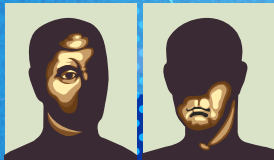


ПАВЕЛ МАЦУКЕВИЧ

СЕТЬ ЗАГРАНУЧРЕЖДЕНИЙ БЕЛАРУСИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, ПРОБЛЕМА ПОКРЫТИЯ ИНТЕРЕСОВ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ



ЦЭНТР
НОВЫХ
ІДЭЙ

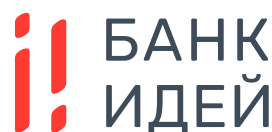
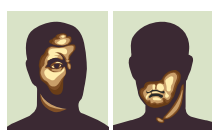


БАНК
ИДЕЙ

Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive,
координатор исследовательской и экспертной части проекта
Институт «Палітычная сфера»

ПАВЕЛ МАЦУКЕВИЧ – старший исследователь Центра новых идей, бывший дипломат. Окончил факультет международных отношений Беларусского государственного университета.
Контакты: matsukevich@newbelarus.vision

СЕТЬ ЗАГРАНУЧРЕЖДЕНИЙ БЕЛАРУСИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, ПРОБЛЕМА ПОКРЫТИЯ ИНТЕРЕСОВ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive, координатор исследовательской и экспертной части проекта – Институт «Палітычная сфера».

Исследовательские центры, участвующие в реализации исследовательской части проекта: Центр новых идей, Беларусский институт стратегических исследований, Центр европейской трансформации, Исследовательский центр BEROC, аналитический проект «Наше мнение», исследовательский центр CASE-Belarus, SYMPA, Belarusian security blog.

СОДЕРЖАНИЕ

<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	<u>4</u>
-----------------	----------

<u>01/ ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ ДИППРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ БЕЛАРУСИ</u>	<u>25</u>
---	-----------

<u>02/ СОСТОЯНИЕ И ИЗЪЯНЫ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СЕТИ</u>	<u>28</u>
--	-----------

<u>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</u>	<u>41</u>
-------------------	-----------

ВВЕДЕНИЕ

Сам по себе вопрос оптимизации загранучреждений и корректировок их страновой географии является естественным спутником развития и интересов любого государства и его международных отношений. Дипломатическая сеть загранучреждений требует определенной адаптации на каждом новом этапе развития государства (и общества) или изменения международной ситуации, чтобы идти в ногу со временем.

Однако этот вопрос не должен зависеть от возможностей власти, потому что в случае, если руководство страны не в состоянии обеспечивать интересы государства, должна меняться власть, а не приоритеты страны и перетасовываться диппредставительства. Для изменения карты загранучреждений существуют иные критерии и причины, отчасти уже упомянутые выше.

В Беларуси гарантированные Конституцией и законами права и возможности смены власти не работают. Поэтому в тех случаях, когда должна была меняться власть или хотя бы изменяться линия ее поведения, все равно «оптимизировалась» сеть, подстраиваясь под внешнеполитические возможности власти, каким бы скромными они ни оказывались.

В истории независимой Беларуси главный проводник международной линии страны – Министерство иностранных дел – играл разную роль. Она была практически ведущей или второстепенной, если сравнивать парламентский (до 1994 года) и президентский (после 1994 года) периоды.

В президентском периоде были свои этапы влиятельности МИД на внешнюю политику Беларуси. Сами этапы не являются объектом этой записки, но история развития сети в ней отражена. Отмечу лишь, что упадок отношений с Западом после августа 2020 года привел к снижению роли Министерства иностранных дел в белорусской политической системе.

Все это сильно влияло и влияет на ресурсы белорусской дипломатии и карту международной представленности за рубежом. В эпоху Лукашенко она всегда была отражением не столько национальных интересов, сколько потолка возможностей и связей режима. Поскольку потолок в основном был низким, а контакты – специфическими, белорусские посольства и консульства присутствуют далеко не везде там, где необходимы с точки зрения интересов Беларуси и белорусов.

Очередная ротация приоритетов во внешней политике после 2020 года, обусловленная санкциями и изоляцией, привела к изменениям зарубежного дипломатического представительства Беларуси.

Очевидно, что карта белорусского дипломатического покрытия, продиктованная не интересами страны, а потенциалом власти, не может быть оптимальной. И таковой не является. На момент написания этой записки процесс трансформации сети загранучреждений – а в чем-то деформации – продолжался.

Малочисленные по составу дипломатические миссии представляют и продвигают интересы Беларуси часто сразу в нескольких странах, нередко крупных и удаленных друг от друга. Дипломатическое присутствие Беларуси в формате «по совместительству» в отдельных случаях оправданное, но, применяемое в порядке правила, а не исключения, не позволяет рассчитывать на серьезную реализацию целей внешней политики и потенциала отношений.

Цель записки – проанализировать карту дипломатических и консульских представительств, ее историю и особенности и сформулировать предложения необходимых измене-

ний, которые обеспечат максимальный охват и продвижение интересов Беларуси и белорусов, а также их защиту.

В основу предлагаемых в финале записки изменений положены такие критерии, как географическое положение страны, внешнеполитическое позиционирование, включая новый перспективный имидж, особенности национальной экономики (открытость) и ее запросы (доступ на международные рынки), задачи развития человеческого потенциала, места расположения белорусской диаспоры и зарубежного скопления белорусов (туристические и иные предпочтения).

Все познается в сравнении. Сравнений в записке немного, и для них выбрана Швейцария. Тоже, как и Беларусь, континентальная страна без непосредственного выхода к морю с сопоставимым количеством населения, тоже экспортоориентированная и тоже имеющая дело с крупным соседом (ЕС), умеющим оказывать жесткое давление. Плюс к этим параллелям – Беларусь претендовала на роль восточноевропейской Швейцарии, и вполне возможно, что к такому внешнеполитическому имиджу еще вернется.

Швейцария является высокой планкой, занимает весьма достойное место в мире, обеспечивает высокий уровень развития и качество жизни для своих граждан, оказывает мировому сообществу добрые услуги (миротворческие, посреднические, представительские). Сравнение с ней дает представление о том, какими дипломатическими и финансовыми ресурсами это место, этот уровень и это качество обеспечиваются.

Структурно записка состоит из введения, заключения, состоящего из практических рекомендаций, направленных на совершенствование сети, и двух разделов между ними. Первый раздел носит название «История создания зарубежных диппредставительств» и представляет хронику создания первых белорусских загранучреждений, основные метаморфозы сети. Второй – «Состояние и изъяны действующей сети» – анализирует особенности, достоинства и недостатки существующей на момент написания записки карты посольств.

01/

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ ДИППРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ БЕЛАРУСИ

НАСЛЕДИЕ БССР: БЕЛАРУССКИЙ ОТРЯД СОВЕТСКОЙ ДИПЛОМАТИИ

К моменту принятия Декларации о государственном суверенитете в июле 1990 года у Беларуси существовал свой МИД, имевший штат и структуру. Внешняя политика, которую он проводил, была составной частью международной политики СССР, а потому в официальных документах называлась «внешнеполитической деятельностью»¹.

Структура внешнеполитического ведомства того времени отражала направления и границы этой деятельности: два отдела по работе с международными организациями, протокольно-консульский отдел. Территориальные подразделения, которые обычно ведут двусторонние отношения с зарубежными странами, в структуре МИД БССР того времени отсутствовали.

Штат сотрудников МИД состоял из 38 человек, в том числе 29 дипломатов². Доктор исторических наук Владимир Снапковский справедливо и метко охарактеризовал дипломатическую активность и возможности Беларуси советско-

¹ Согласно статье 28 Конституции БССР, Белорусская ССР во внешнеполитической деятельности руководствуется целями, задачами и принципами внешней политики, определенными Конституцией СССР. Конституция БССР от 14 апреля 1978 года. [Ссылка](#)

² Лазоркина, О. Становление и развитие дипломатической службы Беларуси, Журнал международного права и международных отношений, 2014, № 1. [Ссылка](#)

го периода формулировкой «беларусский отряд советской дипломатии»¹.

Из-за отсутствия полноценных двусторонних связей с зарубежными странами БССР не имела своих посольств (кроме представительства в Москве). В Минске в разное время действовали генеральные консульства ГДР, ПНР, Болгарии, однако согласие на их открытие давала Москва.

Зато БССР имела свои постоянные представительства при международных организациях: при ООН в Нью-Йорке, при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве, при международных организациях в Вене, при ЮНЕСКО в Париже. Именно они стали первыми беларусскими дипломатическими представительствами за рубежом, а после переименования БССР в Республику Беларусь в сентябре 1991 года были переименованы в постпредства Беларуси.

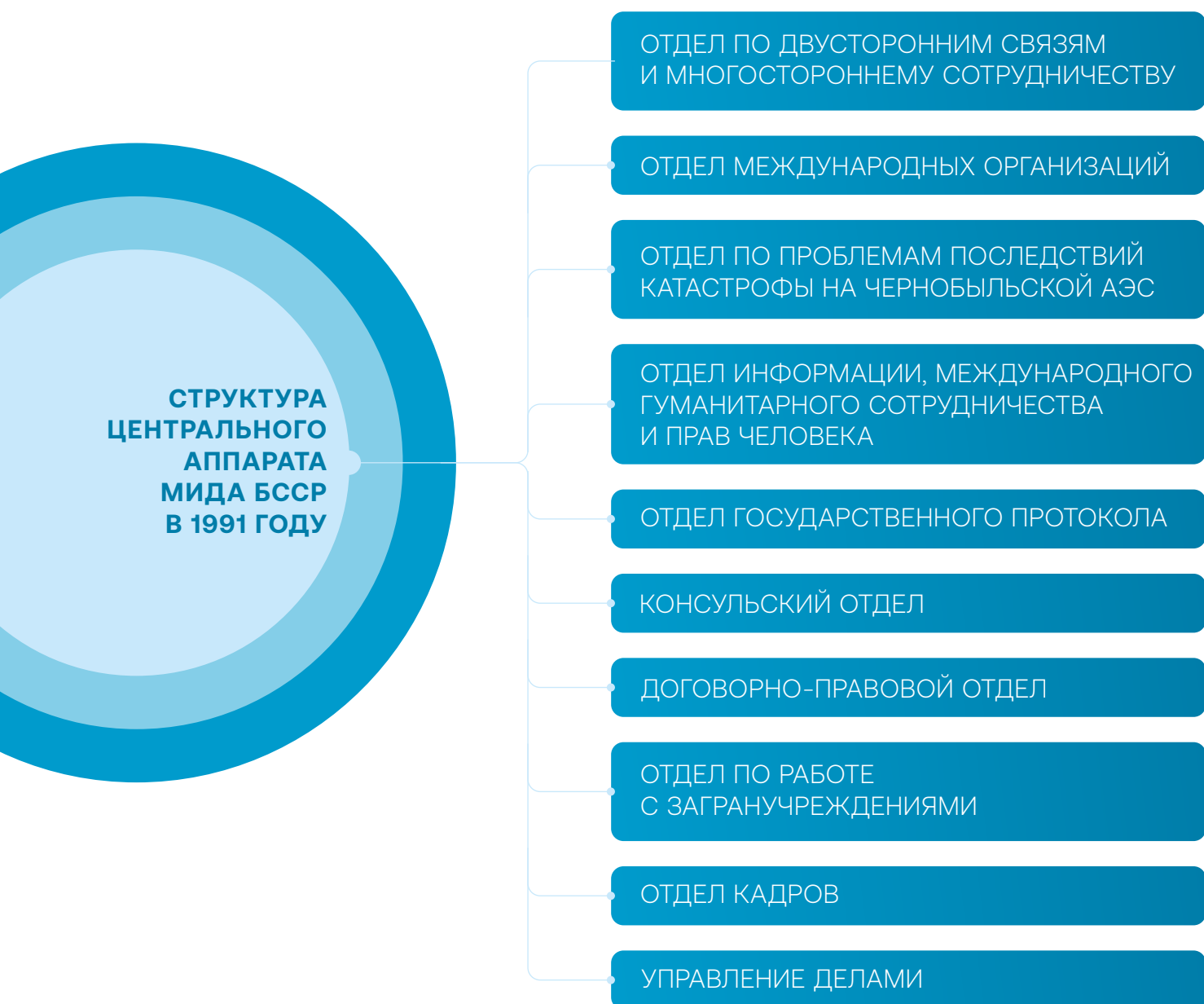
Именно эти загранучреждения поначалу были единственными беларусскими окнами в мир, посредством которых устанавливались и осуществлялись первые прямые зарубежные контакты и связи.

Позднее постпредства в Вене и Париже были преобразованы в посольства Беларуси в Австрии (1993) и Франции (1992). Послы в этих странах стали совмещать функции постпредов при соответствующих международных организациях. С 1993 по 1998 годы послы Беларуси в Швейцарии также назначались по совместительству постпредами при отделении ООН в Женеве.

ПЕРВЫЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ И ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ

Изменение статуса БССР в результате провозглашения независимости привело к новым внешнеполитическим задачам и, соответственно, необходимости реорганизации структуры национального МИД.

¹ Снапковий, В. Белорусская ССР в ООН: отряд советской дипломатии в действии. Минск: Право и экономика, 2021. [Ссылка](#)



В сентябре 1991 года Совмином была утверждена структура центрального аппарата Министерства иностранных дел БССР, на 7 единиц увеличена численность работников центрального аппарата министерства. МИД из пристройки к горисполкому переехал в здание на улице Ленина, 19, в котором располагается по сей день.

Приоритетными стали такие направления, как международное сотрудничество по проблемам Чернобыльской катастрофы, выдвижение инициативы о создании в Центральной и Восточной Европе зоны, свободной от ядерного оружия, привлечение иностранных инвестиций, развитие

сотрудничества с белорусской диаспорой за рубежом¹, реституция культурных ценностей.

Они во многом вытекали из целей и задач, сформулированных в Декларации о государственном суверенитете², и предопределили географию первых загранучреждений Беларуси. Основной акцент в их формировании был сделан на западных странах и точечном присутствии в других регионах мира.

Острый дефицит средств и профессиональных дипломатических кадровых ресурсов выступал существенным ограничителем возможностей и влиял на формат присутствия.

Проблемы не ограничивались только этим. По воспоминаниям первого министра иностранных дел независимой Беларуси Петра Кравченко, назначенного на эту должность 17 июля 1990 года³, отсутствовала должная государственно-правовая культура, а также национальный консенсус по основным проблемам внешней и внутренней политики, позволяющий сразу же четко избрать геополитический вектор своего развития⁴.

В сентябре 1991 года Совмин поручил МИД проработать вопрос об открытии представительств Беларуси в Польше и ФРГ, представив предложения об их структуре, фонде оплаты труда, объемах и источниках финансирования, а также изучить вопрос о получении кредита в США, необходимого для приобретения в Нью-Йорке здания для консульского и торгового представительств БССР⁵.

¹ Лазоркина, О. Становление и развитие дипломатической службы Беларуси, Журнал международного права и международных отношений, 2014, № 1. [Ссылка](#)

² Национальный центр правовой информации Беларуси, Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь. [Ссылка](#)

³ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 17 июля 1990 г. № 144-XII «О назначении Министра иностранных дел Республики Беларусь». [Ссылка](#)

⁴ Кравченко, П. Беларусь на переломе. Восстановление государственности и дипломатический прорыв в мир. [Ссылка](#)

⁵ Речь шла в том числе об открытии Генерального консульства БССР в Бонне на условиях взаимности в связи с попытками ФРГ открыть свое генконсульство в Минске вместо генконсульства ГДР, не запрашивая новой экзекватуры в МИД БССР. В ноябре 1991 года МИД Германии признал принцип взаимности и дал согласие на открытие генконсульства Беларуси в Бонне.

Задачи МИД, определенные Советом Министров БССР в 1991 году¹:

- осуществление в рамках своей компетенции внешней политики БССР, направленной на защиту интересов республики и ее граждан в вопросах взаимоотношений с иностранными государствами и международными организациями;
- проведение совместно с другими министерствами, ведомствами и организациями республики работы, связанной с развитием международного сотрудничества в деле минимизации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- отстаивание политическими средствами территориальной целостности Белорусской ССР;
- создание внешнеполитических условий для превращения в жизнь концепции превращения территории БССР в безъядерную зону и достижения республикой статуса нейтрального государства;
- политическое и дипломатическое обеспечение внешнеэкономических связей БССР;
- участие наряду с другими организациями республики в международном сотрудничестве по защите окружающей среды;
- оказание содействия Советам народных депутатов, заинтересованным государственным и общественным организациям БССР в осуществлении ими связей с административно-территориальными структурами зарубежных стран, а также в установлении и развитии контактов и сотрудничества с соотечественниками за рубежом.

1 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4 сентября 1991 г. №342 «Вопросы Министерства иностранных дел БССР». [Ссылка](#) 

Поручалось также представить в Совет Министров БССР предложения о финансировании деятельности представителей республики, назначаемых в советские загранучреждения.

Дело в том, что еще в сентябре 1990 года на совещании заместителей глав внешнеполитических ведомств союзных республик в МИД СССР по предложению белорусской стороны было принято решение учредить в советских посольствах, расположенных в сопредельных и представляющих интерес странах, должность представителя союзных республик.

Посольство Беларуси в России фактически ведет свою историю с марта 1921 года, когда в Москве было открыто Полномочное представительство БССР при Правительстве РСФСР. Хроника основных преобразований:

С 24.03.1921 – Полномочное представительство БССР при Правительстве РСФСР (Полпредство), Москва

С 10.10.1924 – Постоянное представительство БССР при Правительстве СССР (Постпредство)

С 16.07.1939 – Постпредство Совета Народных Комиссаров (СНК) БССР при СНК СССР

С 26.03.1946 – Постпредство Совета Министров БССР при Совете Министров СССР

С 07.1991 – Совета Министров БССР при Кабинете Министров СССР

С 19.09.1991 – Совета Министров Республики Беларусь при Кабинете Министров СССР

С 13.03.1992 – Полномочное представительство Совета Министров Республики Беларусь при Правительстве Российской Федерации

С конца декабря 1992 года – Посольство Республики Беларусь в Российской Федерации

В декабре 1991 года в письме, адресованном главам внешнеполитических ведомств России и Украины, министр иностранных дел Петр Кравченко предложил рассмотреть возможность «аккредитации одного лица в качестве посла РСФСР, Украины и Беларуси, а также одновременно всего СНГ в целом с выдачей такому лицу верительных грамот заинтересованных членов Содружества». Одновременно министр Кравченко информировал о намерении Беларуси открыть свои диппредставительства в ФРГ, Франции, Великобритании, Италии, Швеции, Польше, ЧСФР, США, Канаде, ЮАР, Израиле, Египте, одной из нескольких стран Азиатско-Тихоокеанского региона¹.

В первые годы независимости Беларусь практиковала открытие следующих видов загранучреждений:

- посольства
- постоянные представительства при международных организациях
- генеральные консульства
- торговые представительства² (Вьетнам, Иран, Монголия и другие страны)
- полномочные/постоянные представительства (в ряде стран СНГ)

Министерство иностранных дел было сторонником открытия дипломатических и консульских представительств в зависимости от значимости страны и интересов. Предлагалось предусмотреть в представительствах должности двойного подчинения – прикомандирование на работу в миссии представителей заинтересованных ведомств и софинансирование их пребывания.

Сторонником института торговых представительств выступал Государственный комитет по внешнеэкономическим

¹ Камышев, К. Международное признание Беларуси, Журнал международного права и международных отношений, 2005, № 1. [Ссылка](#)

² В апреле 1995 года было утверждено Положение о торговых представительствах Беларуси. [Ссылка](#)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ¹

от 2 декабря 1991 г. N 462

Об открытии Торгового представительства
Республики Беларусь в Республике Польша

===

В целях дальнейшего укрепления экономических связей между Республикой Беларусь и Республикой Польша и во исполнение постановления Совета Министров Республики Беларусь от 18 ноября 1991 г. N 428 «О мерах по развитию торгово-экономических отношений с Республикой Польша» Совет Министров Республики Беларусь

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Открыть с 15 декабря 1991 г. в Республике Польша Торговое представительство Республики Беларусь. Установить численность работников этого представительства 3 человека.

2. Назначить Торговым представителем Республики Беларусь в Республике Польша Петрушкевича Николая Константиновича.

3. Государственному комитету по внешним экономическим связям до 15 декабря 1991 г. разработать и утвердить штатное расписание и смету расходов на содержание Торгового представительства Республики Беларусь в Республике Польша.

Председатель Совета Министров
Республики Беларусь

В.Кебич

Зам.Управляющего Делами Совета
Министров Республики Беларусь

А.Соколовский

1 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4 сентября 1991 г. №342 «Вопросы Министерства иностранных дел БССР». [Ссылка](#) 

связям¹, позднее преобразованный в Министерство внешних экономических связей.

К непосредственному открытию посольств за рубежом Беларусь приступила в 1992 году. Развитие сети загранучреждений шло по мере международного признания Беларуси и установления дипломатических отношений. Обмен посольствами, как правило, прямо оговаривался протоколами и соглашениями об установлении дипотношений. Тем не менее открытие посольств не следовало автоматически и часто откладывалось на годы.

В 1992 году Беларусь признало более 100 стран мира, с 74 из них были установлены дипломатические отношения².

Первым государством, с которым Беларусь установила дипломатические отношения, была Украина. Это произошло 27 декабря 1991 года путем обмена дипломатическими нотами. На следующий день – 28 декабря – были установлены дипотношения с США. Третьей страной стала Австралия – 9 января 1992-го.

На заре 1990-х предполагалось, что белорусские диппредставительства будут состоять в среднем из пяти дипломатов (посол, советник по политическим и культурным вопросам, 1-2 советника по торгово-экономическим вопросам, 1-2 консульских работника). Дипломатический состав загранучреждения должен был зависеть от уровня и характера отношений с каждой конкретной страной³.

Дипотношения с Россией были установлены лишь 25 июня 1992 года³, а с большинством других стран СНГ – лишь в 1993-м.

¹ Камышев, К. Международное признание Республики Беларусь. Журнал международного права и международных отношений, 2005, № 1. [Ссылка](#)

² Кравченко, П. Беларусь на переломе. Восстановление государственности и дипломатический прорыв в мир. [Ссылка](#)

³ Камышев, К. Международное признание Республики Беларусь. Журнал международного права и международных отношений, 2005, № 1. [Ссылка](#)

³ Мацукевич, П. Зависимое государство. [Ссылка](#)

Первыми белорусскими посольствами за рубежом стали дипмиссии в Польше, ФРГ (в Бонне), США. Первыми послами независимой Беларуси за рубежом стали Петр Садовский¹ – в ФРГ и Владимир Сенько² – в Польше. Их назначение состоялось 3 июня 1992 года.

Первым из зарубежных послов, кто аккредитовался в Беларуси, вручил верительные грамоты тогдашнему руководителю Беларуси, Председателю Верховного Совета Станиславу Шушкевичу, был посол ФРГ Райнхарт Краус. Это произошло 13 апреля 1992 года.

Первым зарубежным посольством в Беларуси стала дипмиссия США. Американское посольство в Минске начало работу 31 января 1992 года³. В феврале в Минск прибыл первый Временный поверенный в делах США в Республике Беларусь.

Самые продолжительные дипломатические отношения у Беларуси с Германией. Они были возобновлены в марте 1992 года во время визита в Минск вице-канцлера, главы МИД ФРГ Ганса-Дитриха Геншера и фактически не прерывались со времени установления в 1923 году. Тогда Николай Крестинский, уроженец Могилева, вручил президенту Германии Фридриху Эберту верительную грамоту на правах полномочного представителя БССР. Крестинский был полномочным представителем РСФСР, а его аккредитация в качестве белорусского представителя при германском правительстве была связана с распространением Рапалльского договора между Германией и Советской Россией на БССР (1922).

¹ Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 3 июня 1992 года № 1700-XII «О назначении Садовского В. П. Чрезвычайным и Полномочным послом Республики Беларусь в ФРГ и присвоении ему ранга Чрезвычайного и Полномочного Посла». [Ссылка](#)

² Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 3 июня 1992 г. № 1701-XII «О назначении Сенько В. Л. Чрезвычайным и Полномочным Послом Республики Беларусь в Республике Польша и присвоении ему дипломатического ранга Чрезвычайного и Полномочного Посла». [Ссылка](#)

³ Амбасада ЗША ў Беларусі. Двухбаковыя адносіны. [Ссылка](#)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

О дипломатических рангах Республики Беларусь

===

Верховный Совет Республики Беларусь постановляет:

1. Установить в дипломатической службе Республики Беларусь следующие дипломатические ранги:

атташе,

третий секретарь,

второй секретарь второго класса,

второй секретарь первого класса,

первый секретарь второго класса,

первый секретарь первого класса,

советник второго класса,

советник первого класса,

Чрезвычайный и Полномочный Посланник второго класса,

Чрезвычайный и Полномочный Посланник первого класса,

Чрезвычайный и Полномочный Посол.

2. Установить, что дипломатические ранги Чрезвычайного и Полномочного посла и Чрезвычайного и Полномочного Посланника первого и второго классов присваиваются Президиумом

1 Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 24 апреля 1992 г. №1647-XII «О дипломатических рангах Республики Беларусь». [Ссылка](#) 

Верховного Совета Республики Беларусь по представлению Совета Министров Республики Беларусь и являются пожизненными.

Другие дипломатические ранги присваиваются Министром иностранных дел.

Лишение дипломата дипломатического ранга или понижение его в ранге происходит в таком же порядке, как и присвоение дипломатического ранга.

3. Подтвердить ранее присвоенные дипломатические ранги сотрудникам дипломатической службы Республики Беларусь.

4. Совету Министров Республики Беларусь разработать и утвердить до 1 июля 1992 г. Положение о дипломатической службе Республики Беларусь.

Председатель Верховного Совета Республики Беларусь
С. ШУШКЕВИЧ

24 апреля 1992 г., г. Минск.

№ 1647-XII.

В сентябре 1992-го в Минске в присутствии всех министров иностранных дел стран СНГ было открыто представительство ООН в Беларуси – первое на постсоветском пространстве¹.

В течение 1992 года зарубежные государства открыли 11 диппредставительств в Беларуси².

В конце 1992-го и на протяжении 1993 года Совмин принял решения об открытии генеральных консульств Беларуси

¹ «Пагадненне паміж Арганізацыяй Аб'яднаных Нацый і Рэспублікай Беларусь адносна стварэння Пераходнага аддзялення Арганізацыі Аб'яднаных Нацый у Мінску». [Ссылка](#)

² Лазоркина, О. Становление и развитие дипломатической службы Беларуси, Журнал международного права и международных отношений, 2014, № 1. [Ссылка](#)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ¹

от 26 октября 1992 г. N 646

О дальнейшем становлении внешнеполитической
деятельности Республики Беларусь

В целях создания оптимальных условий для расширения внешне-
политической деятельности Республики Беларусь, дальнейшего
становления республиканской дипломатической службы Совет
Министров Республики Беларусь ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять предложение Министерства иностранных дел об
открытии в текущем году дипломатических представительств
и консульских учреждений Республики Беларусь в Российской
Федерации, на Украине, в Федеративной Республике Германии,
Австрийской Республике, Французской Республике, Королевстве
Бельгия, Итальянской Республике, Швейцарской Конфедерации,
Королевстве Швеция, Китайской Народной Республике, Респу-
блике Индии, Республике Казахстан, Латвийской Республике,
Литовской Республике.

2. Министерству иностранных дел по согласованию с Мини-
стерством финансов в двухнедельный срок представить Совету
Министров Республики Беларусь предложения:

о численности работников дипломатических представительств
и консульских учреждений, указанных в пункте 1 настоящего
постановления, нормах расходов на их содержание и выделении
на эти цели соответствующих валютных средств;

о выделении из Государственного валютного фонда Республики
Беларусь средств для уплаты взносов в бюджеты ООН и других
международных организаций, финансирования служебных коман-
дировок за границу по линии Министерства иностранных дел.

1 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 октября 1992 г. №646 «О дальнейшем становлении
внешнеполитической деятельности Республики Беларусь». [Ссылка](#) 

3. Министерству иностранных дел в месячный срок внести по согласованию с Министерством финансов в Совет Министров Республики Беларусь предложения о численности работников центрального аппарата Министерства иностранных дел.

Оплата труда руководящих работников и специалистов Министерства иностранных дел осуществляется в соответствии с таблицей 1 приложения 11 к постановлению Государственного комитета по труду и социальной защите населения от 29 февраля 1992 г. N 9.

4. Министерству финансов предусмотреть по заявке Министерства иностранных дел в уточненном бюджете республики на 1992 год средства на содержание дополнительно вводимой численности работников центрального аппарата Министерства иностранных дел и персонала по обслуживанию зданий, а также дополнительные ассигнования на протокольные мероприятия, закупку оборудования, другие хозяйственные нужды, приобретение информационных материалов о Республике Беларусь.

5. Минскому горисполкому, Министерству иностранных дел и Комитету по управлению государственным имуществом при Совете Министров Республики Беларусь в месячный срок решить вопрос о передаче здания по ул.Ленина, 19 на баланс Министерства иностранных дел.

Председатель Совета Министров
Республики Беларусь

В.Кебич

Управляющий Делами Совета
Министров Республики Беларусь

Н.Кавко

в Гданьске (во главе с Алексеем Шахновичем¹), Софии (Игорь Тернов²), Гааге (Владимир Астапенко³), Риме (Сергей Шилович⁴), Торонто⁵, Нью-Йорке (Леонид Коровайко⁶), Лондоне⁷, Бухаресте⁸, Даугавпилсе⁹. В марте 1994 года к списку прибавилось генконсульство в Праге¹⁰.

К лету 1993 года дипломатические и консульские учреждения Беларуси действовали в Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Германии, Израиле, Италии, Китае, Латвии, Литве, Нидерландах, Польше, Румынии, США, Украине, Франции и Эстонии¹¹.

Открытие части посольств происходило за счет преобразования постоянных или полномочных представительств Совета Министров Беларуси, которые действо-

¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 ноября 1992 г. № 713 «О назначении А. А. Шахновича Генеральным консулом Республики Беларусь в г. Гданьске». [Ссылка](#)

² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 июля 1993 г. № 502 «О назначении И. И. Тернова Генеральным консулом Республики Беларусь в г. Софии». [Ссылка](#)

³ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 июля 1993 г. № 438 «О Генеральном консульстве Республики Беларусь в г. Гааге (Королевство Нидерландов)». [Ссылка](#)

⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 июля 1993 г. № 485 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Риме». [Ссылка](#)

⁵ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 июля 1993 г. № 486 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Торонто». [Ссылка](#)

⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 июля 1993 г. № 487 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Нью-Йорке». [Ссылка](#)

⁷ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 июля 1993 г. № 489 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Лондоне». [Ссылка](#)

⁸ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 октября 1993 г. № 683 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Бухаресте». [Ссылка](#)

⁹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 1993 г. № 882 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Даугавпилсе (Латвийская Республика)». [Ссылка](#)

¹⁰ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 марта 1994 г. № 165 «Об открытии Генерального консульства Республики Беларусь в г. Праге (Чешская Республика)». [Ссылка](#)

¹¹ Список стран составлен на основании Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 19 июля 1993 г. № 479 «Об оплате труда послов и работников дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Беларусь в зарубежных странах». [Ссылка](#)

вали в отдельных странах СНГ (Россия, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан), а также на базе торгпредств (Молдова¹, Иран, Вьетнам и другие) и генконсульств.

Так, в июне 1994 года Совмин постановил ликвидировать генеральные консульства Беларуси в Лондоне, Праге и Софии в связи с открытием посольств в Великобритании, Чехии и Болгарии².

В июле 1994-го было принято решение об открытии посольств в Азербайджане, Армении, Казахстане, Молдове, Туркменистане, Индии, Турции, а также генконсульства в Абу-Даби³.

К 1994 году, в котором состоялись первые президентские выборы, Беларусь признало более 130 государств, с более чем 100 из них были установлены дипотношения. Были открыты 24 белорусских загранучреждения в 22 странах⁴, и в них работало около 200 дипломатов⁵.

По воспоминаниям Петра Кравченко, МИД в 1990-1994 годах играл роль одного из важнейших институтов национальной государственности и за сравнительно небольшой срок прошел огромную дистанцию: от своеобразного департамента по делам ООН до полноценного министерства иностранных дел европейского государ-

¹ Сперва действовало постпредство, сперва преобразованное в полномочное представительство, а затем в торгпредство, а из торгпредства в посольство. Причем преобразование полпредства в торгпредство, а затем в посольство произошло в течение 1994 года. [Ссылка](#)

² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 июня 1994 г. № 431 «О ликвидации генеральных консульств Республики Беларусь в городах Лондоне, Праге и Софии». [Ссылка](#)

³ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 июля 1994 г. № 524 «Об открытии новых дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Беларусь за рубежом и преобразовании полномочных представительств Совета Министров Республики Беларусь в посольства Республики Беларусь». [Ссылка](#)

⁴ Обзор итогов внешней политики Республики Беларусь и деятельности Министерства иностранных дел в 2015 году. [Ссылка](#)

⁵ Кравченко, П. Беларусь на переломе. Восстановление государственности и дипломатический прорыв в мир. [Ссылка](#)

ства, ставшего реальным субъектом международного права, добившимся всеобъемлющего международного правового признания¹.

С приходом к власти Александра Лукашенко на правах президента Беларуси начинается новый этап, на котором цели и задачи, стоящие перед белорусскими дипломатами, по мнению Петра Кравченко, были далеко не тождественны тем, которые были до него.

Развитие сети загранучреждений продолжилось, порой в непоследовательном и противоречивом ключе, спотыкаясь о проблемы с Западом и оптимизации. Внешнеполитический вектор сместился на Восток, а затем и дальнюю дугу.

ТРАНСФОРМАЦИИ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА

С момента обретения независимости до первых президентских выборов в 1994 году ведущую роль в разработке, принятии и реализации решений в сфере внешней политики играли Верховный Совет и Совет Министров Беларуси. Верховный Совет определял основные направления внешней политики, мог объявлять войну и заключать мир, осуществлял ратификацию и денонсацию международных договоров. Председатель Верховного Совета представлял Беларусь на международной арене и наделялся полномочиями вести переговоры и подписывать международные договоры. Совет Министров тоже осуществлял деятельность в сфере международных отношений.

Формально значимость Председателя Совета Министров в части определения внешней политики уступала значимости Председателя Верховного Совета, но фактически его влияние на внешнюю политику Беларуси было значительным². Непосредственную ответственность за внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность

¹ Кравченко, П. Беларусь на переломе. Восстановление государственности и дипломатический прорыв в мир. [Ссылка](#) 

² Тихомиров, А. Внешняя политика Республики Беларусь (1991–2015 гг.). [Ссылка](#) 

делили между собой Министерство иностранных дел и Министерство внешнеэкономических связей (до 1994 года Государственный комитет внешнеэкономических связей), а также министр по делам Содружества Независимых Государств.

Конституция 1994 года¹ внесла коррективы. Центральную роль в части определения внешней политики стал играть президент. Ему были предоставлены полномочия на выступление в качестве гаранта реализации основных направлений внешней политики, представление Беларуси в отношениях с другими государствами и международными организациями, ведение переговоров и подписание международных договоров, назначение и отзыв дипломатических представителей в зарубежных государствах и при международных организациях, прием верительных и отзывных грамот дипломатических представителей иностранных государств. Эти полномочия сохранились и на момент написания записки.

В апреле 1995 года Александр Лукашенко утвердил Положение о дипломатической службе, которое зафиксировало основные принципы ее функционирования и структуру, порядок приема, прохождения и так далее².

В июле 1996 года было утверждено Положение о дипломатических представительствах и консульских учреждениях Беларуси, определившее функции и порядок открытия дипломатических и консульских представительств³.

В 1999 году произошла трансформация системы органов государственного управления в сфере внешней политики. Указом президента от 4 декабря 1999 года были упразднены Министерство иностранных дел, Министерство внешних

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 года. [Ссылка](#) 

² Указ Президента Республики Беларусь от 6 апреля 1995 г. № 142 «Об утверждении Положения о дипломатической службе Республики Беларусь». [Ссылка](#) 

³ Указ Президента Республики Беларусь от 9 июля 1996 г. № 247 «Об утверждении Положения о дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь». [Ссылка](#) 

экономических связей, а также должность министра по делам СНГ. На их базе образовано Министерство иностранных дел¹. Его основные цели и задачи были уточнены в положениях о МИД, принимавшихся в 2001-м и 2006-м гг.

СТРАСТИ ПО ОПТИМИЗАЦИИ ДИПСЛУЖБЫ

Крупнейшие оптимизации дипслужбы Беларуси происходили в 2013-м, 2017–2018-м и в 2021–2022 годах.

В 2013 году Лукашенко решил «сформировать компактную и эффективно работающую управленческую структуру в системе государственных органов» путем сокращения госаппарата на четверть и перераспределения функций².

Замысел коснулся и МИД. В частности, предполагалось, что МИДу перейдет часть функций Министерства торговли. Внешнеполитическое ведомство получило в нагрузку «координацию работы по развитию логистической инфраструктуры белорусского экспорта за рубежом» – стало координатором Национальной программы развития экспорта, а также ответственным за прогнозирование и мониторинг выполнения показателей экспорта и привлечения прямых иностранных инвестиций. Кроме этого, на МИД легла координация развития товаропроводящей сети белорусских организаций за рубежом, которая на тот момент включала свыше 300 объектов³.

Под оптимизацию попали, к примеру, генконсульство Беларуси в Рио-де-Жанейро, отделение посольства в Бонне – они были закрыты в 2013 году. Одновременно в том же году было открыто посольство в Эфиопии.

¹ Указ Президента Республики Беларусь от 4 декабря 1998 года № 586 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов государственного управления в сфере внешней политики». [Ссылка](#) 

² «Я чувствую, что 25% мы запросто можем сократить, высвободим почти 130 млн долларов США по году. Это хорошие деньги. И плюс из бюджета добавим, и это тот фонд, которым мы можем располагать для повышения заработной платы оставшимся, – продолжил Александр Лукашенко. – Поэтому давайте таким образом пойдем и за первое полугодие полностью утрясем эту структуру, ориентируясь на 25% сокращения численности», – заявил Лукашенко на совещании по оптимизации. [Ссылка](#) 

³ Обзор итогов внешней политики и деятельности МИД в 2013 году. [Ссылка](#) 

В 2014-м развитие сети загранучреждений продолжилось. Были открыты посольства в Австралии, Катаре, Монголии, Пакистане и Эквадоре, а также генеральное консульство в Милане¹. Прорабатывались возможности открытия дипмиссий в Ираке и Анголе.

В 2016 году открыты дипмиссии в Грузии и Испании, возобновлена деятельность Посольства Беларуси в Швеции^{2,3}.

В те годы началась достаточно активная нормализация отношений с западными странами, сделавшая острой нехватку дипломатов, особенно на европейском и американском направлениях.

Еще на совещании по оптимизации в январе 2013 года Лукашенко заявил, что «двадцать пять процентов в целом – это святое. Дальше можно забыть об этом вопросе, потому что в сравнении с другими странами у нас и численность мизерная, а что касается денежного довольствия, так оно вообще никакое». Однако о вопросе не забыли.

В 2017-2018 годах МИД пережил самую масштабную оптимизацию, хотя нормализация отношений с западными странами, как уже было сказано выше, требовала совершенно обратного – наращивания дипресурсов. Сверху спустилась жесткая разнарядка – сократить на четверть. Несмотря на доводы и сопротивление, МИД особых уступок от Лукашенко добиться не удалось.

Сокращали механически, каждое посольство получило свой показатель. В результате центральный аппарат МИД был оптимизирован на треть, посольства – не менее чем на 15%⁴.

¹ Обзор итогов внешней политики Республики Беларусь и деятельности Министерства иностранных дел в 2014 году. [Ссылка](#) 

² Посольство Беларуси в Швеции открылось в ноябре 1999 года и действовало до кризиса 2012 года. [Ссылка](#) 

³ 11 января Александр Лукашенко провел совещание по оптимизации структуры, численности и функций госорганов. [Ссылка](#) 

⁴ Оптимизация МИД и основные подходы внешнеэкономической деятельности на год. [Ссылка](#) 

После проведенной в 2017-2018 гг. оптимизации сеть загранучреждений представляла интересы Беларуси в 57 государствах, а с учетом аккредитации послов по совместительству – в 109¹. Для сравнения: на начало 2017 года Беларусь имела дипломатические представительства в 59 государствах, а с учетом аккредитации по послов по совместительству – в 116².

Был сокращен штат дипломатов практически в каждом посольстве. С карты загранучреждений Беларуси по итогам оптимизации исчезли, к примеру, посольства в Австралии и Эфиопии, отделение посольства в Алматы, генконсульства в Милане, Гданьске, Одессе.

Куда логичнее выглядела оптимизация сети белорусских загранучреждений, затеянная властями в апреле 2021-го³ после краха отношений с западными странами из-за фальсификации президентских выборов, насилия и репрессий. Ее суть заключалась в сокращении дипломатического присутствия вплоть до закрытия в отдельных «недружественных» странах и открытия в дружественных с акцентом на решении экономических задач⁴.

В частности, были приняты решения о закрытии посольства в Канаде и открытии в Зимбабве. Открыты генеральные консульства в Мумбаи, Хошимине и Гонконге, которые давно и без оптимизации и напрашивались, и прорабатывались.

¹ Обзор итогов внешней политики Республики Беларусь и деятельности Министерства иностранных дел в 2018 году. [Ссылка](#) 

² [Ссылка](#) 

³ Совещание по оптимизации сети белорусских загранучреждений. [Ссылка](#) 

⁴ Мацукевич, П. Изменение карты посольств и задачи белорусской дипломатии, отказ Украины от минской переговорной площадки. [Ссылка](#) 

02/

СОСТОЯНИЕ И ИЗЪЯНЫ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СЕТИ

ПОКРЫТИЕ РЕГИОНОВ И СТРАН

По состоянию на октябрь 2022 года Беларусь установила дипломатические отношения со 183 государствами, сеть загранучреждений насчитывала 71 дипмиссию: 57 посольств, 2 постоянных представительства, 11 генеральных консульств и 1 консульство¹. С учетом аккредитации послов по совместительству Беларусь представлена в 105 государствах². Для сравнения: сеть загранучреждений Швейцарии состоит из примерно 170 представительств, включая посольства, консульства и миссии³.

Таким образом, действующая дипломатическая сеть Беларуси состоит из следующих видов загранучреждений:

- посольства;
- постоянные представительства (при международных организациях);
- отделения посольства (в России);
- генеральные консульства и консульство.

Открытие торговых представительств больше не практикуется. Офисы почетных консулов Беларуси за рубежом не являются ни дипломатическими, ни консульскими учреждениями, поэтому вне поля данного исследования.

¹ В Бяла-Подляске.

² МИД Беларуси. Внешняя политика Беларуси. [Ссылка](#) 

³ Die Schweiz und die Welt – Fakten und Zahlen. [Ссылка](#) 

Беларусские посольства и консульства оказывают следующие консульские услуги:

- оформление въездных виз;
- оформление свидетельств на возвращение;
- по истребованию документов (например, справки об отсутствии судимости):
- по продлению паспорта гражданина Республики Беларусь;
- по постановке и снятию с консульского учета;
- осуществление нотариальных действий (в частности, удостоверение доверенностей, согласий и так далее).

Географически белорусские дипломатические и консульские представительства присутствуют на всех населенных континентах, кроме Австралии.

Наиболее плотная сеть на постсоветском пространстве – Беларусь закрывает все страны СНГ и Грузию.

Наиболее развитым является покрытие белорусских интересов в России – самое большое по штату посольство Беларуси за рубежом, включающее 10 отделений, расположенных в регионах (от Калининграда до Владивостока).

Тем не менее и в СНГ ощущается недостаток дипломатического присутствия. Скажем, посольство Беларуси в Астане объективно не в состоянии покрыть белорусские интересы на гигантской территории Казахстана. Ранее действовало отделение посольства еще и в Алматы. Западный Казахстан, где сконцентрирован промышленный потенциал и портовая инфраструктура (на Каспии), из-за большого расстояния от Астаны (свыше 2 тыс. км) фактически выпадает из покрытия.

Грузия как одно из ключевых туристических и миграционных направлений белорусов в регионе очевидно требует усиления консульского присутствия Беларуси (в Кутаиси

или Батуми в виде генконсульства) в дополнение к посольству в Тбилиси, открытому, кстати, лишь в 2016 году.

В регионе Европы белорусские дипломатические и консульские представительства (всего 28 загранучреждений) открыты в 22 странах (без стран СНГ): Австрии, Болгарии, Бельгии, Венгрии, Великобритании, Германии, Испании, Италии, Латвии, Литве, Нидерландах, Польше, Румынии, Сербии, Словакии, Турции, Франции, Чехии, Финляндии, Швейцарии, Швеции, Эстонии. Ряд из них аккредитован на соседние государства по совместительству.

Дипломатические миссии в большинстве из них малочисленны по своему составу, а практика представления интересов сразу в нескольких странах скорее только расплывает и без того скромные ресурсы.

Среди европейских стран, в которых отсутствуют дипломатические либо консульские представительства Беларуси, но есть потенциал сотрудничества и интересы, – Греция, Португалия, Норвегия, Дания и Черногория. Например, товарный экспорт в Норвегию на протяжении последних 10 лет (до 2021 года) стабильно превышал 100 млн долларов США, а Греция и Черногория в докризисный период входили в число популярных туристических направлений белорусов.

«Дальняя дуга» стран рассматривается Минском как точка роста, но дипломатическое присутствие в соответствующих регионах остается слабым и нестабильным.

Беларусь установила дипломатические отношения с 51 из 54 стран африканского континента и всеми государствами ближневосточного региона. В четырех странах Африки – Зимбабве, Кения, Нигерия, ЮАР – открыты белорусские дипломатические представительства, в регионе Ближнего Востока – в Египте, Израиле, Катаре, ОАЭ и Сирии. Есть еще генконсульство в Дубае. Всего по региону Африки и Ближнего Востока послы Беларуси аккредитованы по совместительству в 19 странах¹.

¹ Мацукевич, П. Нефть и жесть. [Ссылка](#) 

Не охвачены прямым дипломатическим присутствием такие важные в торгово-экономическом и инвестиционном плане страны, как Саудовская Аравия и Оман.

Азия как раз тот регион, на который власти переориентируют дипломатические ресурсы с западного вектора. Само усиление региона оправдано его потенциалом. На этой волне, как уже говорилось выше, открыты генеральные консульства Беларуси в Гонконге, Мумбаи и Хошимине.

Действуют посольства в Турции, Иране, Пакистане, Китае, Монголии, Вьетнаме, Индии, Индонезии, Южной Корее, Японии. Покрытие иных многочисленных стран региона обеспечивается механизмом совместительства. Это обеспечивает лишь частичное представление интересов. Такие важные страны, как Филиппины, Малайзия, Таиланд и Сингапур, из него фактически выпадают.

С августа 2014 года по сентябрь 2018 года действовало посольство Беларуси в Австралии и по совместительству в Новой Зеландии. Сейчас интересы в этих странах представляет посольство Беларуси в Японии, а консульское обслуживание осуществляет посольство Беларуси в Индонезии.

В Северной Америке у Беларуси осталось посольство в Вашингтоне – единственное загранучреждение на территории США. До октября 2021 года действовало Генеральное консульство в Нью-Йорке, но оно было закрыто по требованию американских властей.

Данное посольство закрывает также вопросы сотрудничества с Канадой и консульского обслуживания граждан Беларуси, там проживающих. Посольство Беларуси в Оттаве было закрыто в 2021 году по инициативе белорусских властей.

Латинская Америка и Карибский бассейн простираются от Мексики до Чили и включают 33 страны. Со всеми из них Беларусь состоит в дипотношениях. Первыми латиноамериканскими государствами, с которыми они были установлены, стали Чили и Эквадор – в январе 1992-го. Последними – Багамские острова и Барбадос в 2019-м.

На заре независимости Минск не проявлял особенного интереса к Латинской Америке, регион не был приоритетом. В 1990-е основным партнером считалась Куба – это государство еще в 1992 открыло свое торгпредство в Минске, позднее белорусское торгпредство появилось в Гаване¹.

Интерес проснулся позднее, когда был взят курс на многовекторность, открывший для Беларуси много новых партнеров. Акценты скакали по странам: с Кубы на Бразилию и Аргентину, оттуда на Венесуэлу и обратно, с Эквадора на Колумбию и Никарагуа.

Беларусские посольства действуют в Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Колумбии и на Кубе. Большинство из послов аккредитованы по совместительству сразу в нескольких странах. Такое крупное и важное государство, как Мексика, выпадает даже из такого покрытия.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ПО СОВМЕСТИТЕЛЬСТВУ И НЕСВОЙСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ

Из 105 стран, в которых Беларусь представлена дипломатическими представительствами, примерно половина – на условиях совместительства. При этом штатная численность таких дипмиссий скромная. Например, посол в Египте аккредитован по совместительству на Оман, Судан, Алжир и Лигу арабских государств, а штат посольства не превышает пяти дипломатов, включая посла. Посольство в Индии шестью дипломатами закрывает еще и Бангладеш, Шри-Ланку, Непал, посольство в Индонезии с пятью дипломатами отвечает еще и за Малайзию, Сингапур, Филиппины и АСЕАН.

Институт совместительства практикуется и зарубежными странами, и в отдельных случаях он вполне оправдан. Так, например, посол Австралии в России аккредитован по совместительству еще на Армению, Беларусь, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан, Кыргызстан и Туркменистан².

¹ Мацукевич, П. Пираты Минского моря. [Ссылка](#)

² Посольство Австралии в России. [Ссылка](#)

Очевидно, что данные страны не представляют особенных интересов для Австралии, не являются объектом посещения австралийских туристов или местом расположения австралийской диаспоры.

У Беларуси другая ситуация в отношениях с Австралией. Помимо экономического интереса к этой стране, там еще есть и белорусская диаспора. После закрытия посольства в Канберре¹ белорусы, живущие в Австралии и Новой Зеландии, даже писали на имя Лукашенко петицию. В ней говорилось, что белорусская община в Австралии и Новой Зеландии больше, чем в Индонезии или Южной Корее, и что с закрытием посольства «тысячи белорусов, проживающих за 15 тысяч километров от Родины, останутся без должной дипломатической поддержки»².

После закрытия посольства в Канберре австралийские и новозеландские белорусы были переведены на консульское обслуживание в посольство Беларуси в Индонезии, а это путь свыше 5 тыс. км.

До недавнего времени на Австралию и Новую Зеландию был аккредитован посол Беларуси в Японии³. Расстояние между Токио и Канберрой около 8 тыс. км, а до Веллингтона еще больше. Понятно, что в таком случае аккредитация – чистая формальность, о серьезном продвижении интересов на таком расстоянии говорить не приходится.

Еще одна проблема – власти возлагают на белорусскую дипломатию несвойственные функции по развитию экспорта⁴ или привлечению инвестиций⁵, на что дипломаты могут влиять лишь опосредованно. От посольств и генконсульств

¹ Посольство проработало с 2014 по 2018 годы и было закрыто в рамках оптимизации.

² Петиция о пересмотре решения о закрытии Посольства Республики Беларусь в Австралии. [Ссылка](#)

³ 31 июля 2022 года завершилась миссия посла Беларуси в Японии, по совместительству Австралии и Новой Зеландии Руслана Есина. На момент написания этой записки новый посол в Японию назначен не был. [Ссылка](#)

⁴ Мацукевич, П. Потолок как основа роста белорусского экспорта. [Ссылка](#)

⁵ Мацукевич, П. Как дипломаты тянут инвесторов в Беларусь. [Ссылка](#)

ОПТИМАЛЬНОЕ ПОСОЛЬСТВО В ПРЕДСТАВЛЕНИИ ЛУКАШЕНКО

В сентябре 2017 года при назначении нового посла Беларуси в Индонезии и по совместительству в Малайзии, Сингапуре и Филиппинах Лукашенко предложил подумать об открытии компактных дипломатических представительств в странах региона: «Не можем мы открыть – и не нужно – огромное посольство на Филиппинах или в Малайзии, но, если у нас есть интерес, пускай там будет посол и помощник, пускай они снимут 10-12 метров. Но уже бирка, которая висит у него на груди, что он посол, открывает двери для всех. Не надо создавать посольства, как мы привыкли, по 15 дипломатов, а потом жен трудоустраивать бухгалтерами и уборщицами. Два человека – посол и помощник, но знающие язык»¹.

требуется обеспечение постоянного роста продаж товаров, словно от гипермаркета, который ими торгует.

Уникальность МИД Беларуси – в конкретных показателях роста экспорта, которые ему доводятся директивно. Причем именно внешняя торговля является основной задачей белорусской дипломатии.

Каждое посольство получает задание по росту экспорта на предстоящий год. Абсурдность усугубляется взятием цифр для определения показателей фактически с потолка. Доказательством этому является тот факт, что прогноз экспорта не может быть отрицательным.

Открытие загранучреждения вовсе не означает начало бума торговли. Прямая связь между наличием дипмиссии и ростом экспорта отсутствует. Скажем, белорусский экспорт в Афганистан вырос с 4,8 млн долларов США в 2013 году до 173,2 млн долларов в 2021-м. Однако в этой стране нет и никогда не было посольства Беларуси, на нее аккредитована дипмиссия в Таджикистане. Примеры стран,

¹ Принятие кадровых решений. [Ссылка](#)

где есть посольство, а экспорт падает, тоже есть. Экспорт в принципе не может все время расти. Предприятия, а не дипломаты определяют рынки продаж товаров с учетом конъюнктуры и иных факторов.

О СТОИМОСТИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ШТАТЕ «ФИРМЫ»

Ежегодные расходы Беларуси на международную деятельность варьируются в диапазоне 50-70 млн долларов США¹.

Республиканский бюджет на 2022 год утвержден в размере 30,6 млрд рублей², или 10,8 млрд долларов США по среднегодовому курсу (2,82 рубля), который в него (бюджет) заложен. Из них на международную деятельность Беларуси предусмотрены 351,0 млн рублей, или 124,5 млн долларов. Для сравнения: в 2021-м — 347,2 млн рублей, или 144,6 млн долларов по прогнозному курсу доллара на тот год.

Республиканский бюджет на 2022 год утвержден в размере 30,6 млрд рублей, или 10,8 млрд долларов США по среднегодовому курсу (2,82 рубля), который в него (бюджет) заложен. Из них на международную деятельность Беларуси предусмотрены 351,0 млн рублей, или 124,5 млн долларов. Для сравнения: в 2021-м — 347,2 млн рублей, или 144,6 млн долларов по прогнозному курсу доллара на тот год.

Это сумма делает около процента от республиканского бюджета и сильно зависима от реального курса доллара, потому что основные расходы осуществляются в валюте, а не рублях.

В нее входят расходы всех министерств и ведомств на международную жизнь – от Парламента и МИД до Минобороны и КГБ. Они касаются, в частности, обслуживания

¹ Мацукевич, П. (Не)дешево и сердито. [Ссылка](#)

² Закон от 31 декабря 2022 года № 142-З «О республиканском бюджете на 2022 год». [Ссылка](#)

посольств за рубежом, выплат членских взносов в международные организации, где состоит Беларусь, или содержания прикомандированных к белорусским дипмиссиям сотрудников различных министерств и ведомств.

Из 351 млн рублей на международную сферу непосредственно в распоряжении МИД – 190 млн рублей, или 67,4 млн долларов.

Для сравнения: расходы МИД Швейцарии, на роль которой в Восточной Европе Беларусь замахивалась до лета 2020-го, в том самом 2020-м составляли 3,7 млрд долларов¹. Разница в 50 раз. Возможности экономик, безусловно, не сопоставимы. Плюс ко всему задачи, которые решает МИД Швейцарии, шире. Часть средств расходуется на помощь бедным странам в целях развития. Кроме этого, сеть швейцарских зарубежных представительств одна из самых крупных в мире. Однако общие расходы Швейцарии на внешнюю политику составляют 4,9% бюджета, а не процент, как в Беларуси².

Основная статья международных расходов Беларуси – расходы на содержание и открытие дипломатических и консульских учреждений за рубежом. Из 351,0 млн рублей в бюджете страны на 2022 год на нее предусмотрены 183,3 млн рублей. Из них по линии МИД – 162,7 млн. В долларах это 57,6 млн на всю сеть загранучреждений Беларуси.

Деньги идут на обслуживание и ремонт зданий, уход за территориями. Часть зданий под дипмиссии и консульства арендуется. Стоимость аренды может достигать до нескольких десятков тысяч долларов в месяц.

Часть зданий была приобретена в собственность по рыночной стоимости. Например, здание посольства Беларуси в Австрии стоило 1,6 млн евро³, в Берне – примерно столько

¹ Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). [Ссылка](#) 

² Бюджет Швейцарии на 2020 год: больше на пенсии, меньше на безопасность. [Ссылка](#) 

³ История здания Посольства. [Ссылка](#) 

же. Последнее или одно из последних приобретений – здание посольства в Тбилиси, которое было куплено в 2019 году у Швейцарии (ранее было швейцарским посольством в Грузии)¹.

Часть зданий досталась в собственность или в аренду по символической цене в результате договоренностей. Пример – посольство Беларуси в Вашингтоне. В сентябре 1992 года усилиями главы МИД Петра Кравченко с США было подписано соглашение об обмене собственностью². Американцы получили здание и территорию в Минске на улице Старовиленской за 1 белорусский рубль, белорусы – здание и территорию на Нью-Гемпшир-авеню в Вашингтоне за 1 доллар.

Другой пример связан с Китаем. Земельный участок с постройками в Пекине, где располагается посольство, арендуется Беларусью за 1 доллар в год. Соответствующее соглашение было подписано в 2010-м на 70 лет³.

Наконец, часть зданий была построена Беларусью за рубежом с нуля. Примерами являются посольства в Молдове, Казахстане, Азербайджане. Шли разговоры о том, чтобы реализовать такой замысел в Турции. Речь идет о целых комплексах, включающих здание дипмиссии, резиденцию посла, жилой дом для дипломатов, иные постройки.

В сумму расходов МИД входят зарплаты дипломатов, которые отличаются от страны к стране⁴. Общее количество сотрудников, командированных для работы в посольствах и консульствах Беларуси за рубежом, включая дипломатов, административно-технический персонал и прикомандированных из других ведомств (КГБ, Минобороны и другие) на начало 2020 года состав-

¹ Беларусь приобретет здание в Тбилиси для размещения своего посольства. [Ссылка](#) 

² Соглашение от 13 сентября 1992 г. «Соглашение между Республикой Беларусь и Соединенными Штатами Америки». [Ссылка](#) 

³ История Посольства. [Ссылка](#) 

⁴ [Ссылка](#) 

ляло примерно 500 человек. Штат МИД (центральный аппарат) на это же время состоял из примерно 200 сотрудников (не только дипломаты).

Для сравнения: общий штат МИД Швейцарии в 2020 году насчитывал 5,5 тысяч сотрудников¹.

Кроме этого, МИД несет на себе основное бремя затрат на аренду жилья для дипломатов и служебного транспорта, работающего в загранучреждениях.

Отдельная существенная статья внешнеполитических расходов – плата за членство в международных организациях. Их около 60 с разным статусом участия Беларуси в качестве наблюдателя или члена.

КРИТЕРИИ ФОРМИРОВАНИЯ СЕТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ И КОНСУЛЬСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ

Основная задача, которую Лукашенко возлагает на белорусскую дипломатию, остается прежней – демонстрировать верность и обеспечивать рост экспорта².

Между тем, основная функция загранучреждений должна состоять в том, чтобы быть проводником и лоббистом интересов Беларуси и белорусов, независимо от места их проживания или нахождения. Дипломатическая и консульская сеть как раз должна учитывать эти особенности, покрывать и подстраиваться под места постоянного (диаспора) или временного скопления (туризм, заработки) белорусов как минимум предложением востребованных консульских услуг.

После 2020 года белорусские власти, руководствуясь своими интересами и возможностями, объявили

¹ Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).
[Ссылка](#)

² Совещание по приоритетам внешней политики на современном этапе.
[Ссылка](#)

разворот на Азию и стали усиливать свое дипломатическое присутствие в этом регионе. Однако итогом политического кризиса в Беларуси и всяких агрессивных действий режима Лукашенко стало не только сужение возможностей продвижения экономических и политических интересов Беларуси на Западе, но и значительный отток белорусов из страны.

Проведенные режимом корректировки и перераспределение дипломатических ресурсов никак не учитывают географию этого миграционного потока. В числе основных стран, куда устремились белорусы, спасая себя от репрессий и свой бизнес от санкционного воздействия и ухудшения экономической ситуации в стране, стали Литва, Польша, Грузия и другие.

Такая ситуация требует усиления консульского присутствия в таких странах, с тем чтобы оперативно удовлетворять возросший спрос на консульские услуги и своевременно и эффективно помогать в чрезвычайных ситуациях (смерть, потеря документов и так далее). Функция государства — быть рядом с белорусами, чтобы обеспечивать их защиту и интересы.

Географически основной упор в развитии дипломатической и консульской сети должен делаться на регион, в котором находится Беларусь, и в первую очередь страны-соседи. На них завязан основной массив отношений во всех сферах, в них главный потенциал, и именно соседние страны являются местами массового проживания белорусов за пределами Беларуси.

Проблема в том, что из-за специфики режима Лукашенко Беларусь уже 28 лет не может воспользоваться в полной мере своим географическим положением, кидаясь за эфемерным благополучием то в Азию, то в Африку, а то в Латинскую Америку, не замечая, что реальное благополучие по соседству.

Развитие отношений с регионами дальней дуги объективно вторично в сравнении с собственным регио-

ном, а тем более странами-соседями. Однако дальняя дуга тоже чрезвычайно важна. Необходимость взаимодействия со странами в иных частях света и на других континентах продиктована открытой экономикой Беларуси и принципом открытости белорусской внешней политики к сотрудничеству со всеми странами и народами, который должен стать главенствующим.

В этом смысле дипломатическое присутствие на дальней дуге должно усиливаться с акцентом на узловых странах, сотрудничество с которыми имеет потенциал с точки зрения долгосрочных интересов Беларуси и развития человеческого потенциала, а не режима и возможностей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Действующая в настоящее время сеть дипломатических и консульских представительств Беларуси за рубежом отражает возможности режима Лукашенко, которые после 2020 года серьезно ограничены. Интересы Беларуси и белорусов гораздо шире этой сети, охватывают все населенные континенты и требуют ее расширения даже в тех странах, которые лояльно относятся к Лукашенко и где уже имеются белорусские дипломатические и консульские представительства.

Приведенные ниже рекомендации базируются на критериях формирования сети загранучреждений, сформулированных в основной части этой записки. Выбор стран для открытия дипломатических и консульских представительств обусловлен потенциалом сотрудничества, интересами Беларуси и белорусов. Речь идет о дополнении существующей сети дипломатических и консульских представительств.

Уточнить основные задачи диппредставительств в пользу работы над рамочными условиями сотрудничества, избавить от несвойственных функций

Посольства и консульства должны представлять и служить интересам Беларуси и белорусов.

Это означает развивать политический диалог со странами пребывания, содействовать торговле и инвестициям, оказывать поддержку иностранному бизнесу по входу на белорусский рынок, а белорусским деловым кругам – по

выходу на зарубежный, способствовать культурному обмену и взаимным поездкам граждан.

Это означает также, что дипломатические и консульские представительства должны играть роль связующего звена с белорусской диаспорой за рубежом и, соответственно, находиться там, где она есть.

Это означает также оказывать консульские услуги там, где они могут быть остро востребованы. Поэтому консульские представительства Беларуси за рубежом должны располагаться по основным зарубежным туристическим маршрутам белорусов.

Чего не должны посольства и консульства, так это нести прямую ответственность за рост или падение экспорта, показатели привлеченных инвестиций. Это зона ответственности экономики – конкретных предприятий.

Эффективность дипломатических или консульских представительств часто и во многом зависит от личности руководящего дипломата. Поэтому кадровая политика в МИД должна быть усовершенствована в сторону прозрачности системы набора и ротации кадров, появления механизмов стимулирования эффективной и результативной работы дипломатических и консульских сотрудников.

СНИЗИТЬ НАГРУЗКУ СОВМЕСТИТЕЛЬСТВА И ОПТИМИЗИРОВАТЬ ШТАТЫ ДИПМИССИЙ

Минимальный штат дипмиссии, он же и оптимальный штат, может включать посла и двух дипломатов, а также несколько должностей административно-технического персонала, которые могут заполняться командированными из Беларуси либо на месте.

Такая схема может применяться к посольствам, продвигающим интересы в одной стране – своего непосредственного пребывания (без совместительства) – и подходит для удаленных от Беларуси малых и средних государств, не являющихся соседями и критически важными партнерами на двустороннем либо многостороннем уровне.

Минимальный/оптимальный штат дипмиссии

- Посол – руководство деятельностью загранучреждения
- Советник (старший дипломат) – политические и торгово-экономические вопросы, научно-техническое и инвестиционное сотрудничество, аналитико-прогнозная работа
- Дипломат младшего или среднего звена (третий, второй или первый секретарь) – консульские вопросы, гуманитарное и культурное сотрудничество, взаимодействие с диаспорой и СМИ, протокольные вопросы
- Административно-технический персонал (бухгалтер, заведующий хозяйством – водитель, техник/и консульского отдела, секретарь, дежурный и так далее).

Она может также применяться к странам, где у Беларуси несколько загранучреждений – посольство и генконсульство.

В иных случаях или при необходимости штат должен дополняться дипломатами и прикомандированными из министерств и ведомств специалистами по направлениям: военное сотрудничество (минобороны), безопасность (КГБ, МВД), сельское хозяйство (минсельхозпрод), промышленность (минпром) и так далее.

Стандартный штат генеральных консульств или консульств должен включать двух консульских сотрудников и административно-технический персонал, исходя из особенностей страны и конкретных потребностей загранучреждения, преимущественно принятый на месте.

Открытие новых загранучреждений с предлагаемым штатным стандартом приведет к снижению нагрузки совместительства, повышению уровня сотрудничества с конкретными странами и частичному одновременному высво-

бождению ресурсов для их использования в новых или дополнительных точках.

РАСШИРИТЬ СЕТЬ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ И КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ БЕЛАРУСИ НА ОСНОВании УТОЧНЕННЫХ ВЫШЕ ФУНКЦИЙ, А ТАКЖЕ АКЦЕНТОВ НА ЕВРОПУ, ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТОЧКИ РОСТА ПО МИРУ

Предлагаются следующие обновления для карты дипломатических и консульских учреждений Беларуси за рубежом (в дополнение к существующим диппредставительствам):

- **Европа:** посольства в Португалии, Норвегии, Дании, Греции, генеральные консульства в Никосии (Кипр), Милане (Италия), Кельне (Германия), Барселоне (Испания), Подгорице (Черногория), Анталии (Турция), Кракове (Польша);
- **Постсоветское пространство:** генеральные консульства во Львове и Одессе (Украина), Уральске (или иной значимый город на западе Казахстана), Батуми (Грузия);
- **Африка и Ближний Восток:** посольства в Марокко, Саудовской Аравии, Омане, Ираке, Ливане, генконсульство в Шарм-эш-Шейхе;
- **Азия:** посольства в Таиланде, Малайзии и на Филиппинах, посольство/генеральное консульство в Сингапуре;
- **Австралия и Океания:** посольство в Австралии;
- **Северная Америка:** посольство в Канаде, генеральные консульства в Лос-Анджелесе/Сан-Франциско и Нью-Йорке;
- **Латинская Америка и Карибский бассейн:** посольство в Мексике, генеральные консульства в Сан-Паулу/Рио-де-Жанейро и Лиме (Перу).

Предлагаемое развитие дипломатической и консульской сетей может быть осуществлено последовательно в течение 5-10 лет с акцентом на первоочередном открытии посольств и консульских учреждения в местах пребывания белорусов.