минской области. Закончил службу в должности старшего следователя. С 2007 года работал в страховом бизнесе (ведущий специалист, руководитель сектора). В январе 2011 года основал аналитический проект Belarus Security Blog, который стал основной независимой аналитической площадкой в Беларуси, специализирующейся на вопросах национальной безопасности. В рамках проекта выступил автором исследований, посвященных состоянию и перспективам специальных служб Беларуси, организации охраны беларуско-российской границы и способности Беларуси к проведению военных экспедиционных операций.

Автор концепций установления гражданского контроля за сектором национальной безопасности и обороны, реорганизации правоохранительной системы Беларуси. Автор альтернативных официальным законопроектов «Об обороне» и «Об оружии». Участвовал в разработке политических программ партий Беларуский народный фронт и Беларуская христианская демократия, общественно-политических движений «За свободу» и «Говори правду». Лауреат премии имени известного в Беларуси политолога и политтехнолога Светланы Наумовой за 2019 год как лучший политолог/политтехнолог. Колумнист еженедельной газеты «Свободные новости+» и соведущий радиопрограммы на радио «Рацыя». Автор свыше 1 000 аналитических материалов, основная часть которых посвящена внутренней и внешней политике Беларуси в сфере безопасности.

Краткое содержание

Социально-экономический кризис в Беларуси и утрата российской финансовой поддержки означает рост важности силового аппарата государства для сохранения существующего политического режима. Хотя Кремль отказывается помогать в развитии военного потенциала Беларуси, сотрудничество в сфере безопасности с Россией выступало необходимым условием для получения выгод экономического и политического характера. При этом оно не накладывало заметных или некомфортных для официального Минска ограничений. Угроза военной агрессии против Беларуси официальным Минском считается незначительной.

На постсоветском пространстве де-факто сложилась система сдерживания российского экспансионизма, активным участником которой является Беларусь. Она проявляется через неформальные коалиции стран Содружества Независимых Государств (СНГ) (кроме России) и усилия по вовлечению в дела региона внешних игроков.

Москва заинтересована в гарантировании выгодного для себя транзит власти в Беларуси, хотя она и не стремится к свержению существующего режима. Стратегической целью Кремля является установления вассалитета над Беларусью, а не аннексия.

В рамках стремления к единовластию, А. Лукашенко не только подавляет оппозицию, но и проводит политику фрагментации структур, обеспечивающих внутреннюю безопасность режима. В Беларуси существует проблема нарушения прав не только рядовых граждан, но и сотрудников силовых ведомств, которые в некоторых ситуациях поражены в правах в гораздо большей степени, чем обыватели. Создана эффективная система контроля силового блока, которая исключает любое внешнее влияние на него или попытки мятежа.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 9

ВНЕШНИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ 11

Вместе с Москвой… 11

…И сдерживая Москву 13

Стратегические цели Кремля на беларуском треке 17

ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ 19

Дела военные 19

Военно-промышленный комплекс 22

Беларуская армия – не российская 25

Главная проблема – деньги. Но не единственная 26

Разведсообщество Беларуси 28

ВНУТРЕННЯЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕЖИМА 31

Этапы формирования 31

Неизвестный парадокс 35

Поддержание лояльности 36

ВЫВОД 39

Введение

Система обеспечения национальной безопасности Беларуси начала формироваться с 1992 года на советской организационной, материально-технической и во многом идеологической базе. Это был период жесткого социально-экономического и политического кризиса, вызванного распадом советской империи. Сегодняшние высшие чиновники Беларуси начинали свой карьерный рост в основном именно в те годы и призрак «ужасных 90-х» довлеет над ними до настоящего времени. Сравнивая текущее состояние дел, далекое от идеала, но все же относительно стабильное, с тем, что они видели почти 30 лет назад, эти люди однозначно не хотят отката в прежние времена. Как и в России и, возможно, других странах постсоветского пространства, они выбирают пресловутую стабильность ценой отказа от политических и частично экономических прав и свобод.

Однако, этап стабильности заканчивается. Текущая президентская кампания показывает, что все больше беларусов (вероятно, уже их большинство) на вопрос «Кто, если не Лукашенко?» выбирают ответ «Кто угодно, лишь бы не он». В активную полосу вступают поколения, лишенные негативного опыта 90-х годов, но четко понимающие, что страна двигалась последние четверть века не в том направлении и стремящиеся к смене курса.

Выстроенная А. Лукашенко недемократическая система правления базировалась на трех столпах: российской финансово-экономической и политической поддержке; покупке лояльности населения и бюрократии за счет быстрого роста доходов; системе силовых структур, используемых в качестве репрессивного аппарата внутри страны и для сдерживания внешнего вмешательства. Но за последние пять лет ситуация кардинально изменилась, что подтверждается многими показателями. Так, в 2011 году, который был годом жесточайшего финансового кризиса и девальвации национальной валюты в три раза, валовой внутренний продукт (ВВП) Беларуси составил 61,76 млрд долларов, в 2014 году – уже 78,8[1]. А в

1. Страновые данные Всемирного Банка по Беларуси на 08.06.2020. https://data.worldbank.org.

прошлом 2019 – менее 58,5 млрд долларов[2]. Причиной является неэффективность существующей в Беларуси экономической модели, которую «маскировала» многомиллиардная российская поддержка на протяжении всего постсоветского периода. Утрата последней уменьшает способность режима покупать лояльность. «Пряники» заканчиваются, поэтому акцент переносится на «кнут», с помощью которого судя по событиям текущей избирательной кампании, А. Лукашенко планирует удерживать власть.

2. Предварительная оценка исходя из данных Белстата на 08.06.2020 и среднегодового курса доллара США и беларуского рубля Национального Банка Беларуси.

Внешние инструменты обеспечения безопасности

Будучи продуктом советской эпохи, А. Лукашенко не разделяет западные ценности и с недоверием относится к Западу в целом, рассматривая его в качестве экзистенциональной угрозы собственной власти в Беларуси. Для понимания его позиции достаточно перечислить тех лидеров государств, которых беларуский правитель считал или считает своими личными друзьями или моральными авторитетами: Фидель и Рауль Кастро, Уго Чавес, Муамар Каддафи, Саддам Хуссейн, Слободан Милошевич, Ильхам Алиев, Си Цзиньпин. Странно было бы ожидать, что беларуский режим попытается подключиться к механизмам обеспечения безопасности демократических стран.

Вместе с Москвой...

В Беларуси в отличие от других европейских республик СССР в начале 90-х не случилось прихода к власти демократов в силу консерватизма тогдашнего общества и слабости продемократических движений. Функционеры коммунистической партии удержали все рычаги влияния в своих руках.

Москва была для сохранившей власть в Беларуси посткоммунистической бюрократической, силовой и экономической верхушки комфортным контрагентом, партнерство с ней в сфере безопасности было закономерно. Пришедший к власти в 1994 году А. Лукашенко лишь унаследовал прежнюю стратегию поведения. Следует признать, что на тот момент она была рациональна:

- Россия платила за лояльность деньгами, преференциями и политической поддержкой. Российская элита всегда крайне болезненно воспринимала продвижение НАТО на восток, рассматривая в этом тайный антироссийский умысел. А. Лукашенко удачно «торговал» союзнической риторикой, публично обещая не пропустить натовские танки на Москву и кулуарно выбивая новые деньги из Кремля.
- Россия никогда особенно не настаивала на неукоснительном исполнении принятых Беларусью обязательств, т.е. поле для

маневра оставалось даже при наличии формальных договорённостей.

- На начальном этапе военно-промышленный комплекс (ВПК) Беларуси был практически целиком завязан на работу с российскими контрагентами. А беларуская армия по-прежнему вооружена преимущественно системами советского производства. В этой связи взаимодействие с Москвой обеспечивало доступ на рынок для беларуского ВПК, и гарантировало поддержание технической исправности вооружений, унаследованных от СССР.

Таким образом, военный союз с Россией хорошо монетизировался и при этом не предоставлял Москве никаких дополнительных инструментов контроля над Беларусью вследствие фактического отсутствия на постсоветском пространстве уважения к договорам между бывшими республиками СССР.

В 90-х годах бомбардировки Югославии, вторжение в Ирак, расширение НАТО на восток стали причиной для беспокойства в Минске, поэтому Москва на полном серьезе рассматривалась беларуским режимом в качестве необходимого щита от Запада, в том числе и в военной сфере. Создание Единой региональной группировки войск Беларуси и России (1999 год) и Единой региональной системы противовоздушной обороны (ПВО) было закономерным (де-факто 1994 год, де юре 2012 год[3]), но не уникальным: аналогичные структуры созданы Россией также с Арменией и Казахстаном. Стоит отметить, что группировка войск формируется только при наличии военной угрозы, актуальной сразу для двух стран. А единая система ПВО на деле существовала весь постсоветский период в виде Единой системы ПВО стран СНГ. Во всяком случае, оба объединения не предусматривают передачи командования беларускими войсками российским генералам в мирное время[4]. А порядок действий двух стран в угрожаемый период и в военное время засекречен[5].

3. К вопросу создания Единой региональной системы ПВО // Belarus Security Blog. 16 февраля 2012. https://bsblog.info.

4. Соглашение между Российской Федерации и Республикой Беларусь о совместном обеспечении региональной безопасности в военной сфере (вступило в силу 14 мая 1999) // Собрание законодательства Российской Федерации N. 7, 18 февраля 2008, ст. 553. http://docs.cntd.ru, и Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном пространстве и создании Единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь (с изменениями на 2 ноября 2016 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. 8 июня 2020. http://docs.cntd.ru.

5. Например, см. Постановление Высшего Госсовета Союзного государства Беларуси и России «О планировании применения региональной группировки войск (сил) Республики

Созданная в октябре 2002 года Организация Договора о коллективной безопасности изначально рассматривалась Минском как международная организация, а не военно-политический блок. И была призвана решать две задачи. Во-первых, обеспечивать устойчивость существующих в странах-участницах политических режимов с опорой на российскую мощь. Этакий аналог Священного союза монархов 19 века для пост-СССР. Во-вторых, обеспечить получение российской военно-технической поддержки. В последнем случае страны-клиенты России ждало разочарование: Москва предложила им закупать новое вооружение на льготных условиях, но за деньги[6]. Безвозмездная российская помощь ограничивалась лишь теми сферами, которые были необходимы для обеспечения безопасности самой России, а не наращиванию военного потенциала её формальных союзников. Это вызвало неудовольствие беларуской стороны[7].

...И сдерживая Москву

Начало российской агрессии против Украины для стран СНГ стало полной неожиданностью. Оно показало иллюзорность гарантий независимости и территориальной целостности, ранее данных Кремлем. Перед странами Содружества стал вопрос, как обеспечить собственную безопасность и сохранить при этом эффективный уровень отношений с Россией.

Очевидно, что набор инструментов не отличался разнообразием. Во-первых, это развитие сотрудничества с теми странами или их блоками, которые могут хотя бы отчасти уравновесить Россию. Таких сил, активно действующих на постсоветском пространстве, лишь три: Китай, Запад и Турция. Во-вторых, это воздержание от шагов, которые Москва могла бы воспринять как угрожающие собственной безопасности: неприсоединение к враждебным России блокам и неразмещение военной инфраструктуры третьих стран на своей территории. В-третьих, демонстрация лояльности России, частью чего является сотрудничество в сфере безопасности. В-четвертых, возможность заблаговременного выявления российских планов посредством поддержания высокого уровня политического диалога и

Беларусь и Российской Федерации» № 5 // Сайт Постоянного комитета Союзного государства. 25 февраля 2016. www.postkomsg.com.

6. Situation in the Field of National Security and Defence of Belarus (May 2017) // Belarus Security Blog. 25 июня 2017. https://bsblog.info.

7. Лукашенко: Беларусь выступает за скорейшее оснащение КСОР новейшими образцами вооружения и военной техники // БелТА. 13 июня 2017. www.belta.by.

диалога в сфере безопасности. И наконец, в-пятых, сдерживание российских амбиций в рамках существующих на постсоветском пространстве интеграционных структур с целью, с одной стороны, не допустить превращения Россией постсоветских объединений в инструмент конфронтации с Западом и втягивания в неё прочих стран СНГ, а с другой – связать Россию процедурными и текущими вопросами.

России не удалось втянуть в противостояние с Западом постсоветские структуры. Ни одна страна СНГ (кроме самой России) не признала независимость Абхазии, Южной Осетии и аннексию Крыма. Когда в ноябре 2015 года Турцией был сбит российский бомбардировщик, единственной страной, выразившей Москве твердую и однозначную поддержку, была Армения. Прочие государства Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и СНГ, формально дружественные, а некоторые даже союзные России, от оценки произошедшего уклонились[8].

По прошествии более 6-ти лет после начала российской агрессии против Украины можно говорить о формировании на просторах СНГ своеобразного неформального союза Беларуси, Азербайджана и Казахстана, к которым уже в обозримой перспективе может присоединиться Узбекистан. Платформой для объединения является недоверие к российской политике на постсоветском пространстве, желание сдержать российский экспансионизм и поддержать друг друга перед лицом возможных вызовов со стороны Кремля.

Беларусь, Казахстан, Узбекистан и Азербайджан активно развивают сотрудничество и на двусторонней основе. В первую очередь в сфере экспорта продукции и услуг беларуского ВПК. В Минске готовят кадры для силовых структур Азербайджана и Казахстана. В будущем к ним может присоединиться и Узбекистан. Москва наблюдает за этой активностью, но не препятствует.

Азербайджан, Казахстан и Беларусь приобрели статус значимых переговорных площадок с участием Москвы по вопросам безопасности. В беларуской столице обсуждается судьба Донбасса, в Казахстане шли переговоры по войне в Сирии, а в Баку регулярно проходят встречи высших западных и российских военачальников. Этот статус также дает определенные гарантии от российского давления. Минск хотел бы поднять свой статус с переговорной площадки до центра выработки новых правил обеспечения

8. На саммите ОДКБ Россия не нашла понимания в противостоянии с Турцией // Наше мнение. 23 декабря 2015. https://nmnby.eu.

международной безопасности в Европе. Так, активно продвигаются идеи начала «Минского процесса», который должен завершиться подписанием некоего всеобъемлющего акта по аналогии с Хельсинским 1975 года. После краха советско-американского Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности от 1987 года (ДРСМД) А. Лукашенко выдвинул идею нового пакта ответственных государств в части ограничения ракетных вооружений в Европе[9].

Хотя Россия доминирует на постсоветском пространстве в плане военного и экономического потенциалов, в политическом измерении она всего лишь первая среди равных. Решения в рамках постсоветских интеграционных площадок принимаются консенсусом. И Россия с этим ничего сделать не может: попытки Москвы добавить политическое измерение в деятельность Евразийского экономического союза (ЕАЭС) были блокированы Минском и Нур-Султаном, которые считают этот союз исключительно торгово-экономическим[10].

Беларусь традиционно поддерживала партнерские отношения с Украиной, Грузией и Молдовой независимо от того, какие политические силы были там у власти. При этом Минск твердо и однозначно исходит из нерушимости границ этих стран и не признает российских квази-государственных образований на части их территории. Позиция беларуской власти по Крыму, правда, весьма амбивалентна: она считает, что Украина сдала полуостров России, отказавшись от его вооруженной защиты, хотя такие возможности и имелись, но и аннексию Крыма Минск также не признает[11]. К тому же стоит напомнить, что летом 2014 года в период открытой военной агрессии Москвы на Донбассе, Минск поставил на льготных условиях топливо для украинской армии, которое было произведено из купленной по льготным ценам у России нефти. Этот случай – яркое свидетельство сложности и неоднозначности постсоветских межгосударственных отношений, где многое на самом деле не соответствует тому, как выглядит со стороны.

Тем не менее, последние четыре года беларуско-украинские отношения переживают не лучшие времена. Ответственность в

9. Беларусь инициирует разработку декларации о нераспространении РСМД в Европе // БелТА. 8 декабря 2019. www.belta.by.
10. Назарбаев призвал не политизировать Евразийский союз // Тотал. 25 декабря 2013. https://total.kz.
11. Лукашенко: Украина «сдала Крым без боя» потому, что не считает эту территорию своей // RT на русском. 22 апреля 2014. www.youtube.com.

равной степени несут обе стороны, которые возлагали нереалистичные ожидания друг на друга и не смогли сформулировать стратегические цели и позитивную повестку для двустороннего политического сотрудничества и взаимодействия в сфере безопасности.

Помимо развития периферийных коалиций постсоветских стран, стратегия Беларуси состоит в уравновешивании влияния России в Восточной Европе за счет более активного вовлечения в региональные дела внешних, внерегиональных игроков: Китайской Народной Республики (КНР), Турции и США. Европейский союз беларуский режим рассматривает в качестве младшего партнера американцев. Отношения Минска с этими акторами – тема, выходящая за пределы данного материала. Отметим лишь, что:

- беларуская сторона неудовлетворена результатами сотрудничества с КНР в сфере безопасности, имея явно завышенные ожидания относительно характера и объема военно-технической помощи и политического содействия Пекина;
- потенциал беларуско-турецкого диалога в сфере безопасности весьма значителен (обмен разведывательной информацией, сотрудничество в области ВПК, совместная подготовка военных кадров), но стороны используют лишь его малую часть;
- от Вашингтона и НАТО (что для беларуской стороны практически одно и то же) Минск ждет прямого диалога по вопросам региональной безопасности, т.е. признания своего статуса в качестве самостоятельного и значимого регионального актора в этой сфере, и деконструкции представления о беларуской армии, как о придатке российской военной машины, а о Беларуси – как критически зависимой от Кремля в сфере безопасности.

При этом беларуский режим не только выражает желание налаживать взаимодействие с Вашингтоном в сфере безопасности, но и предпринимает практические шаги с целью продемонстрировать серьезность намерений:

- развивается сотрудничество между Беларусью и США в сфере борьбы с трансграничной преступностью и терроризмом;
- Беларусь как минимум была готова поставлять вооружение проамериканским группировкам в Сирии (правда, не напрямую, а

через болгарского посредника)[12];

- Минск содействовал функционированию северной сети снабжения войск НАТО в Афганистане[13].

Стратегические цели Кремля на беларуском треке

Характер беларуско-российских отношений во многом мифологизирован. И сам по себе является темой для отдельного большого разговора. Но есть ряд моментов, которые можно тезисно обозначить для лучшего пониманию внешней среды, в которой оказалась Беларусь в 2020 году.

Союз двух стран прошел три этапа существования. В момент своего формирования он был призван:

- удовлетворить геополитические амбиции А. Лукашенко, которые во много раз превосходили и его личный политический потенциал и вес Беларуси как страны: в Минске практически на официальном уровне выдвигались претензии не только на главенство в рамках беларуско-российского союза, но и на лидерство в рамках православной части славянства;
- помочь российскому обществу и элитам смягчить фантомные боли от распада СССР, создав иллюзию возможности восстановления империи.

Приход к власти Владимира Путина поставил крест на амбициях Лукашенко. Начался второй этап. Т.н. «Союзное государство» использовалось беларуской стороной в качестве эксклюзивной коммуникативной площадки с Кремлем для получения российской финансово-экономической и политической поддержки, привилегированного доступа беларуских экономических агентов на российский рынок. Для Москвы это был один из инструментов сохранения влияния в странах СНГ. «Союзное государство» не приобрело самоценности и превратилось в рекламу интеграции с Россией, направленную в первую очередь на Украину. Точно так же, как Германская Демократическая Республика была витриной социализма, Беларусь стала витриной интеграции с Москвой. Финансово-экономическая поддержка Беларуси со стороны России достигала беспрецедентных масштабов.

12. Meet The Obscure Company Behind America's Syria Fiasco // BuzzFeedNews. 17 сентября 2015. www.buzzfeednews.com.
13. Загадка одного визита // Belarus Security Blog. 19 февраля 2013. https://bsblog.info.

Война с Украиной 2014-2015 годов фактически похоронила надежды Кремля на включение соседней страны в новый интеграционный, а по сути имперский, проект. А это значит, что и потребность в Беларуси как в витрине интеграции для России обнулилась. А. Лукашенко открыто встал на сторону Украины. Начался третий этап существования беларуско-российского союза.

Объективные экономические трудности привели к тому, что даже без учета политических факторов способность России поддерживать Беларусь резко снизились. Ухудшились и личные отношения между Путиным и Лукашенко. Ни один принципиальный вопрос двусторонних отношений решить не удается уже в течение длительного времени.

Минск утратил практически полностью лоббистские возможности в России: Лукашенко обвинили в предательстве интересов Москвы и в сотрудничестве с её противниками (Украиной и Западом). А они были весьма значительными. В беларуское лобби традиционно входили Коммунистическая партия России (КПРФ), Русская Православная Церковь (РПЦ), представители силового блока и ВПК, а также ряд высокопоставленных чиновников и руководителей российских регионов, которые имели свои бизнес-интересы, связанные с Беларусью. Публично некие симпатии к Беларуси и её руководителю сейчас демонстрируют лишь Рамзан Кадыров и Сергей Нарышкин, авторитета и политического веса которых недостаточно для влияния на политику России в отношении Беларуси.

Вопрос сохранения влияния остается основным для российской политики на постсоветском пространстве. Но доступные ресурсы для этого снижаются. Поэтому перед Кремлем на беларуском направлении возникает вопрос сохранения своего влияния, но за гораздо меньшие деньги. Лукашенко для Кремля – партнер непростой и даже неприятный, но понятный и предсказуемый. И абсолютно не интегрируемый на Запад в силу специфики беларуского режима и антизападных взглядов самого беларуского правителя.

Каково может быть видение Москвой идеального формата беларуско-российских отношений? Чтобы понять это, нужно обратиться к формату отношений России и Южной Осетии: автономия во внутренних делах и полная утрата субъектности в вопросах внешней политики, безопасности и денежно-кредитной сферы при сохранении внешних атрибутов суверенного государства[14].

14. Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции // Сайт Президента России. 18 марта 2015. http://kremlin.ru.

Военная безопасность

Систему военной безопасности Беларуси составляют вооруженные силы, ВПК и органы внешней разведки. В строительстве системы военной безопасности Беларуси достаточно условно можно выделить два этапа:

- постсоветский 1992-2014 годы, который в основном прошел под знаком подготовки к возможной конфронтации с НАТО, в ходе которой изучался опыт косовской операции, войн в Ираке, Сирии и Ливии;
- посткрымский, когда официальный Минск осознал, что угрозы с Востока более актуальны, чем противостояние с Западом.

Дела военные

В наследство от СССР Беларуси досталась четвертьмиллионная армия и огромный арсенал вооружений. В условиях глубокого экономического кризиса первой половины 90-х годов поддержание военного потенциала подобных масштабов был просто финансово неподъемным для страны. Кроме того, отсутствовала техническая база для поддержания его боеготовности.

Необходимость адаптировать советское военное наследство к новым реалиям стало общей задачей для стран, объединившихся в СНГ. Уже в марте 1992 года были созданы Объединенные Вооруженные Силы (ОВС) СНГ десяти из пятнадцати бывших республик СССР. ОВС СНГ просуществовали меньше года, но сыграли важную роль в переходный период формирования национальных армий стран-участниц на базе бывшей Советской армии. Сотрудничество в области обороны и безопасности между странами СНГ остается одним из важнейших направлений взаимодействия и поныне. Большая часть оружия осталась от советских арсеналов. Поддержание его исправности без кооперации друг с другом, и особенно с Россией, крайне проблематично. Но не только союзные республики зависели от России. Унаследовав по разным оценкам свыше 80% ВПК СССР, Россия имела полный цикл производства лишь 17-19% изделий. Таким образом, для взаимодействия были и остаются объективные причины.

Для Беларуси выбор в пользу сохранения тесного военного сотрудничества с Россией также определялся географическими факторами (например, в Беларуси просто нет полигонов, на которых можно готовить расчеты ЗРК С-300 и оперативно-тактических ракет), а также неразвитостью национальной школы военного образования, которая была не в состоянии удовлетворить запросы армии по всем специальностям.

На рубеже веков, закончив переформирование армии с учетом собственных потребностей и возможностей, беларуское руководство озаботилось вопросами её развития. Войны в Югославии и Ираке А. Лукашенко воспринял как личную трагедию и непосредственную угрозу. Основные надежды на техническое переоснащение армии связывались с российской поддержкой, т.е. с бесплатными поставками в Беларусь нового российского оружия.

Россия же оказывала Минску поддержку в сфере обороны выборочно и лишь по тем направлениям, которые имели значение для собственно российской безопасности. Кремль категорически не желал и не желает способствовать наращиванию военного потенциала Беларуси. Последовательно разбились надежды А. Лукашенко получить из России на льготных условиях сначала ракетные комплексы «Искандер», затем – истребители Су-30К[15] и зенитно-ракетные комплексы С-400. Россия, пользуясь правами авторского надзора, блокировала модернизацию истребительной авиации Беларуси в 2014 году и отказала в предоставлении своих полигонов для испытания беларуских ракет класса поверхность-поверхность в текущем году[16]. Поставки в Беларусь нового российского вооружения осуществляются на возмездной основе и преимущественно в экспортной комплектации, т.е. со значительно урезанным функционалом.

Несмотря на имеющиеся проблемы в двусторонних отношениях, российская армия остается главным партнёром для беларуской армии. В течение года они проводят порядка полусотни совместных мероприятий боевой подготовки. Абсолютное большинство их них – батальонного уровня. Учениями бригадного/дивизионного уровня являются только совместные стратегические учения, которые проходят раз в два года.

15. Лукашенко готов разместить российские самолеты на территории Беларуси // Интерфакс-Запад. 24 декабря 2019. https://interfax.by.
16. Building Belarus' Defense Capacity Is at Odds With Russia's Interests // Belarus in focus. 18-24 мая 2020. https://belarusinfocus.info.

Совместные учения с точки зрения беларуских властей выполняют ряд функций, не связанных с военной подготовкой:

- выступают средством подтверждения приверженности военному союзу с Россией, который является инструментом решения ряда политических и экономических вопросов в пользу Минска;
- демонстрируют российской стороне высокий уровень боевой готовности беларуских войск, предупреждая, что Беларусь не является легким объектом для силового давления;
- помогают изучить российский опыт и тактику действий как для того, чтобы перенять её, так и для того, чтобы понять, как ей противодействовать.

Украинско-российская война серьезно изменила подготовку беларуской армии. Регулярными стали совместные учения пограничников, армейских частей и МВД. В том числе и по ликвидации прорыва границы, по подавлению массовых беспорядков, сопровождающихся захватом административных зданий, блокированию местности, переброске воинских подразделений на расстояния до 1 000 км, борьбе с диверсантами. Проведена реорганизация территориальной обороны, направленная на повышение возможностей территориальных войск по противодействию не неким мифическим боевикам и террористам, а именно подразделениям регулярной армии.

Беларуская армия готовится к «малой» или «гибридной» войне, в ходе которой не будет возможности обеспечить непрерывность связи и управления своими войсками. Беларуское руководство считает наиболее вероятным форматом военного давления на себя локальное межгосударственное столкновение, которое ведется ограниченными силами (порядка дивизии с каждой стороны) без решительных целей разгрома противника и принуждения его к капитуляции. При этом вероятный агрессор политкорректно не называется, но заявляется о готовности реагировать на военные угрозы с любого направления.

В октябре 2016 года Госсекретарь Совбеза Беларуси Станислав Зась озвучил тезис о том, что современная война – это война за города[17]. Правда, подготовка к войне за города для беларуской армии ограничивается лишь изменением подготовки войск и не затрагивает оснащение войск, поэтому не произошло серьезного наращивания численности инженерных подразделений, отсутствует

17. Situation in the Field of National Security and Defense of Belarus (October 2016) // Belarus Security Blog. 22 ноября 2016. https://bsblog.info.

высокозащищенная бронетехника различного назначения на гусеничном ходу.

Произошла реорганизация национальной армии:

- увеличена численность сил постоянной готовности
- увеличена и общая численность армии, в первую очередь – Сил специальных операций.

В планах обороны государства, принятых в 2014 и в 2019 годах, учтен опыт войн в Украине и в Сирии. В частности большое внимание уделяется насыщению войск беспилотных летательных аппаратов (БПЛА): созданы соотвествующие подразделения в Силах специальных операций; в 2020-2021 годах планируется создать отряды БПЛА в составе механизированных бригад. Пока речь идет только о разведывательных беспилотниках отчественного и российского производства: хотя есть амбиции создать собственные ударные БПЛА, работы в этом направлении далеки от положительного результата из-за технических сложностей. Говоря о российских беспилотных аппаратах, поступающих на вооружение беларуской армии, следует сделать одну показательную ремарку: это гражданские БПЛА. А военные аппараты Москва своему формальному союзнику продавать отказывается.

Военно-промышленный комплекс

Распад единого советского военного рынка, обвальное сокращение оборонных расходов постсоветских стран поставили беларуский ВПК перед дилеммой «развивайся или умри». Многие оборонные предприятия действительно умерли, но возникли новые частные предприятия (например, «Тетраэдр» или «Минотор-Сервис»). Отечественный ВПК выжил и развился, в значительной мере благодаря советскому технологическому заделу, часто 60-70-х годов прошлого века. Появившиеся производственные решения помогли реализовать технологии оставшиеся от советской эпохи и до настоящего времени приносят сотни миллионов евро выручки каждый год.

Дополнительным стимулом для развития стала необходимость локализации обслуживания, ремонта и модернизации советской военной техники: у Беларуси часто просто не было финансовых возможностей для того, чтобы делать это в России или в Украине. Хотя внутренний рынок никогда не был критически важным для беларуского ВПК, тем не менее, он сыграл свою роль в освоении

новых компетенций. Что далее трансформировалось в рост экспорта оборонных услуг и товаров.

Сотрудничество с Россией в сфере ВПК не получило качественного роста. Обе страны сохраняют статус поставщиков товаров и услуг друг для друга. Попытки российских инвесторов войти в капитал ряда крупнейших компаний беларуского ВПК, работающих в сфере авиа- и машиностроения, оптики, электроники и космических технологий были пресечены: в Минске заподозрили, что таким образом планируется завладеть уникальными беларускими технологиями и инженерной школой, а производство перенести в Россию. Неоднократно объявлялось о планах по созданию совместных предприятий по разработке и производству средств ПВО, авиации, бронетехники и радиоэлектронных военных систем. Но ни к какому практическому результату это не привело: очевидно, вследствие низкого уровня политического доверия между сторонами (пример, так и не приступившее к деятельности совместное предприятие «РЭБ Технолоджи» или нереализованные планы совместной разработки зенитно-ракетного комплекса малой дальности).

Так Россия отказалась оказывать техническую поддержку модернизации имеющихся истребителей МиГ-29 ВВС Беларуси и поставлять новые истребители МиГ-29М/М2. В результате был пролоббирован контракт на покупку тяжелых истребителей Су-30СМ, которые для Беларуси избыточны по возможностям и дороги по эксплуатации [18].

Беларусь и Россия все чаще стали сталкиваться в качестве конкурентов на иностранных рынках. Беларуские оружейники жаловались на недобросовестную конкуренцию со стороны российских коллег[19]. Вопреки политическим декларациям, беларуские производители вооружения так и не получили прямого доступа на российский оружейный рынок: они могут присутствовать там только в качестве субподрядчиков. Дополнительной проблемой стала российская политика импортозамещения: создаются аналоги продукции не только западного или украинского производства, но и беларуского.

Москва отказалась предоставить Минску свои полигоны для испытания разрабатываемых в Беларуси ракет «поверхность-

18. On the Supply of SU-30sm to Belarus: The Background // Belarus Security Blog. 28 ноября 2019. https://bsblog.info.
19. Российским компаниям надо смириться с тем, что они уже не являются законодателями мод // Belarus Security Blog. 28 июля 2012. https://bsblog.info.

поверхность» с дальностью в 300 км[20]. Беларуская сторона склонна усматривать в этом и политический и экономический подтекст (нежелание взрастить себе конкурента на рынке ракетных вооружений).

Россия остается крупнейшим клиентом беларуского ВПК, но значение российского рынка для оборонной промышленности соседней страны постепенно снижается. По оценке российских специалистов на 2015 год беларуский военный экспорт в РФ составлял более половины производства. По итогам 2018 года поставки в Россию составили по данным из официальных беларуских источников 33% общего объема экспорта[21]. А по итогам 2019 года удельный вес российского рынка составил 26% от общего объема экспорта[22]. Таким образом, значение российского рынка для беларуского ВПК сокращается как в относительном выражении, так и в денежном. При этом для ряда крупных предприятий Россия выступает практически единственным рынком сбыта с долей в 80% и более от их объема производства.

Происходит снижение и технической зависимости беларуской армии от России. К сожалению, не столько в силу массового перевооружения, сколько из-за снятия с вооружения ряда систем, обслуживание которых возможно было только при сотрудничестве с РФ. С целью экономии валюты взят курс на максимально возможное обслуживание имеющейся военной техники в Беларуси.

Так сложилось, что на посткрымский период пришелся прогресс отечественного ВПК в трех важнейших областях:

- модернизация и производство ракетного вооружения, в первую очередь, создание высокоточной системы класса «поверхность-поверхность» «Полонез» и зенитной ракеты среднего радиуса действия;
- создание защищенной спутниковой связи военного назначения[23];
- создание собственной криптографической школы[24].

20. Лукашенко рассказал, зачем Беларуси ракетное вооружение и какая стоит стратегическая задача // БелТА. 22 мая 2020. www.belta.by.
21. Performance of the Military Industrial Complex in 2018: The Problems Remained Behind the Scenes // Belarus Security Blog. 23 марта 2019. https://bsblog.info.
22. Госкомвоенпром представил свои новинки министру обороны и госсекретарю Совета безопасности // Белтелерадиокомпания. 31 января 2020. www.tvr.by.
23. Беларусь намерена развивать Национальную систему спутниковой связи и вещания // БелТА. 12 апреля 2016. www.belta.by.
24. Разговор у Президента. Председатель КГБ Беларуси Валерий Вакульчик // Белтелерадиокомпания. 2 февраля 2018. www.tvr.by.

Эти проекты стали результатом действий России задолго до российско-украинской войны, которые в Минске расценили как недружественные, направленные на ослабление военного потенциала Беларуси. В создании первых двух проектов определяющую роль сыграло взаимодействие с КНР. А в последнем случае – это полностью самостоятельное достижение. По каждому из этих направлений Беларусь обращалась за поддержкой к России и каждый раз российский ответ Минск не удовлетворил.

Однако и сотрудничество с Китаем в области ракетных и космических технологий в силу ряда причин близко к достижению условного «стеклянного потолка». Поэтому в области выпуска ракетного вооружения поставлена цель создания производства полного цикла, включая взрывчатые вещества и ракетное топливо.

Беларуская армия – не российская

Отдельно стоит отметить серьезные усилия по развитию национальной военной школы. Открыты новые специальности в Военной академии, создана Академия авиации. И главное: с 2006 года в Военной академии действует факультет Генерального штаба. В настоящее время подготовка в России осуществляется только по узким специальностям, по которым каждый год потребность измеряется буквально несколькими специалистами и содержание необходимой учебной инфраструктуры экономически нецелесообразно. Для сравнения, каждый год для нужд Минобороны в Беларуси готовится свыше 700 офицеров. А в РФ отправляют на учебу 70-100 человек. Кроме того, подготовка беларуских военных специалистов идет в Китае[25]. В этом году запланировано направить группу офицеров на обучение в Сербию[26].

Меняется и лицо беларуской армии. Хотя внешне она и остается советской, внутри проходят серьезные сдвиги. Если в начале 90-х этнических беларусов среди офицеров было порядка 40%, то сейчас эта цифра значительно выросла. Открытых данных нет, но среди поступивших в Военную академию доля беларусов в последние годы превышает 95%, а русских – порядка 2%.

Объективно, за 30 лет с момента восстановления независимости советский генералитет как явление исчез за давностью лет. Стать в

25. Лукашенко: Китай сыграл решающую роль в усилении обороноспособности Беларуси // БелТА. 6 апреля 2018. www.belta.by.
26. Minister Vulin Visited Belarusian Military Academy and «All Saints'» Church in Minsk // Ministry of Defence Republic of Serbia. 20 February 2020. www.mod.gov.rs.

Беларуси генералом весьма не просто. При этом требования полной лояльности режиму – главное для кандидатов. И лояльность жестко контролируется спецслужбами. В этой связи в Беларуси нет предпосылок для серьезного внешнего влияния на военное руководство, в частности и руководство силовых структур вообще. Силовые структуры Беларуси и России взаимодействуют как на многосторонней основе (в рамках ОДКБ и СНГ), так и на двусторонней. Но речь идет именно о взаимодействии и координации, при сохранении национальной подчинённости.

Главная проблема – деньги. Но не единственная

В течение всего постсоветского периода проблемой остается дефицит финансирования армии, что выступает сдерживающим фактором её развития и перевооружения. И российско-украинская война никак не сказывается на улучшении финансового обеспечения национальной обороны.

Таблица 1. Расходы на национальную оборону

год	Расходы на национальную оборону, млн USD[27]	% к ВВП	ВВП, млн USD[28]
2011	586,456	0,88	66 453,334
2012	603,177	0,92	65694,122
2013	702,663	0,93	75563,412
2014	717,738	0,91	78879,216
2015	581,029	1,03	56673,151
2016	523,109	1,1	47749,057
2017	521,962	0,95	54740,656
2018	661,219	1,1	60060,886
2019 (оперативные данные)	596,567	1,02	58486,994
2020 (план)	588,933		

27. Показатели Законов об исполнении бюджета за 2011-2019 года, Указа от 30 декабря 2019 г. № 495 «Об уточнении отдельных показателей республиканского бюджета на 2019 год», Закона «О республиканском бюджете на 2020 год» согласно сайту pravo.by с использование среднегодового курса беларуского рубля к доллару США по данным Национального банка Беларуси согласно сайта nbrb.by

28. Страновые данные Всемирного Банка по Беларуси на 08.06.2020. *Op. Cit.*

Беларуская экономика отличается высокой неустойчивостью, а национальная валюта часто девальвируется. Потребности в новой военной технике удовлетворяются за счет дорогостоящего импорта (системы ПВО и авиация), в продукции отечественного ВПК также велика доля импортных комплектующих. Представленные выше данные свидетельствуют: беларуские власти не рассматривают национальную оборону в качестве приоритета, эта статья расходов не относится к категории защищённых и любые негативные экономические явления непосредственно отражаются на оборонных расходах.

При этом стоит отметить, что часть военных расходов финансируется посредством иных статей бюджетных расходов (например, государственные программы, одним из бенефициаров которых может выступать армия) и из внебюджетных источников. Точно оценить размер такого финансирования затруднительно, но эта сумма никогда не превышала 150 млн долларов в год за рассматриваемый период. Исключение составил 2019 год, когда такое дополнительное финансирование можно приблизительно оценить в 205-265 млн долл. Это связано с закупкой в России 4-х тяжелых истребителей Су-30СМ, стоимость каждого из которых достоверно неизвестна, но находится в пределах 35-50 млн долл.

Нехватку средств для R&D испытывает и национальный ВПК. В Беларуси регулированием сферы оборонной промышленности и специального экспорта занимается Государственный военно-промышленный комитет (Госкомвоенпром). В его систему входят предприятия, обеспечивающие свыше 90% производства военной продукции. За минувший год они произвели продукции на сумму порядка 670 млн долларов. При этом их инвестиции составили всего лишь чуть более 40 млн долл. На научные исследования Госкомвоенпром получил из бюджета лишь порядка 0,3 млн долларов, что является ничтожной суммой. Очевидно, подход к ВПК со стороны руководства страны как к курице, которая должна нести золотые яйца, но о том, что эту курицу надо кормить инвестициями забывается, деньги из отрасли изымаются через налоги и дивиденды.

Повышенная уязвимость ВПК заключается также в чрезмерной концентрации производства: три крупнейшие узкоспециализированные компании дают свыше 70% промышленного производства в рамках системы Госкомвоенпрома (куда входят 25 компаний, из которых 22 – производственные). Стоит отметить, что всего в Беларуси лицензии на

право осуществления деятельности, связанной с продукцией военного назначения, имеют 155 организаций[29].

Разведсообщество Беларуси

Внешнюю разведку в Беларуси осуществляют Комитет государственной безопасности (КГБ, в силу политической традиции), Главное разведуправление Генштаба армии (ГРУ) и соответствующие структуры Госпогранкомитета[30]. В последнем случае речь идет скорее о разведке с правоохранительными целями.

По понятным причинам сфера разведки редко попадает в поле общественного внимания. Тем более в Беларуси. Несмотря на это, следует выделить ряд моментов. КГБ традиционно тесно сотрудничал с Федеральной службой безопасности России (ФСБ). Однако, в последние годы появилось достаточно много признаков того, что отношения между спецслужбами, мягко говоря, уже не безоблачные. На роль партнера для беларуского КГБ выдвинулась Служба внешней разведки России (СВР). Что в значительной мере связано с личностью руководителя российской разведки Сергея Нарышкина: он последовательный сторонник беларуско-российского союза, причем в том формате, который устраивает официальный Минск: стратегическая лояльность Беларуси в обмен на масштабную финансово-экономическую поддержку России.

Из комментариев беларуских чиновников можно сделать вывод о высоком уровне их осведомленности относительно хода войны России и Украины. Причем, с обеих сторон фронта. Несмотря на наличие Соглашения об основных принципах сотрудничества разведывательных служб органов госбезопасности стран – участниц СНГ, согласно которому они (в т.ч. Беларусь, Украина и Россия) обязались не вести разведывательной деятельность друг против друга. Основной объем информации военная разведка Беларуси получает благодаря техническим средствам. Однако, в Литве и в Польше неоднократно звучали обвинения беларуского ГРУ в ведении агентурной и вербовочной деятельности[31]. А также в том, что беларуская военная разведка работает в одной команде с российской.

29. About State Authority For Military Industry // SAMI. 6 июня 2020. www.vpk.gov.by.
30. Указ Президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г. № 116 «О вопросах внешней разведки» // Сайт Комитета государственной безопасности Беларуси. 8 июня 2020. http://kgb.by
31. *Мицкевич Д.* Оценка угроз национальной безопасности Литвы (часть 2) // Belarus Security Blog. 20 сентября 2016. https://bsblog.info.

Естественно, ни подтвердить, ни опровергнуть эти обвинения у стороннего наблюдателя возможности нет.

Внутренняя безопасность режима

Существующая в Беларуси система внутренней безопасности базируется на личных представлениях беларуского руководителя. Центральной задачей является сохранение существующего политического режима, что прикрывается эвфемизмами о «защите конституционного строя», «обеспечения общественного правопорядка» или «сохранения общественно-политической стабильности[32]». В представлении А. Лукашенко базовые права и свободы личности ограничиваются обеспечением физической безопасности и некоторым набором социальных гарантий (доступ к образованию, здравоохранению, поддержка по нетрудоспособности). При этом гражданин как политический субъект действующей властью Беларуси не признается. Формально провозглашается верховенство права, равенство граждан перед законом, а защита прав и свобод личности – основная задача государства (ст. 2 и Раздел 2 Конституции Беларуси). На уровне взаимоотношений частных лиц между собой или с низовыми органами государственной власти эта установка в большинстве случаев выдерживается. Но лишь до того момента, когда интересы или потребности личности не вступают в противоречие с интересами государства в том виде, в котором эти интересы понимает высшее политическое руководство страны.

В существующей правовой системе Беларуси правовые нормы и процедуры важны, но не являются определяющими. Беларуский режим, будучи экономически и технологически не самодостаточным, не может полностью игнорировать международные нормы и стандарты. И вынужден частично имитировать следование им. А частично и следовать. Но лишь в тех случаях, которые не ставят под угрозу неизменность существующей политической системы.

Этапы формирования

Достаточно условно развитие системы обеспечения внутренней безопасности государства в Беларуси можно разделить на три фазы.

Первая фаза длилась с 1994 по 2004 год. Она характеризуется формированием режима единоличного правления А. Лукашенко,

32. Лукашенко провел совещание с силовиками по поводу выборов // Белрынок. 9 июня 2020. www.belrynok.by

активным развитием интеграционного проекта с Россией, уничтожением организованной преступности.

Вторая фаза продолжалась по 2018 год. Она характеризуется устойчивостью политической системы (в том числе и вследствие масштабности экономической и твердой политической поддержки официального Минска Кремлем), практически полным уничтожением альтернативных центров политического влияния в стране, а также фрагментацией правоохранительной системы и созданием новых спецслужб. Но одновременно нарастают признаки экономической деградации и неадекватности существующей системы власти новым условиям как внутри страны, так и во вне.

Третья фраза происходит в настоящее время. Она связана с резким снижением финансовых возможностей государства, деградацией системы государственного управления и открытым обострением отношений между Минском и Москвой. Беларуский режим оказался лишен внешних источников подпитки, которые в течение долгого времени позволяли ему находиться в зоне относительного комфорта.

Установление системы единовластия А. Лукашенко позволило достаточно быстро решить вопрос обуздания преступности. Чему способствовало и внезапное исчезновение ряда активных членов организованного преступного сообщества Беларуси. Формально, государство отношения к этому не имеет, однако при этом и отрицать факт внесудебных казней власти не спешат[33].

Криминогенная ситуация, а также борьба с политической оппозицией вызвали быстрый численный рост милиции и спецслужб. Что позволило трудоустроить значительную часть офицеров, попавших под сокращение армии. Сложилась ситуация, при которой развитие силового аппарата государства способствовало росту общего уровня безопасности, но при этом за счет попрания политических прав и свобод граждан и узурпации власти.

Говоря о развитии специальных служб Беларуси в тот период, стоит отметить, что помимо политического аспекта, рост их численности также был неизбежен в силу формирования институтов власти независимого государства. Пришлось развивать ряд компетенций, которые ранее были прерогативой Москвы. Например, это касается внешней разведки и системы правительственной связи. При этом беларуский КГБ, оставаясь основной спецслужбой страны с универсальной компетенцией, перестал быть единственной спецслужбой с политическими функциями.

33. *Федорович В.* Оргпреступность в Беларуси. Война до последней воровской крови // Naviny.by. 10 октября 2012. https://naviny.by.

В 1994 году была создана Служба безопасности президента Беларуси. Формально являясь органом государственной охраны, она, тем не менее, выступила в качестве частичного дублера КГБ. Это было вызвано рядом причин:

- с советских времен КГБ сохранял пугающий имидж инструмента политического террора и А. Лукашенко, будучи выходцем из социальных низов, априори не доверял и опасался этой закрытой организации;
- КГБ на первом этапе сохранял тесные контакты с российскими спецслужбами в силу общей истории. Между тем, у А. Лукашенко и его окружения возникли интересы и потребности, знать о которых Кремлю было не желательно.

Проведение чистки КГБ на первом этапе было затруднено как тесными связями спецслужбы с Москвой, так и значительной ролью её в подавлении политической оппозиции и альтернативных центров силы. А. Лукашенко просто не мог себе позволить ослабить спецслужбу в тот ответственный период. А связи Комитета в Москве сыграли явно не последнюю роль в обеспечении российской политической и экономической поддержки беларуского режима во второй половине 90-х годов.

Поэтому было принято, как показала дальнейшая история, правильное с точки зрения устойчивости режима решение по созданию нескольких специальных служб.

В нулевые годы А. Лукашенко продолжил укрепление единовластного правления. Различными способами, от прямых репрессий до подкупа и внедрения агентуры спецслужб оппозиция сначала была расколота, а затем фактически устранена из политической борьбы. Режим предпринимал масштабные и эффективные усилия по деполитизации общества, «обменяв» политические свободы на рост благополучия. Благодаря российской финансовой поддержке и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре во второй период, несмотря на периодические кризисы, удавалось наращивать доходы населения, сохранить масштабный государственный сектор. Последний выполнял двоякую роль: недопущение формирования за счет государственной собственности олигархата по российско-украинскому сценарию и контроль за населением. В условиях, когда 70% рабочих мест обеспечивается государством, выступления против власти очень часто означали утрату заработка с невозможностью найти другую работу.

Частный бизнес в течение всего периода правления А. Лукашенко находился под жестким прессингом со стороны специальных и правоохранительных служб. Экономическая деятельность стала настолько зарегулированной, что с какого-то момента невозможно

было её вести ничего не нарушая. Кроме того, уничтожены механизмы гарантирования частной собственности, за исключением связей с властями. Естественно, в этих условиях любая политическая активность для бизнесмена равносильна банкротству.

Покупка политической лояльности в обмен на рост благополучия вкупе с репрессиями и ликвидацией внутрибеларуской финансовой базы для борьбы обескровила и практически не оставила шансов для развития оппозиционным организациям. Выборы приобрели характер ритуала, в ходе которого оформлялся статус назначенцев режима в качестве депутатов. По итогам выборов в Национальное собрание в 2004 г. ни один кандидат от демократических сил депутатского мандата не получил. Эта ситуация сохранялась по 2016 г., когда власти на фоне стремления к нормализации отношений с Западом де-факто назначили депутатами одного представителя оппозиционных сил (из 110 депутатов). В ноябре 2019 года численность оппозиционеров в Национальном собрании вновь обнулилась.

Фактически, институт выборов в Беларуси носит декоративный характер, а представительные органы, включая парламент, выполняют лишь функции легитимации воли А. Лукашенко и им назначенных чиновников.

Продолжилась практика фрагментации силовых ведомств. Так, в апреле 2008 года был создан Оперативно-аналитический центр при президенте (ОАЦ). Формально основной задачей структуры является регулирование деятельности по обеспечению защиты информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты Республики Беларусь или иные сведения, охраняемые в соответствии с законодательством, от утечки по техническим каналам, несанкционированных и непреднамеренных воздействий. Но это часть правды. Позднее А. Лукашенко публично заявил, что еще одной задачей ОАЦ является контроль за высшей прослойкой бюрократии, а также контроль за государственными проектами особой важности.

В сентябре 2011 года был принято решение об образовании Следственного комитета Беларуси. В новую структуру были включены следственные аппараты прокуратуры, МВД и органов финансовых расследований. КГБ удалось отстоять собственный следственный аппарат, аргументируя это тем, что в его компетенции находятся специфические уголовные деликты, тесно связанные с вопросами национальной безопасности, в том числе и с секретной информацией. СК не входит в состав Правительства и напрямую подчиняется главе государства. Его создание в значительной мере ослабило МВД, которое было и продолжает оставаться крупнейшим силовым ведомством страны. Следственный комитет выполняет функцию в том числе и контроля за результатами деятельности МВД. В августе 2019 года А. Лукашенко дал понять, что рассматривает

возможности выделения из КГБ структуры, отвечающей за правительственную связь[34].

Текущий этап развития системы внутренней безопасности характеризуется рядом неблагоприятных явлений, который носят устойчивый характер. Фактически свернута российская финансовая поддержка режима. Лукашенко перестал быть человеком, который приносит в страну деньги из России. Это ставит под вопрос его легитимность в глазах бюрократии. Ситуацию усугубляет экономический кризис: беларуская модель экономики, опирающаяся на крупную государственную собственность, оказывается нежизнеспособной в условиях рыночной конкуренции без внешней подпитки. А. Лукашенко впервые идет на президентские выборы, не имея сколь-либо значительных достижений в текущей каденции. И без четкого представления о том, как развивать страну в будущем. Серьезные пробелы возникли в ходе реагирования на пандемию коронавируса. Власти не смогли своевременно оценить ситуацию и выработать адекватную ситуации систему реагирования[35]. Кроме того, личное поведение А. Лукашенко в ходе эпидемии, его заявления вызвали дополнительное раздражение со стороны общества[36].

Неизвестный парадокс

Все последние 26 лет законодательство поэтапно расширяло полномочия силовых структур Беларуси. Личный состав которых наделён достаточно широким кругом прав и по закону несет вполне стандартные обязанности: законность деятельности, уважение чести и достоинства личности, гуманизм, верховенство прав и т.п. Парадокс сложившейся в Беларуси ситуации в том, что лица, занятые в системе обеспечения безопасности, в гораздо большей степени сами поражены в своих правах, нежели рядовые обыватели. Речь идет не просто об общепринятых ограничениях, связанных с трудовой деятельностью в системе обеспечения национальной безопасности (например, ограничение права на забастовку и политическую активность). На практике на беларуских силовиков накладывают обязательства, которые являются в принципе неправовыми и носят признаки нарушения основных прав человека и гражданина.

Силовые структуры традиционно испытают некомплект на низовых позициях, что влечет дополнительную нагрузку на имеющийся личный состав, которая выливается в рост продолжительности рабочего времени. Отдельной темой является

34. Посещение объекта правительственной связи КГБ // Сайт Президента Беларуси. 9 августа 2019. http://president.gov.by.
35. « Belarusian Authoritarianism» — A Brand of Low-Quality Goods // Belarus Security Blog. 15 апреля 2020. https://bsblog.info.
36. Белорусы ждут от государства запрета всех массовых мероприятий // Naviny.by. 29 апреля 2020. https://naviny.by.

культура взаимоотношения начальника и подчиненного. Распространённой практикой является хамское отношение к подчинённым, их унижение и прямое оскорблением[37]. Формально дисциплинарные взыскания и поведение непосредственного начальника могут обжаловаться вышестоящему начальству. Однако на практике такие действия фактически бесполезны: отмена вышестоящим начальником решения нижестоящего начальника, или тем более его наказание по жалобе подчиненного, рассматривается как подрыв авторитета руководящей вертикали.

Нарушением прав сотрудников силовых ведомств является принудительная подписка на ведомственные издания (там, где они имеются). Причем, зачастую эти издания неоправданно дороги. Практикуются обязательные сборы денег для различного рода мероприятий вне зависимости от того, насколько они представляют интерес для самих сотрудников. Сотрудники силовых ведомств в принудительном порядке вынуждены вступать в различные ГОНГО (например, Беларуский республиканский союз молодежи (БРСМ), государственные профсоюзы для гражданских служащих).

Поддержание лояльности

Дисциплина, управляемость и политическая лояльность руководству страны беларуских силовых структур обеспечивается комплексной системой контроля. Существует несколько разновидностей контроля за деятельностью силовых структур и их сотрудников. Базовый уровень – контроль непосредственного руководства. Однако на практике этот контроль не всегда эффективен. Высокая забюрократизированность силовых структур зачастую не оставляет непосредственным руководителям времени для осуществления полноценного контроля за деятельностью подчиненных. Вторым уровнем контроля является внутриведомственный, который осуществляется вышестоящими структурами.

Далее деятельность силовых ведомств контролируется службами их собственной безопасности и Комитетом госбезопасности. Однако и сам КГБ не является всесильным и бесконтрольным. До конца не ясна система контроля за спецслужбами. По обрывочной информации можно прийти к выводу, что такая система носит встречный характер: спецслужбы контролируют друг друга, их руководители находятся под плотным надзором со стороны коллег-конкурентов.

Система прокурорского надзора носит во многом формальный характер. На практике, на низовом уровне зачастую наблюдается сращивание прокуратуры и силовых структур. А иногда – и местной

37. В Кричеве милиционеры отдавали начальству свои премии. Что ответит Шуневич? // Naviny.by. 29 апреля 2020. https://naviny.by.

исполнительной власти и бизнеса, что приводит к фактически круговой поруке.

Высшей контрольной инстанцией является президент Беларуси. Отдельно стоит отметить идеологическую вертикаль, которая сформирована во всех силовых органах Беларуси по советскому образцу. Вместе с вышеупомянутыми ГОНГО, участие в которых для беларуских силовиков является обязательным, идеологи формируют систему, призванную заниматься не только индоктринацией личного состава и его воспитанием в духе лояльности беларускому руководителю, но и контролем за личной жизнью сотрудников силовых ведомств. Какой-либо гражданский/демократический надзор как система в Беларуси отсутствует. Деятельность силовых структур является непрозрачной для общества. Большой масштаб информации, касающейся силовых структур, не обнародуется согласно закону о государственных секретах.

Вывод

В течение всего срока правления А. Лукашенко основные его усилия были направлены на концентрацию и удержание власти. В жертву этой цели было принесено экономическое развитие страны, что в итоге приводит к сжатию доступных для режима финансовых ресурсов, которые могут быть направлены как на «покупку» лояльности населения, так и на развитие сектора безопасности. Масштабная российская поддержка долгое время маскировала ресурсную слабость властей. Но сейчас этой поддержки нет и уже не будет.

Специфика существующего в Беларуси режима исключает какой-либо иностранный контроль над силовым потенциалом страны: все силовые ведомства Беларуси находятся под полным и исключительным контролем беларуского политического руководства. Москва не контролирует и не имеет заметного влияния ни на одно силовое ведомство или его часть.

Лукашенко исключает возможность силовых ведомств играть самостоятельную роль в системе власти Беларуси. В стране сформирована эффективная система контроля за руководством силового блока. В результате генералы полностью лояльны и подконтрольны А. Лукашенко, они не имеют политических амбиций, внутри силового блока отсутствует осознание своих собственных корпоративных интересов и готовность их защищать, присутствует фактор недоверия между руководством различных силовых ведомств.

Правящий в Минске режим остается антизападным по своим убеждениям. Но и Москва не воспринимается как союзник. Скорее как неизбежный и проблемный партнер, а местами – открытый соперник. В целом планируется сдерживать гипотетическое российское давление невоенными мерами: инструментами, предоставляемыми постсоветскими интеграционными площадками (СНГ, ОДКБ, ЕАЭС) и периферийными коалициями со странами СНГ, поддержкой внерегиональных акторов. Поэтому военные расходы остаются на неудовлетворительном уровне в течение длительного времени.

Внутри страны ликвидированы центры альтернативного политического влияния, вся полнота власти сосредоточена в руках А. Лукашенко. Институционально правящий в Беларуси режим выглядит устойчиво. Существующая система силовых структур приведена в соответствие со стоящими задачами и финансовым возможностям государства. Но при этом нужно понимать, что все предыдущие внутри- и внешнеполитические кризисы беларуский режим преодолевал при масштабной поддержке Москвы. В настоящее время А. Лукашенко утратил поддержку Кремля, а сопоставимого союзника несмотря на все усилия так и не приобрел. Вот уже 10 лет экономика и доходы населения в Беларуси стагнируют, это напрямую чувствуют на себе и рядовые сотрудники силовых ведомств, масштабная покупка лояльности больше невозможна. И наконец, для закрытых персоналистских режимов в принципе невозможно определить уровень устойчивости, даже малозначительное неполитическое событие может привести к обрушению всей системы.

Режим А Лукашенко столкнулся с самым серьезным за время своего существования кризисом, который был осложнен эпидемией коронавируса (экономическая стагнация, наихудшие за 30 лет отношения с Кремлем, рост внутреннего недовольства политикой властей). Станет ли это сочетание «идеальным штормом», способным опрокинуть систему власти в Беларуси, покажут ближайшие месяцы. Но волна репрессий, обрушившихся на недовольных в ходе текущей электоральной кампании показывает, что силовой ресурс остается важнейшим для удержания власти в руках автократа. А возможно – уже и единственным.

Последние публикации *Russie.Nei.Reports*

- T. Kastouéva-Jean (дир.), «Mémoire de la Seconde Guerre mondiale dans la Russie actuelle», *Russie.Nei.Reports*, № 31, Ifri, июнь 2020.
- O. Konkka, «Quand la guerre s'invite à l'école : la militarisation de l'enseignement en Russie», *Russie.Nei.Reports*, № 30, Ifri, май 2020.
- B. Lo, «The Return: Russia and the Security Landscape of Northeast Asia», *Russie.Nei.Reports*, № 29, Ifri, март 2020.
- T. Mitrova, V. Yermakov, «Russia's Energy Strategy-2035: Struggling to Remain Relevant», *Russie.Nei.Reports*, № 28, Ifri, декрабрь 2019.
- B. Lo, « Greater Eurasia: The Emperor's New Clothes or an Idea whose Time Has Come? », *Russie.Nei.Reports*, № 27, Ifri, июль 2019.
- D. Gorenburg, P. Schwartz, «Russia's Relations with Southeast Asia», *Russie.Nei.Reports*, № 26, Ifri, март 2019.
- V. Inozemtsev, «Kremlin-Linked Forces in Ukraine's 2019 Elections: On the Brink of Revenge?», *Russie.Nei.Reports*, № 25, Ifri, февраль 2019.
- S. Blank, Y. Kim, «Making Sense of Russia's Policy in Afghanistan», *Russie.Nei.Reports*, № 24, Ifri, сентябрь 2018.
- E. Stepanova, «Russia's Afghan Policy in the Regional and Russia-West Contexts», *Russie.Nei.Reports*, № 23, Ifri, май 2018.

Если Вы хотите получать информацию о следующих выпусках, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: souin@ifri.org

Institut français
des relations
internationales