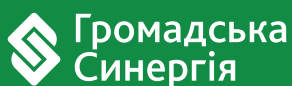


УКРАЇНА-БІЛОРУСЬ: НОВІ ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИН У 2020-2025 РОКАХ

ЛЮТИЙ 2020



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
Форуму громадянського суспільства
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



Цей аналітичний документ підготовлено експертами Ради зовнішньої політики «Українська призма» під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія». Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторського колективу і необов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

1. МОДЕЛЬ УКРАЇНСЬКО-БІЛОРУСЬКОГО СПІВІСНУВАННЯ (2014-2018 рр.)

За період з 2014 по 2019 рр. відносини між Україною та Білоруссю набули нового змісту у політичній площині, який дозволяв двом сусіднім державам доволі ефективно співіснувати, перебуваючи в різних безпекових та економічних інтеграційних просторах.

Під час перебування П. Порошенка на посаді Президента України в українсько-білоруському політичному діалозі було побудовано модель співпраці, яка опиралася на сильний персональний контакт глав двох держав та розгалужену систему міжінституційної співпраці. Загалом, таку модель складала наступні елементи:

- ▶ Надання особистісних завірень білоруським лідером під час закритих зустрічей на найвищому рівні щодо недопущення використання території Білорусі для проведення актів російської агресії проти України.
- ▶ Надання офіційним Мінськом майданчика для міжнародних переговорів щодо врегулювання російсько-українського конфлікту, а також використання вказаного факту для вибудови та позиціонування Білорусі як нейтральної держави, яка готова виступити каталізатором перегляду та оптимізації міжнародних і регіональних безпекових механізмів.
- ▶ Попри офіційне визнання необхідності відновлення суверенітету та територіальної цілісності України, білоруське керівництво доволі часто в публічному просторі дозволяло заяви, які можна віднести до розряду сумнівних з точки зору прояву нейтральності. В голосуваннях на рівні ГА ООН білоруська деле-

гація чітко голосує проти українських резолюцій про територіальну цілісність, що збігається з офіційною позицією Кремля.

- ▶ Події російсько-українського конфлікту на Донбасі також неодноразово використовувались Мінськом у своїх внутрішньополітичних інформаційних кампаніях, де події в Україні виставлялись у невідгладному світлі.

Ефективне використання цієї моделі потребувало стабільних зовнішньополітичних контактів, які були значно інтенсифіковані у 2017-2019 рр. представниками команди П. Порошенка.

Наприклад, лише у 2017 р. відбулося три зустрічі президентів, у т.ч. під час офіційного візиту в Україну Президента РБ О. Лукашенка 20-21 липня. У 2018 р. відбулися дві телефонні розмови та робочий візит П. Порошенка до Білорусі. На рівні зовнішньополітичних відомств йшла системна робота, підписаний та реалізовувався план політичних консультацій між МЗС на 2018-2019 рр.

Українсько-білоруські відносини можна вважати одними з найбільш просунутих серед відносин з сусідами на рівні діяльності двосторонніх органів, особливо у питаннях торгово-економічної кооперації, інфраструктури, транспорту та енергетики. Білоруська дипломатична присутність в Україні майже повністю орієнтована на посилення економічної кооперації двох держав, створення додаткових ринків для білоруської промислової продукції.

2. УКРАЇНСЬКО-БІЛОРУСЬКИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ В ЗАРУЧНИКАХ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ ЛИХОМАНКИ В УКРАЇНІ (2019 р.)

Напевно, такий сильний персональний контакт між П. Порошенком та О. Лукашенком і спонукав білоруського лідера необережно виступити з підтримкою чинного на той момент президента під час першого та другого турів виборів.

Втім, така однозначна ставка на одного з кандидатів могла вилитись у значне погіршення двосторонніх відносин Києва з Мінськом. Перші тривожні сигнали вже пролунали 21 квітня в день голосування під час другого туру виборів президента України, коли за результатами екзит-полів стала очевидна беззаперечна перемога В. Зеленського. На хвилі ейфорії В. Зеленський заявив, що такий досвід приходу до влади позасистемних політиків можна повторити і в сусідніх країнах пострадянського простору. Хоча Білорусь тут не вказувалась відкрито можна було зрозуміти, що це було в тому числі і повідомлення для О. Лукашенка.

Тому, беручи до уваги незначний досвід В. Зеленського у міжнародних справах, задачею для офіційного Мінська було утримати наявний формат політичних взаємовідносин та не допустити перегляду наявної інституційної бази у взаєминах.

Вже в травні під час інавгурації В. Зеленського Республіка Білорусь була представлена Віце-прем'єр-міністром І. Ляшенком. Білоруський урядовець також мав зустріч з Президентом України та з профільним Віце-прем'єр-міністром України Г. Зубком. Головна мета присутності високого білоруського урядовця була продемонструвати налаштованість на прагматичну торгово-економічну співпрацю з Україною та дотримання досягнутих домовленостей.

Результати позачергових парламентських виборів в Україні ще раз довели білоруській стороні необхідність переходу на персональний рівень комунікації між главами держав. Тому вже 31 липня відбулася телефонна розмова двох президентів, де крім привітань з перемогою на виборах до Верховної Ради для політичної сили В. Зеленського, білоруський лідер підтвердив готовність відвідати Україну з візитом на запрошення та взяти участь у Другому форумі регіонів України та Білорусі, запланованому на жовтень 2019 року.

Важливим для розуміння позиції зовнішньополітичної команди В. Зеленського може бути той факт, що ці перші контакти з Білоруссю були названі обнадійливими під час програмної промови нового Міністра закордонних справ України Вадима Пристайка у Верховній Раді України 29 серпня 2019 р. Це вказувало на готовність дотримуватись раніше побудованих рамок взаємин.

Зустріч В. Зеленського та О. Лукашенка в Житомирі під час Другого форуму регіонів України та Республіки Білорусь довела правильність розрахунку на встановлення персонального контакту між президентами.

Перемовини у вузькому колі в закритому форматі були позитивно сприйняті В. Зеленським, що він відмітив під часу свого виступу на форумі. Домінування глав держав у двосторонньому діалозі може також бути продемонстровано прийняттям Плану заходів з реалізації домовленостей, досягнутих у ході зустрічі В. Зеленського та О. Лукашенка у рамках участі у Другому форумі регіонів. Також орієнтація на безпосередню комунікацію президентів може прослідковуватись, виходячи з рішення про щорічне проведення

Форуму регіонів за участі голів держав (звичайна практика проведення таких форумів Білоруссю, в тому числі з Росією, передбачає зустрічі раз на два роки).

Попри той факт, що не вдалося провести чергове засідання Міжурядової українсько-білоруської змішаної комісії з питань торговельно-економічного співробітництва до початку форуму, результати форуму з економічної точки зору є позитивними: підписання 15 угод (2 міжвідомчі та 13 міжрегіональних), а також укладено близько 40 контрактів на суму близько 500 млн дол. США.

27-ме засідання Комісії відбулося в грудні 2019 року після перезавантаження української частини двостороннього органу (співголовою від України був призначений Міністр енергетики та захисту довкілля України О. Оржель). Це може додатково вказувати на

бажання сторін дотримуватись термінів та високої динаміки міжурядової комунікації.

Крім того, в 2019 році були проведені засідання Українсько-білоруської робочої групи з питань промисловості та виробничої кооперації; українсько-білоруської робочої групи у сфері постачання нафти і нафтопродуктів; Українсько-білоруської консультативної ради ділового співробітництва; українсько-білоруської робочої групи з розв'язання проблемних питань взаємного товарообігу в частині застосування ветеринарно-санітарних заходів; Українсько-білоруської робочої групи з питань міжрегіонального та транскордонного співробітництва.

Серед торгових партнерів нашої держави Республіка Білорусь за підсумками 9 місяців 2019 року зайняла 2 місце серед країн СНД та 5 місце серед країн світу.

3. НОВІ ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИН В СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ (2020-2025 рр.)

Результати президентських виборів в Україні у 2019 році стали якщо не сюрпризом для керівництва сусідньої Білорусі, то принаймні змусили білоруську сторону значно понервувати щодо майбутнього двосторонніх взаємин.

Однак подальший розвиток контактів на найвищому рівні та міжурядовому рівнях продемонстрували, що нова команда В. Зеленського не готова до різких рухів чи розворотів у двосторонніх відносинах, а схильна прийняти той формат взаємин, який побутував в часи П. Порошенка. Формат, вибудований попереднім українським главою держави у відносинах зі своїм білоруським колегою, мав свої особливості, в тому числі сильний персональ-

ний контакт, чого на початках бракувало В. Зеленському.

Особиста зустріч В. Зеленського та О. Лукашенка в Житомирі приборала всі сумніви у збереженні статус-кво. Також намітились додаткові точки порозуміння в питаннях, які хронічно псували загальну атмосферу (шпигунські скандали, використання України у внутрішньополітичних цілях).

Можна прогнозувати на середньострокову перспективу збереження домінантної позиції президентів у формуванні двостороннього порядку денного, налагодження каналів постійного діалогу на найвищому рівні. Основним майданчиком для неформального обговорення дразливих питань

залишаться закриті зустрічі під час візитів голів держав.

Втім, попри наявність персональних завірень від білоруського президента, у військовому плані територія Білорусі буде розглядатись як ймовірний плацдарм, якщо не наземних операцій Росії проти України, то для нанесення авіаційних та ракетних ударів по об'єктах в Україні.

Білорусь залишається «ключовим економічним партнером» для України, тим більше, зважаючи на новий курс на посилену «економізацію» зовнішньої політики офіційного Києва. Збільшення товарообігу залишатиметься домінантним питанням порядку денного, нові проєкти торгово-економічної кооперації матимуть перевагу над питаннями політичного діалогу, а робота двосторонніх органів буде демонструвати рекорди за кількістю проведення та змістовності у порівнянні з відносинами з іншими сусідами України.

Пріоритетними темами двосторонньої співпраці будуть паливно-енергетична сфера, інфраструктурні та транспортні проєкти, промислова та агропромислова кооперація.

Для України важливий поступовий рух на зближення Білорусі з Європейським Сою-

зом та США, який спостерігається протягом останніх років. Візит до Білорусі Державного секретаря США М. Помпео, відновлення повноцінної роботи Посольства США в РБ є позитивним знаком щодо посилення інтересу світових гравців до регіону Східної Європи.

У внутрішньополітичному плані для Олександра Лукашенка 2020 рік є важливим, з огляду на заплановані вибори Президента РБ. Хоча не йдеться про високу ймовірність появи сильного опозиційного конкурента, значна увага команди білоруського президента буде зосереджена на діях та заявах Росії, яка може використати цей період для посиленої дискредитації та проведення підривних дій щодо особи президента.

Безпекові питання можуть актуалізуватись з новою динамікою тиску Кремля на білоруське керівництво щодо поглиблення інтеграції в рамках Союзної держави РФ та РБ. Такий тиск буде продовжуватись та посилюватись в середньостроковій перспективі. На цьому тлі проєкти енергетичної та економічної безпеки можуть скласти додаткові сфери співпраці України та Білорусі, що вже зачіпалось під час закритих зустрічей президентів в Житомирі.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Особливості політичного діалогу та інституційного каркасу взаємин

1. Нині головний урок попередніх етапів побудови українсько-білоруських відносин полягає в тому, що для утримання прогнозованих двосторонніх взаємин необхідним є хороший персональний контакт між главами сусідніх держав. Це правило, яке успішно працювало в

часи Л. Кучми, В. Януковича та П. Порошенка. Тому цей напрям потребує додаткової уваги, зважаючи на факт, що команда В. Зеленського на урядовому та парламентському рівні позиціонує себе як централізована з єдиним політичним лідером. Доцільно було б розглянути практику, що діє у відносинах з польською стороною – запровадження консультативного комітету президен-

тів. Вказаний двосторонній орган може включати керівництво Офісу президента та МЗС України, які готують порядок денний зустрічі двох лідерів.

2. У 2020 році В. Зеленський має відвідати Білорусь. Візит може мати характер робочого і може бути присвячений до проведення чергового Форуму регіонів в Республіці Білорусь восени. Втім, на тлі конфліктних російсько-білоруських відносин, Києву доцільно опрацювати питання щодо проведення офіційного візиту Президента України до Білорусі. Наявність політичних заяв та рішень можуть допомогти білоруській стороні у вибудові позиції балансу у відносинах з Росією та Заходом.

Економізація зовнішньої політики України

3. В разі візиту такого рівня, йому може передувати повноцінне засідання Міжурядової українсько-білоруської змішаної комісії з питань торговельно-економічного співробітництва, яка має підготувати до підписання у присутності глав держав середньострокового документа. На даний час роль дорожньої карти виконує План заходів з реалізації домовленостей, досягнутих у ході зустрічі В. Зеленського та О. Лукашенка у рамках участі у Другому форумі регіонів України та Республіки Білорусь. Втім, від річного горизонту слід перейти до документів середньострокового характеру (дорожні карти на 3-5 років).
4. Нова урядова програма передбачає серед іншого посилення повноважень МЗС у реалізації економічної дипломатії, залученні інвестицій та пошуку ринків для збуту української продукції (п.16.3 урядової програми). Зважаючи на «економізацію» зовнішньої політики України, розробка середньострокової українсько-білорусь-

кої дорожньої карти може стати хорошим тактичним кроком в реалізації урядової програми О. Гончарука.

5. Нині не реалізований повною мірою потенціал спільного виходу України та Білорусі на ринки третіх країн зі спільною продукцією, про що неодноразово заявлялось під час попередніх зустрічей глав держав. Вказана задача може знайти своє відбивання у вищезгаданій дорожній карті, а також стати одним із пунктів порядку денного чергового засідання Міжурядової українсько-білоруської комісії з питань науково-технічного співробітництва, яке має пройти в Україні (11-те засідання комісії відбулося у 2018 році в Мінську).
6. Доцільно продовжити реалізацію ініціатив щодо створення спільної українсько-білоруської робочої групи з питань міждержавного співробітництва, а також робочої групи щодо антидемпінгових обмежень, які були анонсовані під час проведення Першого форуму регіонів України та Республіки Білорусь в Гомелі у 2018 році. Останнє особливо важливо з огляду на те, що в рамках ЄАЕС, членом якого є Білорусь, застосовано низку антидемпінгових заходів і розслідувань щодо українських товарів.
7. Інструментарій економічної дипломатії, яким послуговується МЗС РБ, може представляти значний інтерес і для українського зовнішньополітичного відомства, яке нині має наміри посилити свою роль у реалізації зовнішньоекономічної діяльності.

Міжпарламентське співробітництво

8. На жаль, на даний час міжпарламентське співробітництво між країнами перебуває в стані анабіозу. В попередньому скликанні такі відносини були ускладнені серед іншого тим фактом, що зна-

чна частина українських народних депутатів перебувала у списках осіб, яким було заборонено в'їзд до Росії, що автоматично створювало перешкоди для перебування на території Білорусі. Перезавантаження Верховної Ради України, оновлення депутатського корпусу створює можливості для формування традиційних каналів комунікації між парламентами двох країн.

9. Попри той факт, що під час виборів до нижньої Палати представників Національного Зібрання РБ не вдалося пройти представникам опозиційних сил, для України потенціал міжпарламентського співробітництва є невикористаним. Доцільно провести обміни візитами між профільними комітетами, які опікуються закордонними справами.
10. У ВРУ не створена Депутатська група Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків з Республікою Білорусь. Діяльність вказаної групи дозволила б активно залучати парламентарів до створення сприятливих політичних умов, зменшення недовіри до українських політичних сил та суспільства в цілому.

Регіональний та міжнародний контекст співпраці

11. Перегляд політики Східного партнерства, який відбувається у ЄС, може дати додаткові інструменти зближення України та Білорусі у проєктах багатосторонньої співпраці СхП. Як і у 2009 році, Київ і Мінськ можуть виступити ініціаторами нових проєктів, що спрямовані на розвиток економічної співпраці, транспортного сполучення, а також створення додаткових можливостей для залучення інвестицій та створення робочих місць.
12. Зважаючи на зміну тональності російсько-білоруських взаємин, Київ має проводити дипломатичну та неофіційну політичну роботу щодо зміни позиції Мінська у голосуваннях за українські резолюції в ГА ООН. Навряд чи можна розраховувати на підтримку українських ініціатив, але принаймні варто спробувати вийти на утримання Білорусі від голосування замість голосу проти.
13. У вересні 2019 р. у Варшаві було проведено чотиристоронні консультації на рівні керівників органів національної безпеки України, США, Польщі та Білорусі. Дані формати дають змогу обговорити регіональні виклики та можливі відповіді у нових міжнародних форматах, які не пов'язані з російськими безпековими проєктами. На даному етапі практичним виміром подібних консультацій можна вважати обмін інформацією та обговорення регіональних викликів та можливих шляхів спільного реагування.

Співпраця у сфері безпеки

14. Хоча під час проведення Другого форуму регіонів України та Білорусі В. Зеленський відмітив позитивні зрушення в питанні двостороннього облаштування кордонів та підвищення безпеки в прикордонні, вказані заходи потребують постійної позитивної динаміки та уваги з боку українських правоохоронних відомств. Крім фізичних заходів з демаркації українсько-білоруського кордону, його охорони, окремий фокус має бути приділений проблемі інформаційного супроводу з метою унеможливлення дезінформаційних операцій, що дискредитують Україну, ставлять під питання її спроможність контролювати свої кордони та в цілому безпекову ситуацію в державі.

15. В контексті підготовки та проведення виборів президента РБ окремим перспективним напрямом співпраці може стати допомога Україні, надання відповідної інформації про форми та методи діяльності російських спецслужб з проведення інформаційної підривної роботи в українському медіапросторі та соціальних мережах. Висока ймовірність використання зазначеного інструментарію Росією і під час виборів у Білорусі.

16. Білорусь позиціонує себе як єдина держава в регіоні, яка не має конфліктів і територіальних суперечок з сусідами. Офіційний Мінськ намагається привернути увагу до своїх регіональних ініціатив безпечного характеру, в тому числі і реформування діяльності ОБСЄ. Україна, принаймні на експертному рівні, може включитись до обговорення пропозицій та змістовного наповнення ідей, які пропонуються за участі білоруської сторони або на білоруських дискусійних майданчиках. Відсутність українських експертів або участь заангажованих українських представників у таких аналітичних продуктах не дозволяє активно впливати на дискурс щодо вирішення російсько-українського конфлікту і регіональних безпечових ініціатив.

Контакти між людьми, публічна дипломатія та ініціативи медіа і громадського сектору

17. Потребує подальшої інституціоналізації Українсько-білоруський експертний форум шляхом більшого включення в його організацію зовнішньополітичних відомств двох країн. Форум був офіційно запущений в 2018 році та продовжив свою роботу у 2019 році, в тому числі за активної підтримки проекту «Громадська синергія». Однак як традиційний інструмент експертної дипломатії вказані фо-

руми мають бути фінансовані, принаймні частково, з бюджетів МЗС. Така практика поширена в більшості країн Центральної та Західної Європи і приносить позитивні результати.

18. Навіть беручи до уваги всю специфічність умов для діяльності медіа в Білорусі, доцільно посилити співпрацю між окремими виданнями щодо обміну інформацією щодо ситуації в країнах. Така співпраця важлива на тлі значного інформаційного впливу Росії в Білорусі.

19. На тлі прийнятого рішення про реформатування роботи телевізійного каналу UA/TV, доцільно активізувати роботу української сторони щодо розширення присутності українських державних (та комерційних) телевізійних каналів в кабельних мережах Білорусі. На окрему увагу заслуговує можливість щодо спільного вироблення медіа та кіно продукції для українського та білоруського ринків.

20. Публічна та культурна дипломатія особливо важлива у відносинах з сусідніми країнами. Культурний та громадський компонент має бути розширений під час проведення форумів регіонів, а також в рамках запровадженої практики днів культури України в Білорусі та Білорусі в Україні, відповідно.