

САЙТ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА БЕЛАРУСИ «НАШЕ МНЕНИЕ»  
АГЕНТСТВО СОЦИАЛЬНОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

# БЕЛОРУССКИЙ Е Ж Е Г О Д Н И К

# 2013

**Сборник обзорных и аналитических  
материалов по развитию ситуации  
в Республике Беларусь  
в 2013 году**

Минск  
И.П. Логвинов  
2014

Составители и редакторы сборника:  
**Анатолий Паньковский, Валерия Костюгова**

Научные рецензенты и консультанты:  
**Александр Федута** (доцент Европейского гуманитарного университета); **Олег Манаев** (Независимый институт социально-экономических и политических исследований); **Андрей Вардомацкий** (лаборатория аксиометрических исследований *НОВАК*); **Владимир Дунаев** (Агентство социальной и политической экспертизы); **Алексей Пикублик** (Белорусский институт стратегических исследований); **Ольга Шпарага** (Европейский гуманитарный университет, сайт «Новая Европа»); **Павел Данейко** (Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр — *BEROC*); **Мирослав Коллар** (*Institute for Public Affairs*, программный директор Словацкого ежегодного *Global Report*).

Подготовка выпуска к печати: **Стефания Калиновская**

*Сборник выходит при поддержке  
The German Marshall Fund of the United States*

Авторы сборника выражают свои мнения, не обязательно разделяемые редакцией.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПИСЬМО РЕДАКЦИИ</b>	7
<b>ГОСУДАРСТВО</b>	
<i>Николай Буров</i> Администрация президента: перетасовка кадров ничего не меняет, пока козыри остаются в прежних руках	11
<i>Инна Ромашевская</i> Правительство в режиме <i>stand-by</i>	19
<i>Алексей Медвецкий</i> Силовые структуры: «реформаторы» закрепляются на новых позициях	28
<i>Андрей Поротников</i> Национальная оборона: ещё один плохой год. Относительные успехи ВПК	37
<i>Андрей Егоров</i> Парламент: на периферии политического процесса	48
<i>Зьміцер Кухлей</i> Мясцовыя ўлады: пад нажом аптымізацыі	58
<i>Дмитрий Брюховецкий</i> Прогосударственные общественные объединения: сделай то, не знаю что	68

## ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

*Татьяна Манёнок, Анатолий Паньковский*

Белорусско-российские отношения:  
евразийская воронка 77

*Дзяніс Мельянцоў*

Беларусь – Еўрапейскі Саюз:  
напярэдадні чарговага пацяплення 88

*Андрей Фёдоров*

Беларусь – США:  
период «холодного мира» 97

*Анна Марыя Дынэр*

Польска-беларускія дачыненні:  
гандлюйма, а не ваюйма 106

*Олег Богоцкий*

Беларусь – Украина:  
потепление без существенного прогресса 111

*Андрей Елисеев*

Беларусь и развивающиеся страны:  
поиск новых форм экономического сотрудничества 122

## ОБЩЕСТВО

*Ирина Дунаева*

Третий сектор:  
выяснение отношений и прояснение позиций 133

*Юрый Чавусаў*

Дзве партыйныя кааліцыі –  
новая канфігурацыя апазіцыі 141

<i>Елена Артёменко</i> СМИ: без предпосылок для развития	151
<i>Михаил Дорошевич, Марина Соколова</i> «Управление интернетом»: пора переосмыслить приоритеты	159
<i>Владимир Дунаев</i> Кризис управления в системе образования	168
<i>Андрей Лаврухин</i> Стратегия «догоняющего совершенствования» научной и инновационной сфер	179
<i>Наталля Васілевіч</i> Цэрквы ў Беларусі: старыя праблемы і новыя лідары	188
<i>Андрэй Вітушка</i> Ахова здароўя: пад прэсам аптымізацыі	199
<i>Максим Жбанков</i> Простые движения: белкульт в поисках народа	208
<i>Борис Тасман</i> Спорт: ледниково-допинговый период	216
<i>Валерия Костюгова</i> Общественное мнение: будущее, которое важнее настоящего	225
<i>Андрей Вардомацкий</i> Социальное самочувствие белорусов: надежда умирает первой	236

**ЭКОНОМИКА***Дмитрий Крук*

Макроэкономическая ситуация:  
переход в фазу циклической рецессии 243

*Александр Муха*

Валютный рынок и банковская система:  
прессинг негативных факторов 254

*Владимир Валетко*

Рынок труда и социальная политика:  
ловушка сжатой дифференциации 263

*Александр Автушко-Сикорский*

Энергетический сектор:  
все яйца — в одну корзину 279

*Мария Акулова*

Иностранные инвестиции:  
фокусировка на заимствованиях 289

*Алесь Сержановіч*

Сельская гаспадарка:  
малочная перамога і мясны калапс 398

**АВТОРЫ 306**

## ПИСЬМО РЕДАКЦИИ

*Белорусский ежегодник 2013* представляет ежегодный комплексный анализ положения дел в важнейших сегментах государства и общества за прошедший год. Уже *десять лет* *Белорусский ежегодник* является совместной ежегодной акцией аналитического сообщества Беларуси по составлению, концептуализации и представлению летописи новейшей истории страны.

Основные черты анализируемого периода – стагнация и постепенное разрушение «белорусской модели». В 2013 году получили продолжение все основные тенденции, выделяемые экспертами с 2011 года: сокращение социальной ответственности государства, потеря управляемости государственным аппаратом, рост зависимости от России и снижение самостоятельности Беларуси во внешней политике, ухудшение внешнеторговых позиций и снижение конкурентоспособности белорусской продукции. Попытки властей модернизировать экономику, осовременить и трансформировать социальную политику осуществлялись стихийно (без опоры на определённую программу реформ) и зачастую симулятивно – без расчёта на результат. Увеличивающийся дефицит ресурсов вынудил государство провести «оптимизацию» многих сфер, выразившуюся в сокращении их финансирования и персонала. Фактически весь год страна провела в ожидании случая или внешнего толчка, который мог бы придать импульс дальнейшему развитию или нарушить сложившийся порядок вещей.

Основные тенденции 2013 года:

- снижение потенциала экономического роста на фоне отсутствия структурных реформ;
- переход в фазу циклической рецессии, которая сопровождается растущим дефицитом сальдо внешней торговли;
- кризис управляемости государственного аппарата, выразившийся в рассогласовании действий органов власти и неисполнении распоряжений вышестоящих органов на фоне кадрового кризиса;

- симуляция трансформаций в виде «оптимизации» и «модернизации», понимаемых как сокращение финансирования и персонала социально-ориентированных секторов экономики и техническое перевооружение производств;
- нарастание зависимости от России в экономике, внешней политике и обороне при одновременном нарастании социально-экономических диспропорций между странами – участницами таможенной «тройки» (Россия, Беларусь, Казахстан) по мере интенсификации евразийской интеграции;
- осторожное смягчение взаимоотношений с Европейским Союзом;
- стагнация электоральных рейтингов и показателей уровня доверия к властям.

В работе над *Белорусским ежегодником 2013* приняли участие независимые аналитики и эксперты, а также специалисты, представляющие различные исследовательские центры, такие как Белорусский институт стратегических исследований (*BISS*), Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента, Агентство гуманитарных технологий (АГТ), лаборатория аксиометрических исследований *НОВАК*, Белорусская аналитическая мастерская (Варшава, Польша), Независимый институт социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр (*BEROC*), Центр восточных исследований (Варшава, Польша), исследовательский центр *eBelarus*, Агентство социальной и политической экспертизы, сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше мнение».

*Валерия Костюгова*  
*Анатолий Паньковский*

**ГОСУДАРСТВО**



## **АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА: ПЕРЕТАСОВКА КАДРОВ НИЧЕГО НЕ МЕНЯЕТ, ПОКА КОЗЫРИ ОСТАЮТСЯ В ПРЕЖНИХ РУКАХ**

**Николай Буров**

### **Резюме**

2013-й стал годом тяжёлых кадровых испытаний для Администрации президента (АП). Штат ведомства подвергся сокращению на 25%, что в условиях сохранения всех прежних функций значительно осложнило работу АП. По итогам реформы произошло некоторое «размывание» вертикали власти, связанное с механическим объединением в местных исполкомах отделов из разных сфер подчинённости (культура, идеология, молодёжная политика, спорт, образование, ЖКХ, энергетика). Продолжился процесс изоляции АП от местных элит, которому президент пытается противопоставить ротацию своих помощников – главных инспекторов по регионам. Кроме того, для работы в АП пытаются привлечь молодых и инициативных руководителей, которые смогут завершить процесс перехода от социально ориентированной экономики к капиталистической экономике китайского типа.

### **Тенденции:**

- углубление кризиса управляемости, наиболее ярко проявившееся в ходе визита А. Лукашенко на предприятие «Борисовдрев» 8 ноября 2013 года;
- развитие серьёзного кадрового кризиса, не позволяющего Администрации президента предложить продуманную и эффективную программу по трансформации фактически обанкротившейся белорусской модели развития.

### **Кадры не решают ничего**

2013-й стал годом знаковых кадровых решений в рамках Администрации президента (АП). Со всей очевидностью кадровая проблема проявилась ещё в 2011 году, когда АП и в целом вся модель управления в Беларуси продемонстрировали свою малую эффективность в условиях разворачивающегося кризиса.

В начале 2013 года завершила работу комиссии под руководством Андрея Кобякова и Натальи Петкевич,

которая представила главе государства предложения по оптимизации системы государственного управления. Как и предсказывали практически все эксперты, несмотря на наличие ряда интересных и серьёзных предложений, вся реформа вместе с оптимизацией свелась к банальному сокращению численности государственных служащих на 25–30%.

Следует отметить, что в Беларуси, вопреки распространённым стереотипам, до реформы зафиксировано не так уж много лиц, обладавших статусом «государственный служащий» (чуть более 57 тыс. ставок). Достаточно неожиданным для многих наблюдателей явился тот факт, что сокращению подвергся штат и самой АП. Это учреждение и ранее не являлось многочисленным (около 170 ставок), а после сокращения численность его сотрудников составила около 130 ставок, что значительно повлияло на качество работы АП, через которую проходят согласование все значимые общегосударственные документы.

Формально организационная структура АП включает в себя разноплановые управления и отделы, курирующие различные направления деятельности. Однако, несмотря на громкие названия, эти структурные подразделения малочисленны, далеко не все сотрудники являются специалистами в той сфере, которую они курируют. Сокращение штатов явилось отражением существования развитых патрон-клиентских отношений в структуре государственного управления в Беларуси. Увольнение чиновников на местах фактически обусловило сокращение их патронов в органах высшей государственной власти, и, наоборот, борьба между различными группировками в самой АП во многом определила конкретные кадровые решения на местах и в отдельных отраслях.

Среди знаковых результатов реформы следует отметить некоторое «размывание» вертикали и одновременное усиление позиций помощника президента, начальника Главного идеологического управления Всеволода Янчевского. Это произошло за счёт объединения идеологической работы, работы с молодёжью и культуры в рамках одного структурного подразделения в местных исполкомах. Назначение

кадров в объединённых отделах на местах курирует Главное идеологическое управление АП, что увеличивает номенклатурный вес В. Янчевского. Произошедшая в феврале 2014 года смена руководства Министерства связи Беларуси также явилась одним из успехов В. Янчевского в усилении своего влияния на кадровые назначения в важных сферах.

Несмотря на проведённую «оптимизацию», ситуация с кадрами только ухудшилась, что вынужденно признал сам А. Лукашенко. Так, в ноябре 2013 АП совместно с Минским облисполкомом не смогла подготовить показательный визит президента на ОАО «Борисовдрев». Следует отметить, что реакция президента обуславливалась не только предсказуемым провалом программы по модернизации предприятия и всей отрасли, но и элементарным беспорядком на территории, что не вписывается даже в советские «застойные» правила поведения номенклатуры.

Весьма красноречивыми являются и результаты поездки главы государства. По существу, угрозы оказались исполненными в полной мере только в отношении сотрудников АП: уволен заместитель главы АП Андрей Тур, глава АП А. Кобяков получил строгий выговор.<sup>1</sup> Председатель Минского облисполкома Борис Батура хоть и лишился должности, но без дальнейших негативных последствий. Угроза в отношении вице-премьера Владимира Семашко осталась неисполненной. Данная ситуация со всей отчетливостью продемонстрировала тенденцию, отмеченную ещё по итогам 2012 года: АП оказывается всё в большей изоляции, в то время как номенклатура укрепляет свои позиции, в том числе и за счёт внешних факторов.

Так, не являются секретом тесные связи Б. Батуры и, особенно, В. Семашко с деловыми и политическими кругами России. В результате, в полной мере осуществить свои угрозы А. Лукашенко смог только в отношении сотрудников своей администрации. Увольнение А. Тура не

---

<sup>1</sup> Строгий выговор объявлен также председателю КГК А. Якобсону, хотя публично президент об этом не высказывался. Помощник президента – главный инспектор по Минской области, несмотря на прозвучавшую угрозу, выговор не получил по той простой причине, что на момент визита эта должность оставалась вакантной.

стало неожиданностью для белорусского истеблишмента. Строгий выговор А. Кобякову многие связывают с тем, что нынешний глава АП начал излишне «пиариться», особенно в связи с деятельностью рабочей группы по строительству, что вызвало негативную реакцию со стороны президента. Кроме того, в своей деятельности Кобяков сосредоточился преимущественно на экономических вопросах, практически не занимаясь другими направлениями работы, прежде всего организационно-кадровым и идеологическим.

Другим знаковым событием, свидетельствующим о дальнейшем нарастании кризиса в кадровой сфере, явилось совещание по решению проблемных вопросов в строительной отрасли и совершенствованию работы с руководящими кадрами, проведённое 10 декабря 2013 года. Глава государства вынужден был признать, что успешные руководители не хотят идти во власть и всё чаще на госслужбу попадают случайные люди. Итоги совещания показали, что у АП, по сути являющейся главным органом, отвечающим за подбор кадров на государственную службу в Беларуси, отсутствует ясное видение решения кадровой проблемы, очевидной уже для всего белорусского общества.

### **Вся президентская рать...**

Для А. Лукашенко не является тайной снижение эффективности работы госаппарата, также очевидна эволюция белорусской модели в сторону олигархического капитализма. Поэтому президент не оставляет попытки обновить кадровый состав хотя бы своей администрации, чтобы не допустить ни дальнейшего укрепления позиций номенклатуры, ни роста недовольства среди населения. Судя по всему, глава государства пытается сделать ставку на относительно молодых и инициативных чиновников, зачастую ломая уже сложившиеся стереотипы о системе рекрутирования на высшие посты в белорусском государственном аппарате. И именно в этой связи можно отметить усиление позиций Всеволода Янчевского.

Существенные изменения претерпел и состав помощников президента. Так, помощником по внешней политике назначен белорусский посол в Казахстане Валерий Брылев в связи с переходом Валентина Рыбакова на должность заместителя министра иностранных дел. Безусловно, по своим профессиональным качествам В. Брылев значительно уступает В. Рыбакову. Данное кадровое решение явилось логическим продолжением ослабления влияния АП в руководстве внешней политикой и усиления позиций МИД после назначения министром иностранных дел Владимира Макея. Наблюдается отчётливая тенденция уменьшения роли и значения Управления внешней политики, которое в большей степени начало выполнять технические функции.

Весьма интересна фигура нового помощника президента по экономическим вопросам Кирилла Рудого. Некоторые аналитики восприняли его назначение как свидетельство серьёзных трансформаций в экономической политике государства. Однако об этих трансформациях де-факто было заявлено гораздо раньше, когда после кризиса 2011 года АП инспирировала публичные дискуссии о необходимости сворачивания социально ориентированной политики. В АП необходимость подобного изменения в условиях, близких к банкротству прежней социально-экономической модели, не вызывает практически никаких сомнений, дискуссии идут лишь о контурах новой политики.

В этой связи белорусское руководство никогда не скрывало своего интереса к опыту КНР, который, как представляется многим белорусским руководителям, позволит совместить высокую производительность и эффективность труда с минимальными социальными гарантиями. Параллельно назначение К. Рудого свидетельствует и о серьёзном успехе китайского лобби по закреплению своих позиций в высшем белорусском истеблишменте. Не секрет, что такие руководители, как А. Тозик, Б. Батура, а в АП – В. Янчевский и К. Рудый, практически не скрывают своей личной заинтересованности в развитии белорусско-китайского сотрудничества, как отмечают эксперты, по китайскому сценарию и в интересах Поднебесной. Сам К. Рудый, находясь на дипломатической службе в КНР,

активно сотрудничал с белорусско-китайским предприятием «Бел Хуавэй Техноложис».

Однако новый помощник президента всё ещё не стал локомотивом действительно коренных преобразований в социально-экономической сфере. Тем не менее именно при его непосредственном участии инициированы такие нововведения, как платные дороги, введение транспортного налога, индексация услуг ЖКХ, другие меры, направленные на сворачивание социальной политики. Говоря о К. Рудом, нельзя забывать и о том, что Пётр Прокопович, предыдущий помощник президента по экономическим вопросам, ушёл не на заслуженный отдых, а в Совет министров, в котором в настоящее время, помимо должности вице-премьера, занимает ещё порядка *двадцати* постов. Всё это красноречиво свидетельствует о «перспективах» смены экономической политики в стране.

Важным индикатором изменения некоторых подходов к рекрутированию кадров также явилось назначение депутата Владимира Кравцова председателем Гродненского облисполкома. Ранее белорусский парламент выступал преимущественно местом почётной пенсии и не рассматривался как площадка для значимой государственной карьеры.

Среди других важных назначений следует отметить и практически полную смену помощников президента — главных инспекторов по регионам страны. Так, 28 февраля главными инспекторами по Гомельской области и г. Минску назначены соответственно А. Лис и Ф. Домотенко; 10 июня главными инспекторами по Брестской и Гродненской областям назначены соответственно Д. Гоборов и В. Доманевский. В конце 2013 без сообщения в СМИ помощником президента — главным инспектором по Минской области назначается Н. Корбут, бывший Управляющий делами президента, со скандалом снятый со своего поста.<sup>2</sup> Такая ротация кадров не случайна и свиде-

---

<sup>2</sup> Тем не менее в начале 2014 года в СМИ появляются сообщения о Н. Корбуте уже в новой должности; см., напр.: <http://kurjer.info/2014/01/24/24-yanvary-a-chereda-sobytij/>

тельствует о прочном положении губернаторов (президент смог снять с должности только одного из них), которые либо не могут сработаться со своими кураторами из АП, либо, наоборот, подчиняют их своему влиянию.

Ротации подтвердили и ещё одну, давно установленную аналитиками тенденцию: отсутствие у главы государства реального кадрового резерва. Новые люди, привлекаемые к работе, либо очевидно слабы (губернатор Гродненской области В. Кравцов явно гораздо слабее по своему номенклатурному весу по сравнению со всеми другими губернаторами), либо назначаются в результате успешного лоббирования со стороны внутренних или, что особенно настораживает, внешних сил (К. Рудый). Что касается возвращения в обойму старых кадров, особенно примечательным в этом плане является назначение в январе 2013 Виктора Шеймана управляющим делами президента. После своего назначения В. Шейман практически полностью обновил кадровый состав управления. При этом старый соратник и друг главы государства также сохранил свои функции по курированию отношений Беларуси с Латинской Америкой.

## **Заключение**

2013-й год подтвердил ранее обозначенную многими аналитиками тенденцию общего кризиса управляемости в Республике Беларусь. В стране постепенно складывается полноценный олигархический капитализм, скреплённый клановыми и/или родственными связями, с существенной внешней поддержкой. В этих условиях Администрация президента не только утрачивает реальные рычаги управления, но и лишается функции медиатора между различными группировками белорусского истеблишмента.

В рассматриваемый период произошло усиление влияния помощника президента — начальника Главного идеологического управления АП Всеволода Янчевского, который не только смог подчинить смежные сферы (культуру, в начале 2014 года — связь), но и добился значительного влияния на первого заместителя главы АП А. Радькова. Противовесом Янчевскому выступает Виктор Шейман.

В целом, АП пытается, пока безуспешно, выработать новую стратегию своей деятельности в условиях олигархического капитализма, фактического банкротства белорусской социально ориентированной модели, ограничения поля для внешнеполитического манёвра и серьёзного кадрового дефицита. Представляется, что в 2015 году, после президентских выборов, АП вынуждена будет отказаться от политики лавирования между стремлением сохранить прежние формы работы и необходимостью адаптации к новым условиям и форсировать выработку новой стратегии работы.

## ПРАВИТЕЛЬСТВО В РЕЖИМЕ *STAND-BY*

**Инна Ромашевская**

### **Резюме**

В 2013 году правительство, несмотря на демонстрацию бурной деятельности, работало в режиме *stand-by*: на фоне отказа от попыток лоббирования каких-либо реформ и постоянного ожидания возобновления щедрой российской поддержки, единственно способной поддержать белорусскую социально-экономическую модель, высшие белорусские чиновники практически перестали реагировать на призывы и угрозы политической власти. Взаимодействие между правительством и Администрацией президента свелось к бесплодной коммуникации, лишённой реального содержательного наполнения. В целом функционирование правительства перешло в фазу «ритуальной» демонстрации лояльности и подчинённости высшему политическому руководству.

Деятельность правительства Михаила Мясниковича концентрировалась вокруг решения трёх основных задач, связанных с имитацией: (1) исполнения поручений политической власти по модернизации предприятий; (2) планирования социально-экономического развития страны; (3) деятельности по повышению эффективности государственного управления.

### **Тенденции:**

- локальные корректировки в виде «модернизации» и «оптимизации» на фоне отсутствия программы реформ, а равным образом и воли к её реализации;
- переход кризиса взаимоотношений между правительством и Администрацией президента в латентную фазу, когда иллюзия мирного сосуществования скрывает отсутствие продуктивного взаимодействия;
- паралич государственной политики, выражающийся в том, что высшие чиновники безоговорочно соглашаются с поручениями политической власти, но не предпринимают для их выполнения никаких реальных действий.

## **Провал программы модернизации промышленности**

Программа модернизации, о которой было официально объявлено в конце 2012 года, призвана придать новый импульс хромающей социально-экономической модели. В результате

исполнения этой программы, по замыслам белорусского руководства, должно повыситься качество белорусской промышленной продукции, увеличение продаж которой сможет нейтрализовать главную напасть белорусской экономики — отрицательный баланс внешней торговли. Необходимо также в перспективе обеспечить новыми высокопроизводительными рабочими местами белорусских рабочих, которые неизбежно попадут под сокращение на модернизируемых предприятиях.

Впрочем, эти претенциозные планы, преломленные через призму одного из первых «модернизационных» законов — президентского декрета № 9, фактически предполагающего «закрепощение» работников модернизируемых предприятий деревообработки на период модернизации, с самого начала вызвали скепсис у наблюдателей.<sup>1</sup> В итоге даже президент вынужден признать, что модернизация деревообрабатывающих предприятий провалена, за исключением самой простой её части — покупки дорогостоящего импортного оборудования. Поездки А. Лукашенко по модернизируемым предприятиям (с сентября) сопровождались увольнениями на местах, угрозами уголовной ответственности и требованиями вернуть бездарно потраченные кредиты из личных средств. В своё оправдание чиновники ссылались на отсутствие рабочих рук, проектной документации, разрешений на строительство и другие бюрократические препоны.

Назначенный проанализировать выполнение (то есть провал) программы модернизации деревообрабатывающей промышленности председатель Комитета государственного контроля (КГК) А. Якобсон выяснил, что необходимые помесечные графики модернизации то ли не разработаны, то ли не согласованы с участниками. Также не проведён анализ наличия необходимых кадров, а самое главное — никто толком не представлял себе, что делать с новой продукцией. «Мы вводим огромные мощности и

---

<sup>1</sup> «Лукашенко утвердил “кнут и пряник” для работников *девяти* предприятий» // Портал TUT.by [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/economics/324128.html>.

можем столкнуться с проблемой реализации продукции. Уже сегодня нужно видеть, куда её сбывать. Но пока у предприятий нет ни протоколов намерений, ни тем более договоров с потребителями на внутреннем и внешнем рынках», — сообщил глава КГК и добавил, что среди директоров модернизируемых предприятий наблюдаются «растерянность и неясность».<sup>2</sup>

Сходная ситуация обнаружилась к концу года и в других модернизируемых отраслях. Так, произведённый на новом оборудовании цемент оказался чересчур дорогим даже для того, чтобы конкурировать с российским цементом на белорусском рынке. Или, к примеру, на некоторых предприятиях закупленное оборудование попросту не поместилось в предназначенных помещениях.<sup>3</sup>

Несмотря на одно-два показательных увольнения и несколько заведённых уголовных дел, глобальных выводов из провала программы модернизации не сделано. Чиновники продолжают кивать и соглашаться с новыми, настолько же нереалистичными, сроками и поручениями. Диссонансом на этом фоне прозвучали лишь призывы «быть реалистами» помощника президента Петра Прокоповича<sup>4</sup> и посла Беларуси во Франции Павла Латушко<sup>5</sup>, в которых, впрочем, не содержалось указаний ни на причины печального положения дел в индустриальном секторе, ни на необходимость проведения реформ для изменения

<sup>2</sup> А. Якобсон: «На предприятиях деревообработки будут проанализированы сроки модернизации, состояние финансов и кадры» // *БелТА* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/economics/Jakobson-na-predpriijatijax-derevoobrabotki-budut-proanalizirovany-sroki-modernizatsii-sostojanie-finansov-i-kadry\\_i\\_651588.html](http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Jakobson-na-predpriijatijax-derevoobrabotki-budut-proanalizirovany-sroki-modernizatsii-sostojanie-finansov-i-kadry_i_651588.html).

<sup>3</sup> Председатель КГК поражен «модернизацией» Ляховичского льнозавода // *Белорусские новости* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/economic/2013/09/26/ic\\_news\\_113\\_425495/](http://naviny.by/rubrics/economic/2013/09/26/ic_news_113_425495/)

<sup>4</sup> П. Прокопович: «Наши МАЗы и тракторы неконкурентоспособны на рынке» // *Еврорадио* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://euroradio.fm/ru/prokopovich-lukashenko-nashi-mazy-i-tractory-nekonkurentny-na-rynke-video>.

<sup>5</sup> П. Латушко: «Наша техника на презентациях просто ломается» // *Портал TUT.by* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/economics/386025.html>.

ситуации (за исключением необходимости вложения дополнительных средств).

### **Имитация планирования социально-экономического развития страны**

Несмотря на то что в течение года правительство «проходило» через все привычные стадии планирования основных прогнозных показателей, на этот раз, похоже, оно не вкладывало в процесс никакого содержания. Например, к очередному приезду миссии МВФ правительство совместно с Национальным банком разработало адекватный во всех отношениях план по реформированию экономики и повышению конкурентоспособности белорусской продукции.<sup>6</sup> Однако этот план остался без какого бы то ни было комментария со стороны президента и его администрации; отдельные министры также проигнорировали его положения.

Так, например, в плане содержится пункт, согласно которому Министерство труда и социальной защиты должно разработать и до июня 2014 года внести в Совмин предложения по развитию пенсионной системы, включая вопрос повышения пенсионного возраста. Однако, выступая 31 октября на совместном заседании двух палат парламента, министр труда и социальной защиты Марианна Щёткина заявила, что вопросы повышения пенсионного возраста в министерстве не рассматриваются.

Наконец, к одной из главных своих задач — согласованию целевых показателей социально-экономического развития на год и подготовке отчёта о выполнении этих показателей за год минувший — правительство начало относиться с апатией и предельным формализмом. Согласно прогнозам премьер-министра Михаила Мясниковича, в 2013 году рост экономики должен был опираться на новый (внезапно появившийся) высокопроизводительный сектор производства в виде десятков предприятий в каждом районе. Производительность труда на этих предприятия должна быть не ниже, чем в среднем по странам Евросо-

<sup>6</sup> См.: <http://www.government.by/upload/docs/file7466ecf08fff7f6e.PDF>.

юза.<sup>7</sup> Ко всеобщему разочарованию, этот замечательный сектор, по итогам года, не материализовался, и поэтому правительственные чиновники перенесли ожидание его чудесного появления на 2014 год.

В 2013 году рост экономики составил десятую часть от запланированного, и на этом фоне руководители правительства перестали придавать какое-либо значение прогнозированию экономических показателей в ситуации, когда эти показатели всё равно спускаются сверху в директивном порядке, независимо от реального положения дел. Апатия правительства была замечена президентом, который с беспокойством заявил: «Никто не напрягается, не потеет и не спорит вокруг прогнозных показателей. И вообще-то говоря, это нонсенс. Обычно к этому времени поступала масса обращений с просьбами и жалобами. А сейчас — мёртвая тишина!» Такая же мёртвая тишина явилась ответом на закономерный вопрос А. Лукашенко о том, на каких основаниях правительство снова выдаёт оптимистичные прогнозы.<sup>8</sup>

### **Реформирование системы госуправления: критические итоги**

В конце 2012 года специальным поручением президента создана государственная комиссия по подготовке предложений по реформе системы госуправления. Главная претензия, которая предъявлялась тогда к госуправлению, — его чрезмерная забюрократизированность. В начале 2013 эта комиссия, возглавляемая главой Администрации президента Андреем Кобяковым и помощником президента Натальей Петкевич, представила свои предложения по реформе системы госуправления. Однако президент остался недоволен наработками этого тандема, предлагавшего провести ревизию функций и структуры государственных органов, и отправил проект реформы

<sup>7</sup> Экономические итоги 2013. Прогнозы экспертов на 2014 // *Белорусские новости* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/auto/2013/12/23/ic\\_articles\\_113\\_184032/print/](http://naviny.by/rubrics/auto/2013/12/23/ic_articles_113_184032/print/)

<sup>8</sup> См.: <http://news.tut.by/economics/376824.html>.

на доработку с наказом: сделать упор на эффективность работы и оптимизацию численности.

Из нового поручения А. Лукашенко следовало, что основное задание в рамках планируемой реформы — избавиться от избыточных функций аппарата и произвести сокращение работников.<sup>9</sup> В целом президент высоко оценил работу государственных чиновников, а также проект «реформы» госуправления, поставив её в пример тем государствам, где аналогичные реформы привели к разбалансированию работы госаппарата либо явились вынужденной мерой в рамках борьбы с бюджетным дефицитом.

К середине года публично (в СМИ) оформилась центральная идея реформы — сократить 25% госслужащих, а сэкономленные средства распределить среди оставшихся госслужащих в качестве прибавки к зарплате. В апреле вышел закрепляющий эти меры указ № 168, согласно которому сокращение должно пройти до 1 сентября 2013 года. По оценкам независимых экспертов, «гора родила мышь», и «реформа госуправления» вылилась, с одной стороны, в бутафорское сокращение вакансий и пенсионеров, а с другой — в обескровливание и без того перегруженных работой местных органов власти. Об оптимизации функций, за исключением одной-двух локальных рокировок, перестали даже вспоминать. С повышением зарплаты госслужащим, ради чего, собственно, и задумывалось всё предприятие, также получилось неидеально, что признал в конце концов и сам инициатор реформы.<sup>10</sup>

К концу года оценка общей ситуации высшим руководством страны изменилась. А. Лукашенко перешёл к резкой критике госаппарата: «правительство не работает»,

<sup>9</sup> «Александр Лукашенко поручил в течение полугода оптимизировать структуру, численность и функции госорганов» // БелТА [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/president/Lukashenko-poruchil-v-techenie-polugoda-optimizirovat-strukturu-chislennost-i-funktsii-gosorganov\\_i\\_620790.html](http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-poruchil-v-techenie-polugoda-optimizirovat-strukturu-chislennost-i-funktsii-gosorganov_i_620790.html).

<sup>10</sup> «Президент озабочен наличием безынициативных чиновников» // БелТА [Электронный ресурс]: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/president/Lukashenko-ozabochen-nalichiem-bezynitsiativnyx-chinovnikov-bojaschixsja-prinimat-resheniya-i-nestivotvetstvennost\\_i\\_654283.html](http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-ozabochen-nalichiem-bezynitsiativnyx-chinovnikov-bojaschixsja-prinimat-resheniya-i-nestivotvetstvennost_i_654283.html).

«во власть идут безынициативные случайные люди», руководящие вакансии годами не заполняются, а сами госчиновники, оказывается, зачастую «боятся афишировать, что работают в исполкомах». В конце года в экстренном порядке созвано совещание, посвящённое кадровой политике. Интересно, что в ходе подготовки к совещанию в СМИ опять начали упоминать о «группе Кобякова» — на сей раз в негативном ключе. Можно предположить, что А. Кобяков ещё раз попытался предложить президенту свои наработки, которые вызвали раздражение главы государства. Поскольку этот документ остаётся недоступным для публики, можно лишь догадываться о его содержании.

Отметим, что на совещании 10 декабря 2013 никаких кардинальных решений не предлагалось, кроме описания различных проблем и сетования на то, что госслужащий «нынче пошёл не тот». Единственное, что можно извлечь из выступлений высших госчиновников по итогам декабрьского совещания по кадрам и ситуации в деревообработке, — это выводы о том, что с госслужбы уходит «советское поколение», которое якобы было готово работать едва ли ни даром на благо страны, тогда как новому поколению требуются материальные стимулы. Даже глава «кузницы кадров», ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь Анатолий Морозевич присоединился к общему хору сетующих: мол, надо находить людей, на «генетическом уровне» болеющих за страну, и только таких допускать к государственному управлению. Высказано также предложение о привлечении на госслужбу эффективных менеджеров из частного сектора. Однако, несмотря на все высказанные диагнозы и предложения, никаких реальных мер по изменению ситуации в кадровой политике не предпринято и не запланировано.

## **Заключение**

В 2013 году деятельность белорусского правительства по-прежнему ориентировалась на сохранение *статус-кво* — скорее по факту, нежели в результате какого либо плана или соглашения. Дальнейшее направление деятельности прави-

тельства прогнозировать трудно, и в первую очередь ввиду типично национального феномена — ожидания очередной порции внешнего финансирования. В этот период традиционно не предпринимается никаких попыток качественного преобразования государственной политики. Между тем правительственные функционеры вполне отчётливо осознают угрозу бюджетного дефицита, о чём свидетельствует повышение акцизов, введение новых налогов и сборов, а также повышение в стоимости предоставляемых государством услуг доли, непосредственно оплачиваемой населением.

Традиционные схемы взаимодействия между политическим руководством страны и правительством представляются исчерпанными. Можно сказать, что система госуправления функционирует по инерции, когда основные игроки выполняют предписанные роли сугубо формально. В этой ситуации большое значение приобретают факторы личной мотивации чиновников, включая экономические выгоды (будь то получение дивидендов от участия в крупных бизнес-проектах, подготовка почвы для приватизации тех или иных государственных активов с участием российского капитала или без него и т. д.). Принято считать, что белорусские чиновники отличаются невысоким стремлением к риску, и посему текущая «имитационная активность» в сочетании с рентоориентированным поведением может продолжаться сколь угодно долго при условии сохранения относительно стабильной макроэкономической ситуации.

Однако ситуация чревата выходом из равновесия под воздействием комбинации внешних факторов. Вытолкнуть белорусских чиновников из «круга имитации» может, в частности, обострение ситуации в Украине, на фоне которого экономическая независимость от России покажется более желанной и приобретёт ясные очертания.

Вступление Беларуси в Евразийский союз — в том случае, если оно не будет сопровождаться ожидаемыми преференциями по торговле нефтепродуктами, — может привести к ухудшению ситуации в белорусской экономике (фатальное следствие неконкурентоспособности белорусских предприятий на объединённом рынке). В этом случае

имеется вероятность, что белорусские функционеры начнут более активно лоббировать приватизацию убыточных предприятий.

Наконец, резкое ухудшение экономической ситуации может подтолкнуть правительство к более активному продвижению структурных реформ. Однако на основании предыдущих наблюдений легко предположить, что белорусские власти до последнего будут полагаться на популистские меры в сочетании с жёстким подавлением проявлений недовольства.

## **СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ: «РЕФОРМАТОРЫ» ЗАКРЕПЛЯЮТСЯ НА НОВЫХ ПОЗИЦИЯХ**

**Алексей Медвецкий**

### **Резюме**

В минувшем году реформа правоохранительных органов республики продолжалась по заданной ранее схеме и вслед за централизацией следственного аппарата привела к централизации аппарата судебной экспертизы под эгидой президента. Эти меры позволяют правящей группе усиливать контроль над государственными служащими, номенклатурой и частным бизнесом страны накануне президентской кампании 2015 и шире – в контексте рисков и возможностей евразийской интеграции. Особенностью прошедшего года явилось институциональное закрепление силовиков в высокоприбыльном государственном бизнесе, прежде всего в сфере внешней торговли калийными удобрениями и сфере строительства. Взаимозависимость действующего президента и новых силовых элит остаётся высокой, что в отсутствие влиятельных альтернативных элит в несилевом блоке снимает политическую интригу президентских выборов 2015 года.

### **Тенденции:**

- продолжение политики по созданию централизованного контура управления системой правосудия через следственный и судебно-экспертный аппараты;
- легализация и расширение присутствия сотрудников силовых органов в деловой среде;
- увеличение государственных расходов на содержание силовых органов в связи с ростом их влияния; сохранение проблемы недофинансирования силового блока.

### **Новый контур управления системой правосудия**

Видимый парадокс начатой в 2011 году реформы системы правоохранительных органов Республики Беларусь состоит в том, что изначально президент поставил задачу сократить штаты и избавить соотв. силовые ведомства от непрофильных функций. Однако результатом этой

кадровой и функциональной оптимизации явился рост общего числа силовых органов: в 2012 году начал работу Следственный комитет, в июле 2013 — Государственный комитет судебных экспертиз. Такое развитие реформы позволяет с большой долей вероятности предположить, что политической целью функциональной перестройки системы являлось усиление контроля действующего президента как над самими силовиками, так и над более широким кругом белорусских элит, сформировавшихся в государственном аппарате и бизнесе.

В частности, создание в 2012 году Следственного комитета позволило правящей группе сосредоточить под своим контролем аппарат досудебного следствия: следственных полномочий целиком лишились Прокуратура, Министерство внутренних дел (МВД) и Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля, а также — частично — Комитет государственной безопасности (КГБ).<sup>1</sup> Затем в 2013 этот же манёвр повторился с аппаратом судебной экспертизы, но на этот раз без ведомственных исключений: действовавшие при *восьми* различных учреждениях экспертные структуры были объединены в единый комитет, при этом сокращение передаваемых штатов составило 15%.<sup>2</sup> Таким образом, в июле 2013 года в республике сформировался новый, подконтрольный напрямую президенту и обязанный ему своим рождением контур управления системой правосудия, который позволяет в отдельных случаях возбуждать уголовные дела, проводить досудебные экспертизы и вести досудебное следствие без привлечения старейших правоохранительных органов — МВД и КГБ.

В свою очередь, на фоне создания новых силовых органов наблюдается последовательное и целенаправленное снижение влияния старейшей и наиболее многочислен-

---

<sup>1</sup> См.: Медвецкий А. Силовые структуры: зарождение новых элит // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2013. С. 28–35.

<sup>2</sup> Данные о сокращении штата приведены в интервью председателя Государственного комитета судебных экспертиз А. Шведа Агентству теленовостей Первого канала белорусского телевидения 30 июня 2013 года; см.: <http://www.tvr.by/rus/news.asp?id=6733&cid=16>.

ной правоохранительной структуры республики – Министерства внутренних дел. В начале 2013 упразднено Управление внутренних дел на транспорте, но при этом создано Главное управление идеологической работы. Одним из позитивных результатов такой неоднозначной функциональной перестройки можно считать увеличение публичной информации о состоянии преступности в республике, а также активизацию общественной работы министерства.<sup>3</sup>

Так, в марте при МВД создан общественный консультационный совет, в который вошли представители государственных органов, сферы культуры, бизнеса. Напротив, деятельность Следственного комитета сравнительно менее публична: ведомство до сих пор не имеет официального сайта и ведёт информационную работу через пресс-секретарей. Учитывая пройденные этапы реформы, можно утверждать, что долгосрочной целью реформаторов является превращение МВД прежде всего в орган общественной безопасности, ориентированный на защиту прав «широких народных масс», тогда как правосудие в отношении элит будет перемещаться в ведение новых органов, и прежде всего – Следственного комитета.

Наконец, в самих правоохранительных органах наблюдается элитная перестройка. Как уже отмечалось, при формировании руководящего звена Следственного комитета ставка делалась на выходцев из системы прокуратуры. Эта же тенденция проявилась при формировании Государственного комитета судебных экспертиз. Комитет возглавил карьерный прокурорский работник,

---

<sup>3</sup> В связи с многочисленными спекуляциями на тему о реальной численности белорусской милиции, уместно привести официальную оценку на начало 2014 года: «Численность сотрудников милиции, задействованных в охране правопорядка, раскрытии и пресечении преступлений, находится на уровне 450 человек на 100 тысяч населения»; см.: Интервью заместителя Министра внутренних дел по идеологической работе и кадровому обеспечению А. Кобрусева газете *На страже* от 14 февраля 2014 года // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=179743>.

бывший заместитель Генерального прокурора и бывший заместитель председателя Следственного комитета Андрей Швед, а одним из его заместителей стал Максим Воронин, бывший заместитель начальника следственного управления Генеральной прокуратуры. Двое других заместителей председателя комитета — Юрий Овсюк и Владимир Подобед — перешли в комитет из Государственной службы медицинских судебных экспертиз, ещё один заместитель председателя Сергей Евмененко — из Главного экспертно-криминалистического центра МВД.

Перераспределение полномочий и аппаратного влияния между правоохранительными органами по-прежнему проходит спокойно: по крайней мере, неизбежные ведомственные противоречия не выходят за пределы силового блока в публичное пространство. Исключением можно считать лишь появившееся в интернете в декабре 2013 известие о том, что КГБ якобы возбудил уголовное дело в отношении подполковника Следственного комитета по подозрению во взяточничестве, но эта история не получила публичного продолжения в официальных источниках. Так же внешне спокойно приняты значимые кадровые решения в других силовых структурах.

На фоне роста количества резонансных сообщений о нарушениях государственной границы, председателем Государственного пограничного комитета назначен бывший государственный секретарь Совета безопасности (СБ) Леонид Мальцев вместо Александра Боечко; заместитель Генерального прокурора Александр Архипов уволен из органов прокуратуры после возбуждения в отношении его уголовного дела за злоупотребление властью и служебными полномочиями. В декабре новым главой Совета безопасности — главного координационного центра всех силовых структур Беларуси — назначен кадровый военный Александр Межуев, что указывает на преемственность в СБ политики прежнего госсекретаря Леонида Мальцева. Такая расстановка свидетельствует в пользу того, что правящая группа располагает необходимыми инструментами контроля над силовиками, что позволяет избегать острых конфликтов с вовлечением третьих сил.

### **«Непрофильные функции»: силовики легализуются в бизнесе**

Наиболее заметным событием 2013 года, которое указывает на растущее влияние силовиков в современной Беларуси, явилась история с Белорусской калийной компанией. В мае, в ходе очередного раунда переговоров с владельцем контрольного пакета «Уралкалия» Сулейманом Керимовым, президент А. Лукашенко представил общественности двух кураторов переговорного процесса с белорусской стороны: своего старшего сына и одновременно помощника президента по национальной безопасности Виктора Лукашенко, а также председателя Комитета государственной безопасности Валерия Вакульчика. Этот институт кураторства являлся неформальным, поскольку формально белорусскую часть переговорной группы возглавил председатель правления «Банка развития» Сергей Румас. Дальнейшее развитие событий показало, что белорусские правоохранительные органы готовы идти на высокий политический риск в деле защиты интересов крупного государственного бизнеса, который обеспечивает гарантированные поступления валюты в страну.

Двадцать шестого августа 2013, после неудачных переговоров с премьер-министром М. Мясниковичем, в Минске задержан генеральный директор компании «Уралкалий» Владислав Баумгертнер. Задержание бизнесмена в аэропорту провёл КГБ, уголовное дело о злоупотреблении властью и служебными полномочиями возбудила Генеральная прокуратура, расследование вёл Следственный комитет, МВД направило запрос в Интерпол об объявлении фигурантов дела в международный розыск, а Комитет госконтроля начал проверку Белорусской калийной компании. Столь высокий уровень координации и скорость работы сразу нескольких ведомств указывают на то, что действия управлялись из единого центра — вероятнее всего, из Совета безопасности. В итоге, несмотря на политическое давление со стороны российских элит и членов правительства Дмитрия Медведева, белорусская сторона сумела довести дело до выдачи Баумгертнера России.

Следует признать, что в этом случае Минску удалось успешно сыграть на российских межэлитных противоречиях и заручиться поддержкой группы влиятельного российского чиновника и бизнесмена Игоря Сечина.<sup>4</sup> Значимых экономических результатов для белорусского бюджета и для экспорта калийных удобрений этот конфликт не принёс, однако он привёл к росту как неформального, так и формального влияния силовиков в Белорусской калийной компании вплоть до отдельных случаев трудоустройства бывших офицеров КГБ.

Подобным же образом, но без широкого международного резонанса в 2013 проходила проверка строительного сектора республики. В рабочую группу под руководством главы Администрации президента Андрея Кобякова вошли представители КГБ и Комитета госконтроля, которые не только обеспечили проверяющим необходимые рычаги влияния на игроков строительного рынка, но при этом сами расширили своё присутствие в прибыльном строительном бизнесе. В частности, принятое 10 сентября 2013 года постановление правительства № 798 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения конкурсов по выбору заказчика (застройщика) по строительству многоквартирных жилых домов, за исключением жилых домов повышенной комфортности, в г. Минске и областных центрах» наделило уполномоченных сотрудников Комитета госконтроля, КГБ и МВД правом присутствовать на заседаниях конкурсной комиссии в качестве наблюдателей.

### **Силовое лобби и государственный бюджет**

Реформа правоохранительных структур, а также начатая подготовка реформы Вооружённых сил Республики Беларусь повышают значимость всего силового блока для руководства страны, что отражается на государственном

---

<sup>4</sup> Более подробную оценку противоречий внутри российской элиты см.: Коктыш К. Россия — Беларусь: евразийский вальс // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2013. С. 77–84.

финансировании соотв. секторов. В течение 2013 года коллективное силовое лобби сумело значительно увеличить свою долю в запланированных расходах республиканского бюджета на 2014 год, который является основным каналом финансирования силовых органов (см. табл. 1).<sup>5</sup>

**Таблица 1. Доля расходов на основные силовые структуры в совокупных расходах республиканского бюджета, %**

Статья расходов	2011	2012*	2013	2014*
Национальная оборона, в т. ч.:	5.2	5.2	5.0	5.5
оборона и Вооружённые силы Республики Беларусь	4.8	4.8	4.6	5.0
Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	7.8	8.1	8.6	10.0
Органы внутренних дел	3.5	3.3	3.4	3.9
Органы прокуратуры	0.3	0.2	0.2	0.3
Органы пограничной службы	0.8	0.7	0.8	0.9
Органы и организации уголовно-исполнительной системы	0.8	0.8	0.8	0.8
Органы государственной безопасности	0.6	0.6	0.6	0.8
Органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям	0.8	0.9	1.0	1.0
Всего, расходы республиканского бюджета, Вг трлн	51.95	95.88	121.72	128.59

\* Данные за 2011–2012 – это фактические расходы исполненного бюджета; данные за 2013–2014 – запланированные расходы. Расчёт произведён автором на основе данных соотв. законов о республиканском бюджете.

Таким образом, решение поставленной президентом задачи по кадровой и функциональной оптимизации системы силовых органов парадоксальным образом привело не только к увеличению количества силовых структур, но и к увеличению бюджетных расходов на соответствующие

<sup>5</sup> Через республиканский бюджет распределяется около 99% всех расходов консолидированного бюджета по статье «Национальная оборона» и около 94% расходов по статье «Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности». Прим.: расчёты автора на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь за 2011–2012 годы.

ведомства. В случае успешного исполнения плана расходов на 2014 год, белорусские силовики могут установить относительный исторический рекорд финансирования – 15.5% от совокупных расходов республиканского бюджета. При этом размеры денежного довольствия в отдельных структурах, особенно на нижнем и среднем уровнях, остаются низкими, что вынуждает руководство отдельных силовых органов принимать неоднозначные меры.

Например, известно, что в Министерстве по чрезвычайным ситуациям с согласия президента принято положение, разрешающее личному составу подрабатывать в свободное от работы время.<sup>6</sup> Проблема недофинансирования, а также поощрение дополнительной занятости личного состава создают благоприятные условия для снижения эффективности работы, в т. ч. и для развития коррупции в силовых структурах.

## Выводы

В Беларуси ход реформы правоохранительных органов контролирует правящая группа, используя для этого как мягкие, так и жёсткие методы: руководство страны допускает силовиков в прибыльные сферы государственного бизнеса и в крайнем случае применяет жёсткие дисциплинарные меры. В результате, болезненное перераспределение полномочий и аппаратного влияния между разными правоохранительными ведомствами проходит в целом спокойно, что указывает на высокий уровень взаимного доверия между силовиками и президентом А. Лукашенко. Новый контур управления системой правосудия, который создан на основе Следственного комитета и Государственного комитета судебных экспертиз, повышает зависимость всех государственных и негосударственных элит Беларуси от действующего президента и его ближайшего окружения, что существенно снижает вероятность политической преем-

---

<sup>6</sup> Пресс-конференция министра по чрезвычайным ситуациям В. Ващенко 16 января 2014 года // *БелаПАН* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/society/2014/01/16/ic\\_media\\_video\\_116\\_8265/](http://naviny.by/rubrics/society/2014/01/16/ic_media_video_116_8265/)

ственности власти в Беларуси в перспективе президентских выборов 2015 года.

Главным фактором риска остаётся замыкание новой системы обеспечения правосудия исключительно на президента А. Лукашенко, который по-прежнему является единственным доверительным центром согласования интересов новых силовых элит, номенклатуры и бизнеса. Дополнительным фактором риска может стать увеличение количества силовых органов — в том случае, если реформа будет продолжена и приведёт к появлению новых структур. В таком случае, при сохранении проблемы недофинансирования, крайне усложнится задача по согласованию интересов таких структур и в самом силовом блоке могут начаться открытые межведомственные конфликты с привлечением третьей стороны.

## **НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА: ЕЩЁ ОДИН ПЛОХОЙ ГОД. ОТНОСИТЕЛЬНЫЕ УСПЕХИ ВПК**

**Андрей Поротников**

### **Резюме**

В 2013 году проявились первые последствия деградации оборонного потенциала страны: создание российской авиабазы на территории Беларуси фактически означает утрату белорусским правящим режимом значительной части международной субъектности. Несмотря на заявления о стратегическом партнёрстве и нерушимом союзничестве, Россия не намерена содействовать Беларуси в восстановлении оборонного потенциала и готова обеспечивать только свои военные потребности на территории Беларуси. Текущая политика властей в части национальной обороны свидетельствует об отсутствии в верхах ясного представления о будущем оборонной сферы, что является частным проявлением общей стратегической близорукости режима.

### **Тенденции:**

- продолжающееся снижение кадрового потенциала оборонного ведомства;
- нарастание зависимости Беларуси от России в вопросах обороны, притом что Москва далеко не всегда демонстрирует свою надёжность в качестве союзника;
- тщетность попыток со стороны России нарастить потенциал ОДКБ как военно-политического блока;
- внешние рынки как мотор поступательного развития белорусского военно-промышленного комплекса.

### **Стратегическое партнёрство: кто кого переторгует**

Важнейшим событием года явилась совместная коллегия Министерств обороны Беларуси и России, прошедшая 23 апреля 2013 года. По итогам её работы министр обороны России Сергей Шойгу объявил о планах дислокации в Беларуси российской авиабазы. При этом российская сторона обозначила своё нежелание создавать авиабазу под совместным или, тем более, белорусским командованием.

Перспектива совместной эксплуатации аэродрома не воодушевила и белорусское руководство. В частности, разница в уровне денежного довольствия военнослужащих двух стран может явиться фактором дискредитации политики белорусского режима. Однако в качестве бонуса за авиабазу российская сторона обещала передать Беларуси четыре дивизиона комплексов ПВО С-300 в 2014 году.

В начале декабря дежурное звено из четырёх истребителей Су-27 ВВС России прибыли на авиабазу в Барановичах. Российские экипажи находятся под белорусским командованием, и скорее всего так будет продолжаться до подписания межгосударственного соглашения о создании российской авиабазы на территории Республики Беларусь.<sup>1</sup> Таким образом, торг вокруг создания российской авиабазы в Беларуси продолжается и ситуация в целом остаётся неопределённой.

В начале текущего года было заявлено о том, что обещанные С-300 будут переданы белорусской стороне лишь в 2015 году. Разместив первое звено истребителей, Москва обозначила реальную заинтересованность в создании авиабазы. Понятно, что любое решение по проблематике российской авиабазы в Беларуси будет прежде всего политическим, а не целесообразным в военно-оборонном отношении. Так, значение этого решения для обороны страны является чисто символическим в силу небольшого числа самолётов. Подтверждением ничтожности военного значения российской авиабазы, которую планировалось дислоцировать в Лиде, явилась и официальная реакция Министерства обороны Литвы, расценившего размещение российского военного объекта в Беларуси как политическую акцию, а не военную угрозу.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> «Экипажи ВВС России будут на ротационной основе прибывать в Беларусь для несения боевого дежурства» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/Ekipazhi-VVS-Rossii-budut-na-rotatsionnoj-osnove-pribyvat-v-Belarus-dlja-nesenija-boevogo-dezhurstva\\_i\\_654237.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/Ekipazhi-VVS-Rossii-budut-na-rotatsionnoj-osnove-pribyvat-v-Belarus-dlja-nesenija-boevogo-dezhurstva_i_654237.html).

<sup>2</sup> Минобороны Литвы: *Новая российская авиабаза в Беларуси не создаёт дополнительной военной угрозы* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/132825>.

Ситуация с авиабазой отражает двойственный характер белорусско-российского сотрудничества в области обороны. С одной стороны, имеется объективно обусловленная заинтересованность сторон во взаимодействии, с другой — оба контрагента часто ведут себя недобросовестно, а само взаимодействие трудно охарактеризовать как системно организованное.

В прошедшем году разрешилась интрига с назначением командующего Единой региональной системы ПВО Беларуси и России (ЕРС ПВО) — им стал командующий ВВС и ПВО Беларуси генерал-майор Олег Двигалев. В течение многих лет создание ЕРС ПВО выступало предметом торга между Минском и Москвой. Президент Лукашенко утвердил соответствующее соглашение указом № 65 только 13 февраля 2012 года, хотя министры обороны обеих стран подписали его ещё 3 февраля 2009 года. В мирное время функциональные обязанности командующего ЕРС ПВО достаточно скромные: координация деятельности сторон по противовоздушной обороне, подготовка предложений по развитию ЕРС ПВО, разработка планов боевого применения группировки. В военное время командующий наделяется правами по непосредственному руководству ЕРС ПВО. Все основополагающие решения принимаются только путём консенсуса. Соглашение о ЕРС ПВО является срочным и заключается на пять лет. Таким образом, пролонгация документа снова становится предметом торга.

В декабре в Беларусь прибыла третья, и последняя, батарея зенитно-ракетных комплексов (далее — ЗРК) «Тор-М2Э» российского производства.<sup>3</sup> Таким образом, можно говорить о завершении формирования дивизиона ЗРК, который станет самым современным в белорусской армии. При этом открытым остаётся вопрос о комплектации поставленного вооружения, в частности о включении в систему новейших российских алгоритмов радиоэлектронной борьбы: литера «Э» означает «экспортный»

<sup>3</sup> Третья батарея ЗРК «Тор-М2» прибыла в Беларусь // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/Tretjabatareja-ZRK-Tor-M2-pribyla-v-Belarus\\_i\\_654220.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/Tretjabatareja-ZRK-Tor-M2-pribyla-v-Belarus_i_654220.html).

и подразумевает более низкий уровень возможностей комплекса.

Поставка ЗРК «Тор-М2Э» началась в 2011 году, в период финансового кризиса в Беларуси. В настоящее время отсутствует информация о том, что Беларусь оплачивает это вооружение. Следовательно, речь идёт о военно-технической помощи со стороны России. При этом размеры российской помощи не способны кардинально улучшить ситуацию с перевооружением: дивизион ЗРК в принципе должен поступать/закупаться ежегодно.

Двадцать пятого декабря в Москве подписано белорусско-российское межправительственное соглашение о реализации программы военно-технического сотрудничества до 2020 года. Соглашение обеспечит допуск предприятий отечественного ВПК к гособоронзаказу России. Такая возможность предусматривалась ещё договорённостью между А. Лукашенко и В. Путиным, достигнутой по итогам встречи в Сочи в сентябре 2012 года, но на практике применялась российской стороной только в отношении продукции белорусской лёгкой промышленности.<sup>4</sup>

Не всё гладко обстоит и с подготовкой военных кадров в России. Белорусские военнослужащие в России считаются иностранцами, что ограничивает получение ими полноценных знаний наравне с российскими курсантами. В целом, количество курсантов, направляемых на учёбу в Россию, снижается. Однако есть ряд специальностей узкого профиля, потребность в которых невелика, поэтому целесообразно обучать соответствующих специалистов за границей.

### «Запад-2013»

С 20 по 26 сентября в Беларуси и России прошли совместные белорусско-российские учения «Запад-2013». Мероприятие прошло по заранее запланированному сценарию и местами представляло собой показательные выступления, которым предшествовали репетиции. В части, проходившей на территории Беларуси, учения

<sup>4</sup> См.: <http://file-rf.ru/analitics/842>.

носили сугубо оборонительный характер. В ходе учений отработывался сценарий локального межгосударственного вооружённого конфликта. Применение терминов «террористы», «незаконные вооружённые формирования» к наименованию условного противника диктовалось соображениями политкорректности: подразумевались воинские подразделения соседнего государства.

Белорусский ВПК использовал учения для испытаний новых оборонных изделий в условиях, приближенных к реальным. Не обошлось и без элементов рекламы продукции белорусского ВПК – прежде всего беспилотных авиационных комплексов (БАК). Впервые в составе единой системы были задействованы тяжёлые РСЗО «Смерч» и БАК «Гриф». Также впервые заявлено о том, что БАК вертолётного типа «INDELA-I.N.SKU» способен осуществлять огневое поражение целей.<sup>5</sup> Продемонстрированы возможности беспилотников «Беркут-2» совместного белорусско-российского производства и «Буревестник» с дальностью действия 290 км.

Из значимых моментов «Запада-2013» следует отметить следующие. *Во-первых*, белорусские военные получили опыт переброски сил морским путём: подразделение 103-й мобильной бригады на десантных кораблях совершило морской переход из Петербурга в Калининград. *Во-вторых*, учения выявили растущее отставание уровня технической оснащённости белорусских военных, что с нескрываемым удовольствием подчеркнули российские СМИ. Показанные в ходе учений образцы новой техники являются преимущественно демонстрационными, на вооружение белорусской армии поступают в лучшем случае единичные экземпляры.

### **Авиация: эпизодическая модернизация**

В 2013 году заявлено о планах наладить в 2015 году выпуск вертолётов нового поколения МСБ-2 на базе ОАО

---

<sup>5</sup> См.: *Площадка инноваций от обороны* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.vpk.gov.by/news/comm\\_news/1817/](http://www.vpk.gov.by/news/comm_news/1817/)

«Оршанский авиаремонтный завод», контрольный пакет акций которого принадлежит украинской корпорации «Мотор Сич». В сентябре в Минске состоялась презентация модернизированных вертолётов Ми-8МСБ и МСБ-2, на которой присутствовал глава Администрации президента Беларуси Андрей Кобяков. При этом в Беларуси оперативно завершена процедура сертификации вертолётов Ми-8МСБ. Очевидно, что основные надежды на дальнейшее развитие проекта связаны с внешними рынками.

В июне объявлено о предварительных планах по созданию в Беларуси производства комплектующих для российских самолётов (как военных, так и гражданских) на мощностях Минского авиаремонтного завода. Инициатором проекта выступила российская сторона.<sup>6</sup>

Вторая половина прошедшего года примечательна попытками белорусского руководства разрешить кризис в военной авиации. В сентябре заявлено о намерении в текущем году возобновить модернизацию истребителей МиГ-29 национальных ВВС на мощностях ОАО «558-й авиационный ремонтный завод». Это явилось свидетельством того, что в ближайшее время власти не рассчитывают обеспечить поставки новой авиационной техники, несмотря на звучавшие на самом высоком уровне в течение 2012—2013 заявления.

Отечественный ВПК располагает техническими возможностями для создания на базе истребителя МиГ-29 универсального ударного самолёта. Открытым остаётся вопрос о финансовой способности обеспечить массовую и глубокую модернизацию самолётов.

Ситуация вокруг истребителей Су-27 ВВС Беларуси окончательно запуталась. Так, 28 августа Министр обороны Беларуси Юрий Жадобин заявил, что истребители Су-27 не сняты с вооружения, прекращена лишь их эксплуатация. В ноябре командующий ВВС и ПВО Беларуси О. Двигалев заявил, что истребители Су-27 сняты с во-

---

<sup>6</sup> См.: *Беларусь готова разместить у себя производство по выпуску запчастей для российских самолётов* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/132909>.

оружения ввиду дороговизны их эксплуатации, и тут же рассказал, что в качестве перспективных истребителей для отечественных ВВС рассматриваются, в том числе, и Су-30, которые являются модернизированной версией Су-27. Спустя несколько дней А. Лукашенко, находясь на авиабазе в Барановичах, заявил, что вывод самолётов Су-27 из состава ВВС Беларуси является преждевременным.

Всё это напоминает попытку залатать дыру, образовавшуюся вследствие выбытия двух десятков тяжёлых истребителей Су, которые не эксплуатировались с 2011 года. И особо озаботились этой проблемой белорусские власти лишь после открывшейся перспективы заполучить российскую авиабазу. При этом игнорируется то обстоятельство, что проблема заключается не только в старении боевой авиатехники, но и в том, что её физически недостаточно.

### **ОДКБ: «музыка», за которую никто не хочет платить**

В феврале 2013 года объявлено о планах по наращиванию руководящих органов Объединённого штаба Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) за счёт формирования структур управления объединёнными войсками, военной авиацией и силами специальных операций. Кроме того, в рамках штаба планировалось создание разведывательной структуры. Однако в течение года эти планы не были реализованы.<sup>7</sup> Более того, уже к концу года положение Объединённого штаба ОДКБ характеризовалось как критическое.<sup>8</sup>

С 20 по 25 сентября в Беларуси прошли совместные учения Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) ОДКБ «Взаимодействие 2013». Мероприятие имело исключительно пропагандистское значение, так как представляло собой тренировку батальонного уровня. В основу сценария легла легенда проникновения на территорию условного государства-члена ОДКБ экстре-

<sup>7</sup> Объединённый штаб ОДКБ; см.: [http://www.odkb-csto.org/authorized\\_organ/files/buklet.pdf](http://www.odkb-csto.org/authorized_organ/files/buklet.pdf).

<sup>8</sup> См.: *Объединённый штаб ОДКБ станет «российским»* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://evrazia.org/news/29060>.

мистских групп для дестабилизации обстановки. Из *шести* стран блока только *четыре* (Беларусь, Россия, Казахстан и Армения) предоставили свои воинские контингенты, Кыргызстан и Таджикистан ограничились старшими офицерами при штабе учений.

Двадцать второго октября в Москве обсуждались вопросы оснащения подразделений КСОР ОДКБ. Конкретные решения не приняты по причине финансовых ограничений в странах-участницах и неспособности России предоставить им материальную поддержку в необходимом объёме. Планы по перевооружению КСОР ОДКБ берут своё начало в 2009 году и пока так и остаются планами по преимуществу.

### **Армия: «естественная» убыль**

Ключевой проблемой национальной обороны оставалось её недофинансирование. В 2013 рост оборонного бюджета в сравнении с 2012 годом составил 25.8% при уровне инфляции 21.8% в 2012 и 16.5% в 2013 году. Фактически военные расходы не увеличились.

Ограниченное финансирование и отсутствие вменяемой идеологической базы не позволяют Минобороны решить проблему кадровой комплектации. Ведомство вынуждено прибегать к паллиативным мерам. Так, после 3-месячных курсов офицерские звания присваиваются прапорщикам, на ряд специальностей допущены военнослужащие-женщины, осуществляется призыв офицеров из запаса. В течение 2013 года более 1000 офицерских должностей замещены другими категориями лиц, из них более 500 чел. — прапорщики, которые, возможно, в оперативном порядке станут офицерами. Решению описываемой проблемы посвящён ряд изменений, внесённых по инициативе ведомства в закон «О воинской обязанности и воинской службе», в частности увеличен возраст поступления на военную службу до 35 лет.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Закон «О воинской обязанности и воинской службе»; см.: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/349>.

В ноябре замминистра финансов Беларуси М. Ермолович подтвердил наличие планов по сокращению численности МВД и Минобороны. Между тем сокращения шли в течение всего года. В марте расформирована 302-я бригада ПВО, в сентябре объявлено о реорганизации системы территориальной обороны (ТО), включая оптимизацию структуры и численности территориальных войск (ТерВ). Термин «оптимизация» не должен вводить в заблуждение – речь идёт о сокращении. Данным шагом власти признали наличие проблемных моментов в системе ТО, на которые ранее указывали независимые аналитики и которые яростно отвергались руководством Минобороны. Численность ТерВ в 120 тыс. чел. нереалистична, подготовка такого количества бойцов в рамках нынешнего оборонного бюджета невозможна, как и их мобилизация в военное время. Наконец, попросту неоткуда взять необходимое количество кадровых офицеров.

### **ВПК: вклад в экспорт**

В прошедшем году приоритетом отечественного ВПК являлась политика наращивания экспорта. Однако сам по себе отечественный военный экспорт невелик и практически не заметен на фоне валообразующих экспортных отраслей (нефтехимической, калийной, чёрной металлургии и продовольственной).

В прошедшем году получило развитие военно-техническое сотрудничество Беларуси с азиатскими странами (Азербайджаном, Туркменистаном, Бангладеш, Мьянмой, Индонезией, Шри-Ланкой, Вьетнамом). В течение всего года продолжалось интенсивное сотрудничество в этой области и с КНР.

Беларусь демонстрирует готовность не только к продаже техники, но и к трансферу технологий и организации совместных производств с наиболее перспективными партнёрами в области военно-технической кооперации.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> См.: Беларусь и Вьетнам договорились интенсифицировать работу в области военно-технического сотрудничества // [Электронный ресурс]: [http://www.vpk.gov.by/news/comm\\_news/1627/](http://www.vpk.gov.by/news/comm_news/1627/)

Совместные производства за рубежом позволят загрузить отечественные предприятия, производящие комплектующие оборонной техники, поддержать дальнейшие исследовательские проекты в этой области, так как ожидать значительных закупок со стороны заинтересованных ведомств в самой Беларуси пока не приходится в силу бюджетных ограничений.

В течение 2013 года руководство Государственного военно-промышленного комитета (ГВПК) проводило работу по концентрации инвестиций на разработке и производстве инновационной продукции. В 2013 году выполнялось более 80 научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, из которых около 50% успешно завершены. Среди них: разработка многофункциональных беспилотных авиационных комплексов специального назначения с радиусом действия до 100 км, средств радиосвязи, автомобильной техники, навигационного оборудования, радиоэлектронного оборудования специального назначения.

Сдерживающим фактором для развития ВПК остаются вопросы ценообразования продукции для государственного оборонного заказа.<sup>11</sup> Заявлялось о неадекватности методики формирования цен на оборонную продукцию и несвоевременной оплате со стороны Минобороны Беларуси.

## Заключение

Исходя из опыта образования Единой региональной системы ПВО двух стран (России и Беларуси), не следует ожидать быстрых решений в вопросе размещения российской авиабазы на территории Беларуси: между подписанием соглашения и его утверждением белорусской стороной может пройти *три* года. Военно-техническая помощь России будет и впредь ограничиваться лишь тем, что может быть использовано в российских интересах: аэродромы, арсе-

---

<sup>11</sup> На заседании коллегии Госкомвоенпрома обсуждены направления, задачи и пути модернизации научных (научно-производственных) организаций на период до 2015 года; см.: [http://www.vpk.gov.by/news/comm\\_news/16](http://www.vpk.gov.by/news/comm_news/16).

нально-складские комплексы, ПВО, связь и управление. Россия не проявляет заинтересованности в наращивании военной мощи Беларуси.

ОДКБ продолжает оставаться маловлиятельной межгосударственной структурой на постсоветском пространстве. Страны-участницы, за исключением России, не демонстрируют заинтересованности в повышении дееспособности блока. Нет оснований полагать, что в ближайшее время ситуация претерпит изменения.

Как ни парадоксально это звучит, но тот факт, что Беларусь является экспортёром высокотехнологичной оборонной продукции, ограничивает её возможности в отношении рынков стран «третьего мира». В этих странах преимущественно имеется спрос на технику и вооружения, которые могут быть освоены военнослужащими с невысоким уровнем профессиональной подготовки и общего образования.

В целом ожидания режима от отечественного ВПК завышены, поскольку ввиду малой ёмкости он имеет более чем призрачные перспективы стать «локомотивом» национальной экономики. В этой ситуации следует скорее рассчитывать на поступательное, но достаточно медленное развитие отечественного ВПК и скромные масштабы его присутствия на мировом рынке.

## ПАРЛАМЕНТ: НА ПЕРИФЕРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Андрей Егоров

### Резюме

В 2013 году деятельность белорусского парламента не выходила за привычные рамки: в белорусской политической системе парламент является органом, симулирующим представительную демократию и дополнительно нагруженным функциями идеологической работы и международной активности. Деятельность депутатского корпуса сосредоточивалась на формальном одобрении проектов законов, внесённых преимущественно Советом министров и президентом, международных контактах, работе с обращениями граждан и участии в идеологических мероприятиях. Некоторое обновление состава депутатского корпуса Национального собрания V созыва после выборов 2012 не внесло оживления в работу.<sup>1</sup> С другой стороны, при незначительной политической роли парламента, в динамике его законодательной и международной деятельности можно увидеть отражение общеполитической повестки дня в стране, ход некоторых трансформаций политической системы и тенденции в изменении географии политических контактов Беларуси.

### Тенденции:

- сохранение установившейся с 2000-х пассивной роли парламента в политике и законодательном процессе: отсутствие инициативы, одобрение всех нормативных актов, направленных правительством и президентом;
- ведение активной внешнеполитической деятельности;
- выполнение депутатами парламента дополнительных идеологических функций.

### Общая характеристика деятельности парламента

С момента выборов 2012 года состоялось *три* сессии Национального собрания Республики Беларусь V созыва: *первая* сессия — ноябрь–декабрь 2012, *вторая* сессия — апрель–июнь 2013, *третья* сессия — октябрь–декабрь 2013 года. За

<sup>1</sup> См.: Казакевич А. Парламент: нязменнасць пры нязначных зрухах // Беларуский ежегодник 2012. Минск, 2013. С. 45–53.

указанный период принято 99 законов (35 из них связаны с изменениями других законов и внесением дополнений), рассмотрено 7 декретов президента, принято 254 постановления по результатам рассмотрения декретов и проектов законов.

В 2013 году общее количество дней, в которые проходили рабочие заседания Палаты представителей, составило всего 27 (16 дней в весеннюю и 11 дней в осеннюю сессии). При этом депутаты рассмотрели в первом и втором чтении около 187 проектов законов, т. е. за один рабочий день принималось около *семи* законопроектов.<sup>2</sup> Такая производительность явно свидетельствует в пользу весьма формального подхода парламента к обсуждению законопроектов и голосованию по ним. Показательно и то обстоятельство, что ни один из внесённых в парламент проектов законов не был отклонён, все они были приняты, так же как и все декреты президента были приняты к сведению либо одобрены.

Помимо собственно заседаний парламента, депутаты вели работу в постоянных парламентских комиссиях, где осуществляется подготовка проектов законов; рассматривали обращения граждан (3191 обращение за 2013 год); выезжали в свои округа; принимали официальные делегации международных организаций и иностранных правительств; осуществляли международные визиты в структуры межпарламентского сотрудничества и иностранных государства; участвовали в идеологических и благотворительных акциях (благотворительная акция «Наши дети», «Минская лыжня – 2013», общереспубликанская акция «Неделя леса – 2013», «Дажынкi – 2013», акции РОО «Белая Русь» «В Новый год – с “Белой Русью”», а также межпарламентские спортивные состязания, посадки деревьев, выездные семинары, круглые столы и т. п.); публиковали статьи в республиканской и местной прессе. Деятельность созданной в декабре 2012 года депутатской группы «Инициатива» и представите-

---

<sup>2</sup> Повестки дня сессий Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь V созыва см.: <http://house.gov.by/index.php/7602,,,0,,,0.html>.

лей РОО «Белая Русь» не выходила за рамки описанных активностей.

Группа «Инициатива», состоящая из 21 депутата и сформированная с целью «активизации деятельности местных Советов депутатов, усиления взаимодействия депутатской вертикали»<sup>3</sup>, имеет выраженный региональный фокус активности и в основном занимается проведением семинаров и выездных заседаний в районах и региональных городах. Тематика таких встреч касается, как правило, социальных («изучение проблем организации торговли в сельской местности»), экономических (торговля и предпринимательство в малых городах и сельской местности), экологических (семинар «Зелёные революции, РИО + 20; сберегающее земледелие — экологизация экономики»), идеологических (круглый стол на тему «Взаимодействие школы, семьи и церкви в вопросах духовно-нравственного воспитания школьников») вопросов. Кроме того, все члены группы принимают участие в рабочих поездках президента А. Лукашенко.

«Белая Русь» также не отличалась политическим активизмом. Единственная заметная инициатива — проведение собрания первичной организации РОО «Белая Русь» Палаты представителей Республики Беларусь с участием председателя РОО «Белая Русь», заместителя главы Администрации президента А. Радькова. Всем присутствующим на встрече депутатам было предложено войти в состав первичной организации, и «данное предложение было единогласно поддержано присутствующими»<sup>4</sup>.

В 2013 году общая стоимость содержания двух палат Национального собрания обошлась государственному бюджету в Br 90.5 млрд (около USD 10.2 млн). Это всего лишь 2.6% от общих затрат бюджета на содержание государственных органов общего назначения и почти в два раза

<sup>3</sup> План работы депутатской группы «Инициатива» на 2013 год см.: <http://house.gov.by/index.php/,7543,,,0,,,0.html>.

<sup>4</sup> Двадцатого декабря 2012 года состоялось общее собрание первичной организации РОО «Белая Русь» Палаты представителей Национального собрания, см.: <http://house.gov.by/index.php/,1,34508,1,,0,,,0.html>.

меньше затрат на содержание государственных органов, обеспечивающих деятельность Президента Республики Беларусь.<sup>5</sup>

### **Законодательная деятельность**

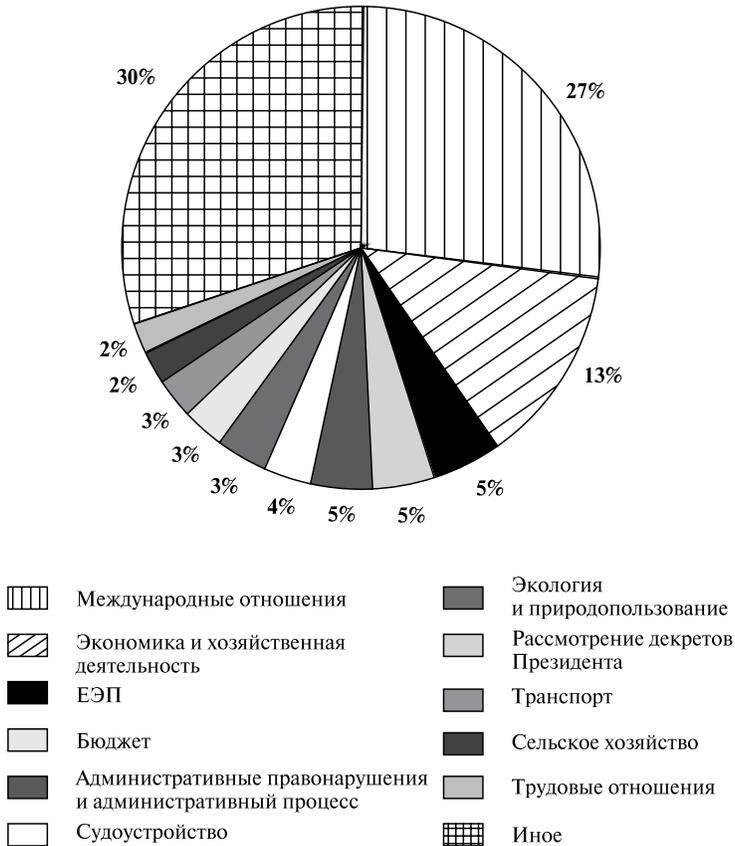
В 2013 году законодательная деятельность парламента в целом проходила в типовом режиме: активность депутатов в инициировании законопроектов не проявилась в принципе, а голосование по внесённым Совмином или президентом законопроектам являлось исключительно утвердительным. В соответствии с *Хроникой законодательной деятельности*, в течение *трёх* сессий депутаты рассмотрели в первом и втором чтении около 218 документов. В основном рассмотренные законопроекты касались вопросов международных отношений, в частности некоторых изменений законодательства в связи с подписанием соглашений с Россией и Казахстаном о Едином экономическом пространстве (ЕЭП); экономики и хозяйственной деятельности; бюджета; изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях; судоустройства; экологии и природопользования и др. Этот перечень отражает общую повестку Палаты представителей V созыва и относительную важность отдельных вопросов (рис. 1).

В области международных отношений рассмотренные законопроекты касались ратификации соглашений о сотрудничестве со странами Южной и Юго-Восточной Азии (Индонезия, Лаос, Камбоджа, Шри-Ланка, Бангладеш и др.), включая вопросы избегания двойного налогообложения, защиты инвестиций, безвизового въезда для владельцев дипломатических паспортов. С Украиной, Таджикистаном и Туркменистаном заключены соглашения о сотрудничестве в области высшего и послевузовского образования.

---

<sup>5</sup> О республиканском бюджете на 2013 год. Закон Республики Беларусь от 26 октября 2012 года.

**Рис. 1. Законодательная деятельность Палаты представителей Национального собрания V созыва (2012–2013): удельный вес тематики в общем объеме рассмотренных законопроектов**



*Источник:* расчёты автора на основе *Хроники законодательной деятельности*

В 2013 году Беларусь присоединилась к Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми; Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств; Сингапурскому

договору о законах по товарным знакам; ратифицировала соглашения с Организацией Объединённых Наций о мерах по ускорению ввоза, вывоза и транзита грузов чрезвычайной помощи и имущества персонала по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий и чрезвычайных ситуаций; Кредитное соглашение между Республикой Беларусь и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и Северным инвестиционным банком (проект финансирования экологической инфраструктуры). Кроме того, ратифицированы соглашения с Украиной, Литвой, Латвией, Польшей о режиме государственной границы и пунктах стыка государственных границ.

Пожалуй, наиболее важную часть международных договоров составляли нормативные документы, затрагивающие те или иные вопросы создания ЕЭП между Беларусью, Россией и Казахстаном. В частности, участники ЕЭП согласовали стандарты валютного регулирования<sup>6</sup>, оборота отдельных товаров (стальные трубы, медпрепараты, медтехника, пошлины на сырую нефть), таможенного регулирования (новый закон «О таможенном регулировании в Республике Беларусь»). Общая тенденция состоит в том, что часть вопросов, ранее принадлежавших к исключительной компетенции национальных правительств, теперь будет требовать согласования на наднациональном уровне.

Закон «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» отменяет действие *Таможенного кодекса* и интегрирует нормы национального законодательства в этой сфере для работы в условиях Таможенного союза (ТС). Кроме того, нормы нового закона имеют отношение к тем вопросам, которые не урегулированы Таможенным кодексом ТС либо отнесены к компетенции национального законодательства стран «тройки».<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Договор о взаимодействии уполномоченных органов государств-участников Соглашения о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года, осуществляющих валютный контроль.

<sup>7</sup> На смену Таможенному кодексу придёт закон // *Экономическая газета* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://neg.by/publication/2013\\_04\\_12\\_17116.html](http://neg.by/publication/2013_04_12_17116.html).

В блоке экономических законопроектов наиболее важные законопроекты касались изменений в деятельности хозяйственных обществ и вопросов инвестиций. В деятельности хозяйственных обществ новеллы затронули: возможность создания и деятельности хозяйственных обществ с одним участником; изменение полномочий общего собрания участников хозяйственного общества; наделение участников хозяйственного общества правом оспаривать решения совета директоров (наблюдательного совета) и др.<sup>8</sup>

Законопроекты «О концессиях» и «Об инвестициях» изменили порядок регулирования инвестиционной деятельности. Закон «Об инвестициях» фактически заменил действовавший ранее *Инвестиционный кодекс* Республики Беларусь.<sup>9</sup> Закон «О концессиях» разработан в целях совершенствования правового регулирования института концессии как одной из форм инвестиционной деятельности. В законопроекте определяются объекты концессии, которыми могут являться: объекты, составляющие в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исключительную собственность государства (недра, воды, леса); объекты, находящиеся только в собственности государства; виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства.<sup>10</sup> Очевидно, что данные законопроекты направлены на расширение инвестиционной привлекательности Беларуси, остро нуждающейся в притоке иностранных инвестиций.

Значительный блок законопроектов затрагивал вопросы судоустройства. Основные изменения в эту область внесены Законом «О конституционном судопроизвод-

---

<sup>8</sup> Совершенствование законодательства о хозяйственных обществах // *Сайт Министерства экономики Республики Беларусь* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.economy.gov.by/ru/actproject/act-list3/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-o-hozjajstvennyx-obschestvax\\_i\\_0000002130.html](http://www.economy.gov.by/ru/actproject/act-list3/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-o-hozjajstvennyx-obschestvax_i_0000002130.html).

<sup>9</sup> Информацию по проекту закона Республики Беларусь «Об инвестициях» см.: <http://house.gov.by/index.php/,6932,33232,,,,,0.html>.

<sup>10</sup> Информацию по проекту закона Республики Беларусь «О концессиях» см.: <http://house.gov.by/index.php/,7532,36563,,,,,0.html>.

стве». Закон предусматривает некоторое расширение полномочий Конституционного суда, ранее урезанных настолько, что не был понятен смысл наличия такой структуры. После расширения функций Конституционный суд сможет рассматривать вопросы на основании инициативных обращений государственных органов, не являющихся специально уполномоченными органами для обращения в Конституционный суд, а также иных организаций и даже граждан. Это расширяет пространство для деятельности суда, исключая политические вопросы, поскольку сохраняется его принципиальная зависимость от исполнительной власти.

Помимо этого, в сферу судебной деятельности вводится институт медиации (Закон «О медиации»), направленный на расширение возможностей для внесудебного урегулирования споров. В остальном в законы о судоустройстве и статусе судей вносились изменения и дополнения в связи с данными новеллами, а также процессом объединения системы общих и хозяйственных судов (в соответствии с т. наз. пакетным принципом).

Следует также отметить изменения избирательного законодательства, законодательства об информации, нотариальной деятельности; изменения законодательства о политических партиях и общественных объединениях. В частности, изменяется порядок определения результатов выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Выборы депутатов парламента предлагается проводить в один тур, а результаты выборов определять по принципу относительного большинства.<sup>11</sup>

Ужесточились нормы регулирования в области информации, информатизации и защиты информации. Изменения в деятельности политических партий и общественных объединений коснулись «порядка реорганизации и ликвидации общественного объединения, союза (ассоциации)

---

<sup>11</sup> Информацию по проекту закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов» см.: <http://house.gov.by/index.php/,7622,37749,,,,,0.html>.

общественных объединений, политической партии, союза (ассоциации) политических партий, в том числе порядка и условий преобразования общественного объединения в политическую партию»<sup>12</sup>.

### **Международная деятельность**

Помимо традиционных контактов с Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации, а также контактов в рамках Парламентского собрания Союза Беларуси и России, Межпарламентской ассамблеи СНГ, Парламентской ассамблеи ОДКБ, Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС, в 2013 году белорусские депутаты приняли участие в сессиях Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы. Состоялись встречи руководства Палаты представителей с делегациями Всемирного банка, ЕБРР, Северным инвестиционным банком, БДИПЧ ОБСЕ. В 2013 фокус двусторонних контактов сосредоточился на странах Южной и Юго-Восточной Азии, куда направлялись белорусские парламентские делегации или парламентарии принимали официальных лиц и делегации из этих стран.

С учётом подписания двусторонних договоров и официальных контактов география международной деятельности парламента в прошедшем году выглядела следующим образом: Латинская Америка (Эквадор, Куба), Африка (ЮАР), Ближний Восток (Оман, ОАЭ, Иордания), Средиземноморье (Турция), Европа (в основном соседи: Литва, Латвия, Эстония, Польша, но также Сербия, Венгрия, Швейцария), страны СНГ (Туркменистан, Узбекистан, Таджикистан, Россия, Казахстан), страны Восточного партнёрства (Армения, Азербайджан, Украина, Грузия), Южная и Юго-Восточная Азия (Вьетнам, Лаос, Камбоджа, Индонезия, Сингапур, Республика Корея, Китай, Индия, Бангладеш, Шри-Ланка, Бруней-Даруссалам) (рис. 2).

<sup>12</sup> Тридцатого мая 2013 года на очередном заседании второй сессии Палаты представителей депутаты рассмотрели *семь* вопросов, см.: <http://house.gov.by/index.php/,1,36200,1,,0,,0.html>.

**Рис. 2. География международной деятельности белорусского парламента, 2013 год**



*Источник:* карта подготовлена с использованием инструмента <https://mapsengine.google.com>

## Заключение

В 2013 году ни политическая роль, ни функции парламента не претерпели изменений. Несмотря на доминирование в Палате представителей депутатов из РОО «Белая Русь», эта структура никак не отметилась в аспекте политической деятельности парламента.

Белорусские депутаты в целом проявили себя как идеологически грамотные, социально ответственные, спортивные, активные в международных контактах и абсолютно верные выбранному курсу правительства и президента граждане.

В анализируемый период депутаты парламента не инициировали ни одного законопроекта. Вполне оправданно ожидать, что в 2014 году в деятельности белорусского парламента не произойдёт существенных изменений.

## **МЯСЦОВЫЯ УЛАДЫ: ПАД НАЖОМ АПТЫМІЗАЦЫІ**

**Зьміцер Кухлей**

### **Рэзюмэ**

Мінулы 2013 год адзначыўся шырокай рэарганізацыяй першаснага ўзроўню адміністрацыйна-тэрытарыяльнай будовы (АТБ) краіны, якая адбываецца ў агульным рэчышчы палітыкі па аптымізацыі выдаткаў бюджэту на ўтрыманне кіраўнічага апарату. Тым не менш эфектыўнасць рэалізацыі дзяржаўнай палітыкі на месцах працягвае змяншацца. Павелічэнне колькасці непапулярных мер набліжае да крытычнай адзнакі ступень даверу насельніцтва да мясцовых органаў улады. Аднак нават у перадвыбарчы год беларускае кіраўніцтва не робіць захадаў для падвышэння рэйтыngu мясцовых саветаў і выканкамаў, за выключэннем адміністрацыйных адзінак самага ніжэйшага ўзроўню – сельсаветаў.

Кіраўніцтва краіны імкнецца вырашыць праблемы ў кіраванні рэгіёнамі традыцыйнымі спосабамі – кадровай ратацыяй і пагрозамі крымінальнага пераследу. Гэта не павялічвае эфектыўнасць адміністрацый у кіраванні эканомікай рэгіёнаў. Акрамя таго кадравая палітыка на месцах перашкаджае стварэнню ўстойлівых рэгіянальных кланаў чыноўнікаў і, адпаведна, узнікненню канфлікта інтарэсаў з прэзідэнцкай уладай. Тым не менш размеркаванне сродкаў з мясцовых бюджэтаў сведчыць аб замацаванні ў рэгіёнах групавых інтарэсаў сярод наменклатуры.

### **Тэндэнцыі:**

- аптымізацыя выдаткаў дзяржавы на кіраванне тэрыторыямі за кошт рэарганізацыі адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак (АТА);
- змяншэнне эфектыўнасці і падкантрольнасці рэгіянальных і мясцовых уладаў у выкананні дзяржаўных праграм і рашэнняў Мінска;
- кадравая ратацыя рэгіянальнага і мясцовага кіраўніцтва, каб прадухіліць стварэнне ўстойлівых наменклатурных групак;
- скарачэнне дэпутацкага корпусу ў мясцовых саветах для падвышэння ступені кіраванасці выбарчым працэсам і далейшае ўзмацненне ступені закрытасці органаў самакіравання ад уплыву мясцовага насельніцтва.

### **Рэарганізацыя сельсаветаў: вярхі хочучь, нізы не могуць**

Беларускае кіраўніцтва разумее неабходнасць змены існай сістэмы кіравання тэрыторыямі, асабліва ў сель-

скай мясцовасці, і ў 2013 актывізуе працэс скарачэння сельсаветаў. Аднак гэтае рашэнне з'яўляецца дастаткова непапулярным сярод насельніцтва, якое яшчэ не падрыхтаванае да такіх захадаў. Пры гэтым рэарганізацыя адзінак першаснага ўзроўню не з'яўляецца часткай доўгатэрміновай стратэгіі беларускіх уладаў па рэформе сістэмы кіравання тэрыторыямі. Скарачэнне колькасці сельсаветаў ёсць вынікам агульнай палітыкі па аптымізацыі выдаткаў з бюджэта, у тым ліку на дзяржаўны апарат.

Сярод беларускага кіраўніцтва разглядалася магчымасць скасаваць мясцовыя саветы першаснага ўзроўню, замяніўшы іх сельскімі адміністрацыямі. Варта зазначыць, што па ўплыве на сацыяльна-эканамічнае развіццё мясцовасці сельсаветы значна саступаюць сельскагаспадарчым прадпрыемствам. Большасць сельсаветаў знаходзіцца ў фінансавай залежнасці ад бюджэтаў больш высокага ўзроўню, а ў апошнія гады іх функцыі і паўнамоцтвы значна звужыліся.

Пры гэтым структура насельніцтва за некалькі дзесяцігоддзяў кардынальна змянілася на карысць гарадоў. Колькасць жыхароў асобных сельсаветаў скарацілася да 500 чалавек. Гэта паўплывала на тое, што многія сельсаветы не могуць самастойна выконваць свае функцыі з-за недастатковай матэрыяльнай базы і кадравага рэсурсу.

Варта падкрэсліць, што ў аснове аптымізацыі колькасці саветаў першаснага ўзроўню ляжыць скарачэнне дзяржаўных выдаткаў. Згодна з рэкамендацыямі прэзідэнцкай адміністрацыі галоўнымі прынцыпамі рэарганізацыі з'яўляюцца: (1) супадзенне межаў сельскагаспадарчых прадпрыемстваў з межамі сельсаветаў, што дазваляе больш эфектыўна размяркоўваць дапамогу жыхарам сельскай мясцовасці, асабліва пажылым людзям; (2) колькасць насельніцтва адміністрацыйна-тэратарыяльнай адзінкі не меней за 2 тыс. чал., што з'яўляецца мінімальнай колькасцю для эфектыўнага прадастаўлення дзяржаўных паслуг за кошт бюджэта ў сённяшніх умовах.

Аднак не ва ўсіх рэгіёнах краіны кіраўніцтва аднолькава падышло да выканання дзяржаўнай палітыкі па аптымізацыі сельсаветаў. Найбольшыя змены АТБ

першаснага ўзроўню адбыліся ў цэнтральным і двух заходніх рэгіёнах краіны (табл. 1). Віцебская, Гомельская і Магілёўская вобласці ў меншай ступені адгукнуліся на ініцыятыву Мінска, хоць шчыльнасць сельскага насельніцтва ў гэтых рэгіёнах меншая за заходнія. У Магілёўскай вобласці мясцовыя ўлады вырашылі абмежавацца патрабаваннем да колькасці насельніцтва сельскай адміністрацыйнай адзінкі ў 1 тыс. чал., аднак і яго не выканалі.

**Табліца 1. Колькасць скасаваных сельскіх і пасялковых саветаў у 2013 годзе і шчыльнасць насельніцтва па абласцях<sup>1</sup>**

Вобл. АТА <sup>2</sup>	Брэсцкая	Віцебская	Гомель- ская	Гродзен- ская	Магілёў- ская	Мінская
Сельсаветы	29	13	6	25	20	59
Пасялко- выя саветы	4	6	8	8	3	3
Шчыль- насць на- сельніцтва, чал./км <sup>2</sup>	13.6	7.4	8.8	11.8	8.2	15.3

У большасці рэгіёнаў назіраўся супраціў дзяржаўнай палітыцы па рэарганізацыі з боку мясцовага насельніцтва і некаторых чыноўнікаў. З-за гэтага змены амаль не закранулі першасны ўзровень АТБ ў Гомельскай і Віцебскай абласцях, нягледзячы на неадпаведнасць патрабаванням па колькасці жыхароў і аграпрадпрыемстваў. Аднак непапулярнасць такіх захадаў сярод сельскіх жыхароў не прывяла да значных актыўных дзеянняў па абароне сваіх інтарэсаў. Агулам па краіне ў 2013 былі скасаваныя 152 сельскія саветы, а 31 пасялковы савет быў ператвораны ў сельскі.

Трэба адзначыць, што захады па рэарганізацыі АТБ адпавядалі агульнаму дзяржаўнаму курсу па скарачэнні служачых дзяржаўнага апарата, агучанаму прэзідэнтам

<sup>1</sup> Паводле аўтарскага аналізу рашэнняў аблвыканкамаў па рэарганізацыі АТБ, змешчаных на Нацыянальным прававым партале Рэспублікі Беларусь: <http://pravo.by>.

<sup>2</sup> АТА – адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі

А. Лукашэнкам напрыканцы 2012 года. Пры гэтым кіраўнік дзяржавы не падтрымаў ініцыятыву асобных чыноўнікаў па ліквідацыі сельсаветаў.

Ініцыятыву па замене сельсаветаў на прызначаную з раёна адміністрацыю лабіявалі арганізатары выбарчых кампаній, а менавіта Цэнтральная выбарчая камісія. Гэта звязана з цяжкасцямі арганізацыі выбараў у мясцовыя органы ўлады з-за нізкай ролі саветаў першаснага ўзроўню і дэпалітызацыі насельніцтва. Падчас апошніх чатырох выбарчых кампаній у мясцовыя саветы адсотак абраных дэпутатаў у параўнанні з колькасцю мандатаў павялічваўся, дасягнуўшы вяршыні ў 2010 годзе. З 21 303 месцаў у саветы усіх узроўняў не быў абраны толькі 1 дэпутат райсавета, 1 – пасялковага і 12 – сельсаветаў (табл. 2). Аднак дасягалася гэта ў значнай ступені шляхам скарачэння колькасці дэпутацкага корпусу, у тым ліку і скасавання саміх саветаў.

**Табліца 2. Колькасць адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак (АТА) і дэпутатаў мясцовых саветаў у 1999, 2003, 2007, 2010<sup>3</sup>**

	1999	2003	2007	2010
Агулам АТА усіх узроўняў	1 694	1 672	1 581	1 495
АТА абласнога ўзроўню і Мінгарсавет	7	7	7	7
АТА раённага ўзроўню	117	117	118	118
Гарады абласнога падпарадкавання	24	20	13	12
Гарады раённага падпарадкавання	–	11	14	14
Пасялковыя саветы	–	77	66	56
Сельсаветы	1 456	1 440	1 363	1 288
Выбарчыя акругі ў саветы усіх узроўняў	24 566	24 003	22 661	21 303
Абраныя дэпутаты ў саветы усіх узроўняў	24 058	23 469	22 639	21 288
Працэнт абраных дэпутатаў у саветы усіх узроўняў ад колькасці акругаў	97.932%	97.775%	99.903%	99.93%

<sup>3</sup> Паводле аўтарскага аналізу дакументаў ЦВК, змешчаных на афіцыйным сайце: <http://rec.gov.by/>

Пры гэтым на мясцовых выбарах 2014 колькасць выбарчых акруг скарацілася да 18 816 – на 11.77% у параўнанні з 2010 і на 23.41% у параўнанні з 1999 годам. Колькасць дэпутацкага корпуса змянілася не толькі за кошт рэарганізацыі саветаў першаснага ўзроўню, але і ў выніку скарачэння месцаў у раённых саветах.

Такім чынам, за кошт скарачэння дэпутацкага корпусу цэнтральныя ўлады палягчаюць сабе кіраванне выбарчым працэсам у рэгіёнах, а на месцах – удасканальваюць фільтрацыю нелаяльных дзейным уладам прадстаўнікоў у мясцовых саветах.<sup>4</sup>

### Мясцовыя выбары: бюракратызацыя саветаў

Шэраг непапулярных захадаў, якія рэалізавалі мясцовыя ўлады ў 2013 годзе, негатыўна паўплывалі на іх рэйтынг сярод насельніцтва. Упершыню ўзровень даверу да мясцовых уладаў напярэдадні апошняй выбарчай кампаніі стаў ніжэй за 30% (табл. 3).

**Табліца 3. Давер да мясцовых уладаў напярэдадні выбараў 2007, 2010 і 2014<sup>5</sup>**

	Лістапад 2006	Чэрвень 2009	Снежань 2013
Давяраюць мясцовым саветам дэпутатаў, %	38.5	35.4	28.9
Давяраюць мясцовым выканаўчым камітэтам, %	39.6	35.4	28.6

Пры гэтым пераважная большасць дэпутатаў мясцовых саветаў 26-га склікання, асабліва базавага і абласнога ўзроўню, прадстаўлялі дырэктарскі корпус і мясцовае кіраўніцтва. За апошні дзясятак гадоў органы самакіравання фактычна закрыліся ад уплыву меркавання мясцовага насельніцтва: патрапіць у іх могуць толькі зацверджаныя мясцовай вертыкаллю прадстаўнікі. Гэта

<sup>4</sup> Варта зазначыць, што ў органах самакіравання двух апошніх скліканняў прадстаўніцтва апазіцыйных партый і незалежных ад вертыкалі дэпутатаў мізэрнае і налічвае каля дзясятка чалавек на болей за 20 тыс. дэпутатаў.

<sup>5</sup> Даныя НІСЭПД, гл.: <http://iiseeps.org>.

выклікае крызіс даверу з боку грамадства як да мясцовых саветаў, так і да выканаўчай вертыкалі.

У сельскай мясцовасці многія органы самакіравання сутыкнуліся яшчэ і з іншай пагрозай — ростам абсэнтэізму жыхароў і крытычным змяншэннем колькасці палітычна актыўных грамадзян. Мясцовым уладам усё цяжэй знаходзіць кандыдатуры ў дэпутаты, а многія папросту адмаўляюцца быць «народнымі абраннікамі». Гэта абумовіла тое, што ў другой палове года ўлады зрабілі шэраг захадаў да павелічэння вагі саветаў першаснага ўзроўню. Савет па ўзаемадзейні органаў мясцовага самакіравання пры Савеце Рэспублікі падрыхтаваў папраўкі ў законы аб статусе дэпутата мясцовага савета дэпутатаў і аб мясцовым кіраванні і самакіраванні, а таксама ў *Бюджэтны кодэкс*, якія датычацца саветаў дэпутатаў першаснага ўзроўню.

Гэтыя захады даюць дадатковыя гарантыі дзейнасці дэпутатам сельсаветаў і ўмацоўваюць фінансавую аснову мясцовых бюджэтаў. Напрыклад, дэпутаты прапанавалі накіроўваць грошы з падаткаў ад дзейнасці камунальных унітарных прадпрыемстваў, што паступаюць у раённыя бюджэты, у бюджэт сельскага савета і інш.

### **Мясцовыя фінансы: змены прыярытэтаў**

У 2013 годзе назіралася змяншэнне долі выдаткаў на сацыяльную палітыку, ахову здароўя і адукацыю на карысць жыллёва-камунальных паслуг і жыллёвага будаўніцтва, нацыянальнай эканомікі і спорту.<sup>6</sup> Аднак узровень датацыйнасці абласцей і раёнаў амаль не змяніўся ў параўнанні з 2012 годам. Агулам у 2013 было выдаткавана ў якасці трансфертаў мясцовым бюджэтам Вр 39.84 трлн, або 32.7% ад агульных выдаткаў рэспубліканскага бюджэту, у той час як у 2012 годзе — Вр 27.51 трлн, або 29.7%.

З 118 раёнаў краіны 115 з'яўляюцца датацыйнымі. Не атрымлівалі датацый з рэспубліканскага бюджэту толькі тры раёны: Мінскі, Гродзенскі і Салігорскі. Найменшую

<sup>6</sup> Медвецкий А. *Трансформации государства: расходы местных бюджетов* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://nmnby.eu/news/analytics/5313.html>.

дапамогу з рэспубліканскага бюджэту атрымлівае Мінская вобл., а бюджэт Мінска увогуле з'яўляецца самадастатковым. Пры гэтым у 53 раёнах узровень датацый перавышае 50% прыбыткавай часткі бюджэта. Адначасова 79 раёнаў адстаюць ад сярэднеабласнога ўзроўню развіцця.

Паступова павялічваецца фінансавая самастойнасць бюджэтаў першаснага ўзроўню. Колькасць бездатацыйных сельсаветаў складала ў 2010 — 33, ў 2011 — больш за 240, а ў 2012 ўжо 288 сельсаветаў не датаваліся з дзяржбюджэту.<sup>7</sup> Звычайна яны размяшчаюцца каля буйных гарадоў, прамысловых цэнтраў і папаўняюць бюджэт за кошт продажу зямлі і маёмасці на аўкцыёнах. Найбольшая колькасць такіх адзінак знаходзіцца ў Мінскім раёне — 20 сельсаветаў.

Асноўнымі крыніцамі даходаў мясцовых бюджэтаў заставаліся падатак на прыбытак ад камунальных і прыватных арганізацый, падаходны падатак, падаткі на ўласнасць і адлічэнні ад падатку на даданую вартасць.

Асноўныя выдаткі у бюджэтах рэгіёнаў накіроўваюцца на забеспячэнне функцыянавання ўстаноў адукацыі, аховы здароўя і субсідыі мясцовым ЖКГ. Пры гэтым адбываецца некаторая дэцэнтралізацыя ў сферы кіравання камунальнай гаспадаркай і фармаваннем тарыфаў на жыллёва-камунальныя паслугі (ЖКП).

Згодна з Праграмай развіцця ЖКГ Беларусі да 2015 года рэгуляванне асобных тарыфаў на ЖКП перакладзенае на рэгіянальныя органы ўлады. Гэтыя змены звязаныя з планаваным падвышэннем коштаў на ЖКП і давядзеннем іх да ўзроўню сабекошту. Зараз аблвыканкамы і Мінгарвыканкам, узгадняючы з Мінэканомікі, маюць магчымасць рэгуляваць тарыфы для насельніцтва па тэхабслугоўванні, капрамонце, водазабеспячэнні, водаадвядзенні, карыстанні ліфтам і жылымі памяшканнямі. Урад таксама плануе перадаць з рэспубліканкай уласнасці ва ўласнасць мясцовых уладаў акцыі акцыянерных таварыстваў, якія ажыццяўляюць рамонт і тэхабслугоўванне ліфтаў.

Варта зазначыць, што ўлады ўжо не ў стане забяспечваць былы ўзровень цэнаў на ЖКП і падтрыманне ў на-

<sup>7</sup> Бюджэт — гэта не фонд міласэрнасці; гл.: <http://old.zviazda.by/ru/pril/article.php?id=109635&prilid=109629>.

лежным стане тэрыторый выключна за кошт бюджэта. Для павелічэння ўдзелу грамадзян у фінансаванні камунальных выдаткаў актывізуецца стварэнне камітэтаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання (КТГС) і выкарыстанне механізма самаабкладання. Напрыклад, за мінулы год у Мінску колькасць КТГС павялічылася да 128 у параўнанні з 110 у 2012 годзе. У 2013 у мясцовыя бюджэты ад самаабкладання паступіла Br 3.4 млрд.

### Эканоміка рэгіёнаў:

#### вычарпанасць механізмаў для развіцця

Нягледзячы на з'яўленне ў асобных рэгіёнах краіны структурных эканамічных праблем, мясцовыя ўлады аператыўна робяць захады, каб прадухіліць рост сацыяльнай напружанасці. Пры гэтым, акрамя росту заробку, у мясцовага кіраўніцтва не атрымліваецца выканаць большасць паказнікаў сацыяльна-эканамічнага развіцця рэгіёнаў і дзяржаўных праграм. У мінулым годзе ўсе рэгіёны краіны правалілі прагнозныя паказнікі па росце валавага рэгіянальнага прадукту (табл. 4). На 2014 год гэтыя паказнікі былі значна зніжаныя па ўсіх абласцях у 2–3 разы, што сведчыць аб вычарпанасці механізмаў стымулявання эканамічнага развіцця рэгіёнаў.

**Табліца 4. Валавы рэгіянальны прадукт па абласцях у 2013 годзе ў параўнанні з 2012 і прагноз на 2014 год, %<sup>8</sup>**

Вобласці	Брэсцкая	Віцебская	Гомельская	Гродзенская	Магілёўская	Мінская
Прагноз на 2013 год	109.9	112.0	106.5	109.4	108.7	108.0
Па выніках 2013 года	102.1	98.2	101.1	102.9	97.8	104.0
Прагноз на 2014 год	102.5	103.5	103.5	103.0	103.5	103.0

Варта зазначыць, што ў 2013 мясцовыя ўлады правалілі праграму мадэрнізацыі рэгіянальных валаўтваральных прадпрыемстваў. *Па-першае*, нягледзячы на вялікія аб'ёмы

<sup>8</sup> Пл.: <http://belstat.gov.by/>

інвестыцый з дзяржаўнага і мясцовых бюджэтаў, канку-рэнцызольнасць на знешніх рынках беларускай прадукцыі не павялічылася. Пры гэтым мясцовыя адміністрацыі пачалі заяўляць аб негатыўных наступствах гэтай дзярж-праграмы для сацыяльнай стабільнасці ў рэгіёнах: мадэрнізацыя прадугледжвае скарачэнне работнікаў прадпрыемстваў і рост беспрацоўя. *Па-другое*, найбольш буйныя капіталаўкладанні дзяржавы ў дрэваапрацоўку засведчылі поўную неэфектыўнасць як кіраўніцтва дзяржпрадпрыемстваў, так і мясцовых уладаў, што меліся ажыццяўляць нагляд за выкананнем гэтых праектаў.

Праграма будаўніцтва жылля, якая з'яўляецца крытычна важнай для дзейнага палітычнага кіраўніцтва краіны, на месцах таксама прабукоўвае. На працягу года выдаткі абласных бюджэтаў на ЖКП і жыллёвае будаўніцтва былі значна павялічаныя, аднак, паводле старшыні Дзяржкантролю А. Якабсона, за 2013 год так і не былі здадзеныя 77 праблемных дамоў па ўсіх абласцях, акрамя Гродзенскай, нягледзячы на абяцанні мясцовага кіраўніцтва. Дзяржкантроль таксама засведчыў неэфектыўнасць выкарыстання ў рэгіёнах сродкаў на мерапрыемствы па энергазберажэнні, з-за чаго згублены прыбытак ацэньваецца ў памеры Вг 328 млрд.

Пры гэтым па некаторых пытаннях інтарэсы Мінска і рэгіёнаў разыходзяцца. На пачатку 2013 года на мясцовыя органы ўлады былі ўскладзеныя абавязкі асноўнага рэгулятара прысутнасці буйных гандлёвых сетак, якія ў большасці выпадкаў прадстаўляюць замежны капітал. Напрыканцы 2013 года А. Лукашэнка выказаў незадаволенасць павелічэннем долі замежных гандлёвых сетак і выцісканнем з рынку дзяржаўнага манапаліста Белкаапсаюза.

Аднак асноўныя рэакцыі цэнтральнай улады на ўзнікаючыя праблемы ў дачыненнях з рэгіёнамі застаюцца традыцыйнымі: кадравая ратацыя і пагроза крымінальнага пераследу. Варта зазначыць, што большасць кіраўнікоў раёнаў займае свае пасады 3–5 гадоў. Напярэдадні кожнай з прэзідэнцкіх кампаній кіраўнік дзяржавы замяняе найбольш непапулярных чыноўнікаў у рэгіёнах, што дазваляе спісаць на іх памылкі ў сацыяльна-эканамічным развіцці. У

старшыні прызначаюцца выхадцы з іншых абласцей і раёнаў, мясцовыя кадры звычайна не дапускаюцца да кіравання.

Пры гэтым найвышэйшае кіраўніцтва дзяржавы часта выкарыстоўвае антыкарупцыйную рыторыку і пагражае крымінальным пераследам у адносінах да мясцовых чыноўнікаў, але ў большасці выпадкаў пагрозы не рэалізуюцца. Дзейная «вертыкаль улады» забяспечвае сацыяльную і палітычную стабільнасць у рэгіёнах, што цалкам задавальняе прэзідэнта А. Лукашэнку.

### Заклучэнне

Цэнтральныя ўлады ў сітуацыі скарачэння рэсурсаў пашыраюць магчымасці мясцовых уладаў для самастойнага забеспячэння бюджэтаў, а таксама ствараюць новыя крыніцы іх папаўнення. Улады таксама імкнуцца павялічваць узровень фінансавання мясцовых выдаткаў за кошт насельніцтва. Аднак яны працягваюць абмяжоўваць уплыў жыхароў на размеркаванне мясцовых фінансаў праз закрытасць органаў самакіравання.

Пры гэтым і мясцовая наменклатура, і цэнтральныя ўлады зацікаўленыя ў захаванні *status quo* ў расстаноўцы сіл на мясцовым узроўні. Найвышэйшае кіраўніцтва дзяржавы разглядае мясцовыя выбары 2014 як «іспыт для ўлады» напярэдадні прэзідэнцкай кампаніі 2015 і не зацікаўленае ў з'яўленні прадстаўнікоў апазіцыі нават на такім узроўні. Мясцовы дырэктарат і наменклатура, прадстаўнікі якой ужо даўно дамінуюць у саветах, хацелі бы захаваць непублічнасць працэса размеркавання бюджэтных сродкаў.

Як вынік, дэпутацкі корпус саветаў 27-га склікання застанецца не менш бюракратызаваным, чым папярэдні, з мізэрным адсоткам пазасістэмных прадстаўнікоў у перыферыйных раёнах. Асноўнымі бенефіцыярамі закрытасці мясцовых органаў улады з'яўляюцца прадстаўнікі сферы ЖКГ, жыллёвага будаўніцтва і сельскагаспадарчае лобі, бюджэтныя выдаткі на якія ўзрастаюць найбольшымі тэмпамі. Аднак наўзамен, нягледзячы на непапулярнасць, мясцовыя ўлады будуць вымушаныя працягваць працэс аптымізацыі органаў улады ў сельскай мясцовасці.

## **ПРОГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ: СДЕЛАЙ ТО, НЕ ЗНАЮ ЧТО**

**Дмитрий Брюховецкий**

### **Резюме**

2013-й явился ещё одним годом застоя для прогосударственных общественных объединений – Федерации профсоюзов Беларуси (ФПБ), РОО «Белая Русь» и ОО «БРСМ». Связано это с тем, что на политической сцене в рамках белорусского государства этим организациям отводятся крайне ограниченные роли. В условиях же кризиса белорусской модели и недостатка финансирования, даже предоставленные возможности рассматриваемые организации не используют в полной мере.

### **Тенденции:**

- ФПБ продолжает оставаться самым массовым и одним из наименее авторитетных общественных объединений в Беларуси;
- РОО «Белая Русь» уже не первый год остаётся прообразом будущей политической партии, но лишена возможности преобразоваться в неё;
- ОО «БРСМ» всё в большей степени рассматривается властями как источник трудовых ресурсов, призванных компенсировать отток кадров за рубеж;
- значимость всех прогосударственных общественных объединений продолжает снижаться.

### **Федерация профсоюзов Беларуси: злой гений Александр Ярошук**

2013-й не стал годом каких-либо знаковых событий для Федерации профсоюзов Беларуси (ФПБ). Деятельность этой организации проходила в характерном для неё пассивном режиме, когда профсоюзы играют вспомогательную роль по контролю над настроениями в трудовых коллективах. Частично профсоюзы в этой роли призваны оказывать социальную поддержку трудящимся, однако в условиях общего кризиса белорусской социально-экономической модели ФПБ всё в большей степени испытывает недостаток средств для работы даже в этом направлении.

ФПБ пытается сформулировать — хотя бы на уровне лозунгов — предложения по улучшению социально-экономической ситуации в стране, однако проблема заключается в том, что подобные требования и претензии федерация не может предъявить президенту, а в смягчённом виде адресует правительству. В июле-сентябре 2013 официальные профсоюзы попытались выступить против нового порядка оплаты больничных, а также выплат пособий по беременности и родам, существенно ухудшающего условия трудящихся, однако эти попытки оказались предсказуемо безуспешными.

Одним из важнейших направлений деятельности ФПБ является борьба с теми профсоюзами, которые в эту организацию не входят. Так, официальный сайт ФПБ достаточно часто размещает уничижительную информацию о лидере независимых профсоюзов Александре Ярошукe с использованием лексики и выражений, характерных для советской пропаганды 1930-х годов.<sup>1</sup>

Традиционная встреча президента А. Лукашенко с председателем ФПБ Л. Козиком прошла 25 февраля. В целом, исходя из официальных сообщений, беседа практически дублировала аналогичную беседу, которая состоялась между Лукашенко и Козиком годом ранее. Так, белорусский лидер в очередной раз отметил, что до него доходит противоречивая информация о том, что происходит в профсоюзном движении, и поинтересовался, не теряют ли профсоюзы своих позиций. Ответ Л. Козика был предсказуемо стандартным: безусловно, нет, численность профсоюзов растёт. После чего А. Лукашенко вернулся к идее активизации деятельности официальных профсоюзов на частных предприятиях.

Интенция и логика властей понятны: для того чтобы контролировать настроения в рабочих коллективах частных предприятий, профсоюзы должны заниматься реальной защитой прав трудящихся. Но государственным профсоюзам, способным действовать только администра-

---

<sup>1</sup> Образец подобного творчества см.: [http://www.fpb.by/ru/menu\\_left/news?id=6871](http://www.fpb.by/ru/menu_left/news?id=6871); [http://www.fpb.by/ru/menu\\_left/news?id=6976](http://www.fpb.by/ru/menu_left/news?id=6976).

тивными методами, нечего предложить работникам частных предприятий. Власти не готовы пойти на изменение роли профсоюзов, даже ради установления дополнительного контроля над коллективами частных организаций.

ФПБ продолжает пребывать в значительной международной изоляции, поэтому любые контакты с иностранными профсоюзными организациями (преимущественно в рамках СНГ и государств Восточной и Юго-Восточной Азии) преподносятся как небывалый прорыв и успех в деятельности федерации. Тем не менее даже на широко разрекламированный белорусскими СМИ IV съезд Конфедерации профсоюзов Азербайджана, который проходил 5–6 февраля 2013 в Баку, приглашение получили представители как официальных, так и независимых профсоюзов.

На многие мероприятия Международной организации труда (МОТ) (напр. на прошедшую в апреле в Осло Европейскую региональную конференцию МОТ) представители ФПБ и вовсе не приглашаются, Беларусь на таких мероприятиях представлена независимыми профсоюзами. Тем не менее делегация ФПБ приняла участие в работе 102-й сессии МОТ в Женеве, которая прошла с 5 по 20 июня. Это участие обусловлено, в том числе, и процедурными правилами МОТ.<sup>2</sup> Несмотря на участие представителей ФПБ, Беларусь в очередной раз попала в число стран (наряду с Фиджи и Узбекистаном), в которых ситуация с правами работников требовала особого внимания со стороны МОТ.

К сожалению, других значимых проблем в социальной сфере в Беларуси, кроме урезания больничных, деятельности А. Ярошука и войны в Сирии, ФПБ не видит. Так, гораздо скромнее оказалась реакция профсоюзов на сокращения, которые проходили в 2013 и будут продолжены в 2014 году. Профсоюзы также не реагируют на всё большее распространение в стране практики принудительного труда, более того, поощряют и оправдывают принудительный бесплатный труд студентов и школьников (в том числе несовершеннолетних) на коммерческих объектах. Не отреагировали официальные профсоюзы и на постоянную

---

<sup>2</sup> На сессии Л. Козик являлся представителем трудящихся Беларуси.

практику вынужденных отпусков на предприятиях, сворачивание социальных программ и рост цен, отток рабочей силы за рубеж.

В итоге, у значительной части белорусского общества создаётся впечатление об официальных профсоюзах как об организации, которая занимается исключительно тем, что распределяет мелкие социальные бонусы и блага, и совсем не занимается реальной защитой интересов трудящихся.

### **РОО «Белая Русь»: бесконечный путь преобразования**

В 2013 году отличительной чертой деятельности «Белой Руси», как, впрочем, и в предыдущие годы, явилась её полная безыдейность. На встречах с активом, которые руководители организации вынуждены иногда проводить, зачастую эти руководители не в состоянии ни сформулировать цели и задачи организации, ни отчитаться в результатах своей деятельности.

В своих благотворительных, культурных и иных мероприятиях «патриотической или идеологической» направленности РОО «Белая Русь», несмотря на наличие значимых ресурсов, крайне редко выступает самостоятельным организатором. Как правило, объединение присоединяется, зачастую без реального вклада, к тем акциям, которые проводят государственные предприятия или объединения.

В 2013 году новым элементом в развитии РОО «Белая Русь» явился выход на международную арену и подписание соглашений о сотрудничестве с партиями «Самооборона Республики Польша» и «Согласие» (Латвия). «Самооборона Республики Польша» не является значимой политической силой в своём государстве. На выборах 2011 «Самооборона» получила 0.07% голосов избирателей и не прошла в польский парламент. «Согласие» обладает большим политическим весом (на последних выборах партия получила 28 мест в 100-местном латвийском парламенте). Подобные соглашения редко наполняются практическим содержанием, но позволяют РОО «Белая Русь» обеспечить

надёжный выезд в страны Евросоюза своих функционеров, не внесённых в «чёрные списки».

В целом, из всех трёх анализируемых прогосударственных общественных объединений деятельность РОО «Белая Русь» в наибольшей степени имеет формальный характер. Это связано прежде всего с тем, что сама организация создавалась как прообраз политической партии в рамках дискуссии о переходе к выборам по партийным спискам и, соответственно, формировании некой «партии власти». Однако эти дискуссии будут оставаться дискуссиями ещё долгое время, поскольку главный противник этой системы — президент А. Лукашенко — не видит значимых причин, чтобы отказываться от созданной и функционирующей в стране политической модели.

Характерно, что в 2013 рассуждения о партийной системе в Беларуси практически исчезли из публичных выступлений президента. Поэтому основная функция «Белой Руси» — продолжать служить прообразом будущей партии и объединять в своих рядах прежде всего руководителей государственных предприятий и организаций, с чем она успешно справляется.

### **ОО «БРСМ»: кадровый резерв**

Как и для других прогосударственных общественных объединений, 2013-й стал для ОО «БРСМ» годом застоя. Вместе с тем из всех трёх рассматриваемых проправительственных организаций БРСМ, по-видимому, имеет наибольший потенциал и оценивается действующей властью как некий реальный резерв, который можно задействовать, прежде всего, в решении обостряющейся кадровой проблемы. Государство и ранее рассматривало БРСМ как источник кадров для силовых органов, для чего всячески стимулировало создание так называемых мобильных отрядов охраны правопорядка (МООП). Так, ещё 10 декабря 2012, на встрече с первым секретарём ЦК ОО «БРСМ» Игорем Бузовским, А. Лукашенко особо отметил, что и БРСМ, и «Белая Русь» являются хорошим кадровым резервом для силовых органов.

БРСМ также отводится важная роль в развитии стройотрядовского движения и реализации инициативы «100 идей для Беларуси». Следует отметить, что стройотрядовское движение, которым занимается БРСМ и за участие в котором молодые люди реально могут получать какие-то деньги, всё в большей степени начинает конкурировать с практикой бесплатного принудительного труда школьников и студентов, к которой прибегают местные органы власти, не всегда оглядываясь на БРСМ. И 2013 год стал особо знаковым в этом отношении, так как учащаяся молодёжь начала активно и в открытую привлекаться к бесплатному участию в чисто коммерческих (в том числе строительных) проектах. Первые месяцы 2014 показали, что отток специалистов за рубеж, прежде всего в строительной отрасли, стимулирует власти к распространению практики использования бесплатного принудительного труда. Финансовые проблемы государства также не способствуют дальнейшему развитию стройотрядовского движения.

Девятнадцатого апреля в своём *Ежегодном послании белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь* Александр Лукашенко развил идею о том, что БРСМ должен продумать новую систему выявления молодых талантливых людей для их выдвижения на значимые позиции в обществе, в том числе и в государственном аппарате. На встрече с одарёнными учащимися, студентами и талантливой молодёжью, проходившей 21 мая, президент развил технократические идеи о роли молодёжи в модернизации страны.

В плане реализации проекта «100 идей для Беларуси», который особо отмечает глава государства, ОО «БРСМ» получил конкурента в лице проекта «Умные сети», инициированного Информационно-аналитическим центром при Администрации президента Республики Беларусь. Однако, если не учитывать нескольких голословных заявлений о востребованности предложений, выдвигаемых в рамках проекта «Умные сети», вопрос о практической отдаче этой инициативы остаётся открытым.

На форуме «Молодость. Традиции. Будущее» (29 октября) президент А. Лукашенко повторил неоднократно зву-

чавшие тезисы о важности работы БРСМ и в очередной раз подчеркнул необходимость охвата (в том или ином виде) этой организацией максимального числа молодых людей.

Всё выше сказанное свидетельствует о том, что государство имеет смутное представление о роли молодёжи в жизни общества, за исключением, конечно, уверенности в том, что молодые люди не должны участвовать в каких-либо несанкционированных политических процессах.

### **Заключение**

В 2013 году прогосударственные общественные объединения фактически не развивались. Они заняли свою узкую нишу в политической и социальной системе страны, а государство не видит никаких оснований для расширения этой ниши. Более того, общий кризис белорусской модели развития способствует дальнейшему сокращению роли рассматриваемых организаций, и прежде всего ФПБ, в жизни общества и деятельности государства.

# **ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА**



## **БЕЛОРУССКО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: ЕВРАЗИЙСКАЯ ВОРОНКА**

**Татьяна Манёнок, Анатолий Паньковский**

### **Резюме**

В 2013 году Россия интенсивно продвигала евразийскую интеграцию. Беларусь, со своей стороны, исчерпала ряд связанных с этой интеграцией преимуществ, тогда как её издержки возросли. Вступление России в ВТО обострило проблемы сбыта белорусской продукции на российском рынке. Одновременно чрезмерная «пристёжка» Беларуси к российскому рынку, переживающему рецессию, способствовала увеличению отрицательного торгового сальдо.

Продолжали нарастать сложности и обостряться конфликты интересов в таможенной «тройке», которые останутся определяющими на этапе формирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Принципиально важная для белорусского руководства проблема перечисления нефтяных пошлин в белорусский бюджет в течение года не нашла положительного решения; этот вопрос остаётся в повестке 2014 года. Исключительная зависимость Беларуси от России всё более ограничивает самостоятельность белорусских властей, включая вопросы управления национальными предприятиями, поскольку российские банки являются их прямыми кредиторами.

### **Тенденции:**

- нарастание социально-экономических диспропорций между государствами-участниками таможенной «тройки» по мере интенсификации евразийской интеграции;
- нарастание внутренних противоречий в альянсе, которые не преодолеваются в ходе очередной интеграционной фазы;
- утрата Беларусью конкурентных преимуществ, в том числе на российском рынке;
- появление «силовой» составляющей в российско-белорусских отношениях.

### **Евразийский лабиринт**

В 2013 году Россия продолжала форсировать евразийскую интеграцию в виде комплекса из трёх «матрёшек» — Таможенного союза (ТС), Единого экономического пространства (ЕЭП) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Как и предполагалось в предыдущих обзорах *Ежегодника*<sup>1</sup>, сложности и конфликты интересов, имевшие место на этапе подписания соответствующих интеграционных «пакетов», неизбежно сказались на этапе реализации проектов, в то время как ситуация переводилась на новый уровень сложности. Специально заметим, что более «глубокий уровень» интеграции вовсе не снимает проблем, которые возникли на предыдущих этапах.

В минувшем году стало очевидно, что, по мере осуществления мероприятий по синхронизации внутри ТС и ЕЭП, Беларусь в результате практически исчерпала основные преимущества в виде льготной цены на газ и особых условий поставок нефти. Речь идёт о том, что, несмотря на остающиеся ценовые преимущества при поставках российского сырья, конкурентные преимущества белорусских товаров на рынке Российской Федерации оказались утраченными (а энергетическая составляющая в себестоимости белорусской продукции возросла). Вступление России в ВТО на фоне форсированной евразийской интеграции обострило конкуренцию на ключевом для Беларуси рынке. Белорусские чиновники мгновенно заговорили о вытеснении с российского рынка белорусских производителей седельных тягачей, грузовых автомобилей, шин, сельхозмашин, продовольствия. «Мы уже в полной мере хлебнули негативных моментов, оказавшись по факту в ВТО, поскольку мы находимся в Таможенном союзе», – пожаловался первый вице-премьер Беларуси В. Семашко президенту А. Лукашенко весной 2013 года.<sup>2</sup>

Белорусское руководство, впрочем, решило, что от евразийской интеграции можно получить новые бонусы на этапе создания ЕАЭС, который должен стартовать с 1 января 2015 года. В первую очередь речь идёт об экспортных пошлинах на нефтепродукты, которые Беларусь

---

<sup>1</sup> См., напр.: Коктыш К. Россия – Беларусь: евразийский вальс // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2013. С. 81.

<sup>2</sup> В. Семашко: «Мы уже хлебнули негативных моментов, находясь в Таможенном союзе и по факту оказавшись в ВТО» // *Интерфакс* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/1131041>.

перечисляет в российский бюджет, но хотела бы этого не делать.

На протяжении года эксперты и чиновники таможенной «тройки» работали над договором о создании ЕАЭС и пытались устранить существующие изъятия и барьеры в торговле между собой. Справиться с этой задачей не удалось: осенью 2013 года перечень изъятий и ограничений в «тройке» включал 578 пунктов. В том числе в перечне оказалось и самое принципиальное для Беларуси изъятие — экспортные пошлины на нефтепродукты, отмену которых белорусское руководство отчаянно лоббировало на всех саммитах «тройки».

События и обстоятельства минувшего года довольно отчётливо показали, что в условиях разноскоростного вовлечения стран «тройки» в ВТО всё заметнее проявляются диспропорции в экономическом и социальном развитии стран-участниц ТС. Это явилось дополнительным стимулом для спусковых механизмов защиты внутренних рынков. Весной 2013 года российская ассоциация «Росагромаш» обратилась в Коллегию ЕЭК за защитой от недобросовестной конкуренции со стороны белорусских производителей сельхозтехники. На проблемы, возникающие на белорусском рынке, пожаловались также российские производители рыбной продукции, российская ассоциация предприятий кондитерской промышленности и т. д.

Белорусская сторона, не обременённая обязательствами перед ВТО, активнее других в «тройке» пользовалась инструментами защиты рынка. Именно по инициативе Минска ЕЭК увеличила в Таможенном союзе импортные пошлины на молочные продукты, сельхозтехнику, а также инициировала повышение тарифных ставок по группе других чувствительных для белорусской экономики позиций.

В 2013 году продолжилось обсуждение *пяти* интеграционных проектов, символизирующих глубину белорусско-российской интеграции, а именно: «Гродно Азот» — с «Газпромом», «Пеленг» — с «Роскосмосом», «Интеграл» — с «Росэлектроникой», МАЗ — с КамАЗ, «Минский завод колесных тягачей» (МЗКТ) — с госкорпорацией «Ростехнологии». Ни один из проектов предсказуемо не фини-

шировал, однако ускорилась подготовка к приватизации «Интеграла» (в 2013 году стороны подписали меморандум о взаимопонимании и провели оценку рыночной стоимости акций «Интеграла»), ОАО «Пеленг», «Гродно Азот» и МЗКТ.

### Торговля: некоторые плоды интеграции

В 2013 году состояние внешней торговли Беларуси товарами резко ухудшилось по сравнению с 2012 годом: экспорт упал на 19.2% (до USD 37.2 млрд), тогда как импорт снизился всего на 7.3% (до USD 43 млрд). Россия, разумеется, сохранила роль основного торгового партнёра Беларуси по итогам года. Товарооборот между странами составил USD 39.7 млрд (43.8 млрд в 2012 году) (табл. 1). На долю России пришлось 49.5% общего объёма белорусской внешней торговли.

В свою очередь Беларусь входит в шестёрку крупнейших торговых партнёров Российской Федерации. Россия вновь вернула себе позиции главного экспортного рынка Беларуси, поскольку в 2012 году таковым являлся Евросоюз — за счёт «растворительного бизнеса». В 2013 году экспорт из Беларуси в Россию вырос на 3.2% — до USD 16.8 млрд. В то же время торговля с Россией внесла основной вклад в отрицательное сальдо внешней торговли товарами Беларуси: минус USD 6 млрд (минус 11.26 млрд в 2012 году).

**Таблица 1. Динамика внешней торговли товарами Республики Беларусь с Российской Федерацией в 2008–2013 годах, USD млн<sup>3</sup>**

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	в % к 2012
Товарооборот	34 059	23 445	28 034	39 439	43 824	39 717	90.6
Экспорт	10 552	6 719	9 954	14 509	16 283	16 829	103.2
Импорт	23 507	16 726	18 081	24 930	27 541	22 888	83.1
Сальдо	-12 955	-10 007	-8 127	-10 421	-11 257	-6 058	

<sup>3</sup> Основные итоги торгово-экономического сотрудничества Республики Беларусь с Российской Федерацией см.: <http://www.embassybel.ru/trade-relations/>

Импорт товаров из России сохраняет сырьевую направленность, при этом энергетические товары составляют 52.6% (по итогам 2013 года) от всего объёма импорта из России.<sup>4</sup> Экспорт в Россию представлен большей номенклатурой товаров по сравнению с импортом: 10 товарных групп формируют около 70%, а 15 товарных групп – 80% всего объёма экспорта в Россию.

Машины, оборудование и транспортные средства, в том числе сельхозтехника, грузовики, седельные тягачи, автопогрузчики, стоят на первом месте по экспорту из Беларуси в Россию. Второе место в структуре экспорта занимают продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё. Далее следует продукция химической промышленности, в том числе лекарства и шины. В 2013 произошло существенное падение по важнейшим экспортным позициям: продукция машиностроения, изделия из чёрных металлов, шины. Вместе с тем другие товарные позиции топ-10 белорусского экспорта в Россию выросли – это продукты питания, пластмассы и продукция деревообработки.

**Таблица 2. Динамика доли России в экспорте отдельных белорусских товаров, 2003, 2007, 2009, 2011, 2013 годы**

Товар	Доля России в общем годовой объёме белорусского экспорта, % в стоимостном выражении				
	2003	2007	2009	2011	2013
Телевизоры	98.0	95.9	96.9	97.3	99.2
Мясо	99.9	99.9	99.9	98.6	95.2
Обувь	93.9	90.1	92.8	91.7	96.2
Трансформаторы	—	93.9	92.1	93.5	93.2
Седельные тягачи	80.2	80.6	52.1	90.8	84.3
Молоко	98.7	87.9	82.7	89.6	96.7
Дорожная техника	—	84.1	82.7	87.9	71.7
Бытовая аппаратура для приготовления пищи	88.2	79.9	82.3	84.1	86.5
Металлообрабатывающие станки	77.8	74.9	86.6	80.2	80.4
Прицепы, полуприцепы	84.8	78.1	49.0	83.8	67.3

<sup>4</sup> Там же.

Грузовые автомобили	75.0	65.6	60.8	74.1	82.6
Мебель	77.1	72.8	70.6	75.7	77.3
Подшипники	67.3	65.3	61.7	67.3	75.5
Плитка керамическая	80.8	55.5	74.2	79.6	76.2
Двигатели внутреннего сгорания	—	84.1	79.3	79.4	79.6
Холодильники	85.2	81.4	73.9	67.7	67.4
Тракторы	49.0	45.8	34.5	52.5	56.5
Шины	69.0	38.4	56.3	51.6	56.4

*Источник:* Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

Итоги торговли с Россией за 2013 год внушают тревогу прежде всего потому, что Россия была и остаётся основным рынком сбыта для несырьевой белорусской продукции (табл. 2). Падение спроса на белорусскую продукцию не привело к замещению российского рынка другими рынками по большинству товарных позиций. Это означает, что в отсутствие диверсификации экспортной политики дальнейшее сужение российского рынка для белорусских товаров приведёт к кризису всей белорусской промышленности.

### **Белорусская калийная компания: развод по-русски, развод по-белоруски**

В июле 2013 года последовал громкий развод белорусско-русского калийного альянса: «Уралкалий» объявил о выходе из Белорусской калийной компании (БКК). Реакция белорусской власти на калийный развод оказалась беспрецедентно жёсткой – арест гендиректора «Уралкалия» и председателя наблюдательного совета БКК Владислава Баумгертнера, которому белорусское следствие предъявило обвинение в уголовном преступлении и нанесении ущерба в объёме USD 100 млн.

В ответ Москва ограничилась точечными «ударами», заявив об имеющихся у российской санитарной службы замечаниях к качеству белорусской молочной продукции. Также было заявлено о сокращении поставок нефти в Бе-

ларусь. МИД России предупредил белорусскую сторону о том, что задержание В. Баумгертнера «может повлиять на график российско-белорусских контактов на политическом уровне». Хотя БКК, в отличие от *пяти* упомянутых выше проектов, не является «витриной» белорусско-российской интеграции, всё же судьба компании — отражение глубины и качества российско-белорусского сотрудничества.

Скандалный развод обескровил БКК — «Беларуськалий» оказался без собственной товаропроводящей сети, поскольку команду ключевых менеджеров БКК составлял персонал «Уралкалия». «Беларуськалий» вынужден был приступить к созданию собственной трейдерской сети, заявив при этом, что на восстановление сбытовой сети БКК уйдёт 1–3 месяца. «Уралкалий» не только отказался работать через единого трейдера, но и приступил к реализации принципиально новой стратегии продаж «объём приоритетнее цены», что обрушило цены на мировом калийном рынке как минимум на 100 USD/тонну. Александр Лукашенко заявил, что в связи с уходом «Уралкалия» из БКК Беларусь потеряла от USD 1.5 до 2 млрд, Россия же — свыше USD 3 млрд.

Для того чтобы «Беларуськалий» не потерял свою долю на мировом рынке, а государство не лишилось валютной выручки, власти вынужденно пошли на существенные меры по господдержке главного экспортёра страны в сложной экономической ситуации 2013 года. Для «Беларуськалия» обнулили экспортные пошлины (75–85 EUR/тонна), отсрочили ряд платежей, что позволило компании удержать позиции на рынке. Тем не менее 2013 год для компании не стал успешным, как, впрочем, и провальным. На экспорт поставлено 3.437 млн т калийных удобрений (в пересчете на 100-процентное содержание хлоркалия) против 3.668 млн т в 2012 году. При этом валютная выручка снизилась на USD 599.3 млн по сравнению с 2012 годом; общий объём валютной выручки снизился до USD 2.063 млрд.

## **Нефть и нефтепереработка**

«Звёздный час» белорусской нефтянки — 2012-й, год расцвета «растворительного» бизнеса. Под давлением России

Беларусь была вынуждена свернуть этот бизнес, после чего её нефтяные показатели стремительно поползли вниз. По итогам 2013 года, белорусская нефтянка поставила на экспорт на 4 млн т топлива меньше, чем в 2012 году, — 13.563 млн т, соответственно упала и валютная выручка — до USD 10.176 млрд.

В 2013 году впервые Россия декларативно привязала поставки нефти в Беларусь к реализации *пяти* интеграционных проектов. Стороны так и не подписали годовой баланс по нефти, и белорусские НПЗ вынуждены работать в рамках ежеквартальных графиков. Ситуацию в нефтянке обострил калийный кризис, на фоне которого российское правительство резко секвестировало в 4 кв. поставки нефти в Беларусь по «трубе».

Над белорусскими НПЗ нависла угроза остаться на голодном пайке, однако глава госкомпании «Роснефть» Игорь Сечин вовремя протянул руку помощи Минску. На встрече с А. Лукашенко (сентябрь 2013) он сообщил, что «Роснефти» удалось убедить российское руководство сохранить поставки нефти в Беларусь в полном объёме.<sup>5</sup> С одной стороны, И. Сечин руководствовался сугубо прагматичными соображениями, пытаясь минимизировать убытки собственной компании (порядка USD 3 млн в случае сокращения поставок нефти в Беларусь). С другой стороны, недавний куратор ТЭК в российском правительстве выступил в роли миротворца в калийном конфликте.

Кроме того, И. Сечин примерился к роли неформального куратора экономических связей двух стран — напр. в отношении планов российских инвесторов по покупке белорусских предприятий. Причём здесь он может показать пример всем, поскольку имеет стратегические виды на некоторые активы в Беларуси, и прежде всего на Мозырский НПЗ, в акционерном капитале которого «Роснефти» принадлежит более 12.5% через «Славнефть». В конце 2013 года в белорусских правительственных коридорах всерьёз

---

<sup>5</sup> См.: Манёнок Т. Станет ли Сечин главным поставщиком нефти в Беларусь? // *Наше мнение* [Электронный источник] Точка доступа: <http://nmnby.eu/news/analytics/5288.html>.

обсуждалось намерение «Роснефти» стать генеральным поставщиком нефти в Беларусь. Кроме того, белорусское руководство обсуждало с «Роснефтью» планы о поставках природного газа на предприятия «Белнефтехима», в том числе для ОАО «Гродно Азот». До сих пор эти планы так и не дошли до стадии реализации.

### **Кредитная поддержка**

Тридцатого апреля 2013 Беларусь получила *пятый* транш кредита Антикризисного фонда ЕврАзЭС. Напомним, что 4 июня 2011 года Совет АКФ одобрил финансовый кредит для Беларуси в объёме USD 3 млрд, который, как предполагалось, будет выделяться *шестью* траншами в течение 2011–2013 при условии выполнения белорусским правительством этапов кредитной программы. Минфин Беларуси ожидал, что *шестой* транш кредита (USD 440 млн) поступит в страну в ноябре 2013 года. Но в конце 2013 года совет АКФ принял решение отложить на полгода рассмотрение этого вопроса ввиду невыполнения Беларусью условий кредитной программы. В частности, Беларусь не выполнила свои обязательства по уровню валовых и чистых международных резервов, по приватизации, а также по приросту кредитов в экономике. Не выполнено также условие по сближению с российскими ставками акцизов на алкогольную и табачную продукцию.

В то же время в марте 2013 года, по итогам заседания Высшего госсвета Союзного государства, Владимир Путин заявил о том, что в 2014 году правительство Российской Федерации предоставит Беларуси дополнительные заемные средства в размере до USD 2 млрд. Министр финансов Российской Федерации Антон Силуанов уточнил, что этот кредит будет предоставлен на срок до 10 лет за счёт федерального бюджета и других источников. Тем не менее *первый* транш российского правительственного кредита в размере USD 440 млн Беларусь успела получить под самый занавес уходящего 2013 года.

В минувшем году отчётливо проявился ещё один аспект кредитования Беларуси со стороны России. Как заявил

25 сентября на встрече с А. Лукашенко председатель правления «Сбербанка» России Герман Греф, за *три* года банк «влил» в Беларусь USD 11 млрд.<sup>6</sup> Речь шла о кредитовании белорусских предприятий. Даже если принять во внимание, что Г. Греф допустил преувеличение (напр. двукратное), всё равно получается, что долги белорусских предприятий — это долги российскому государству. Таким образом, один из важнейших вопросов будущей повестки — критическая кредитная зависимость Беларуси от России (наряду с энергетической зависимостью).

### Заключение

2013 год — очередной период, характеризующийся возрастающей зависимостью Беларуси от России по группе критических параметров, включая поставки энергоресурсов, товарный экспорт и кредиты. Однако эта возрастающая зависимость перестала сопровождаться заметными экономическими эффектами в виде экономического роста, роста доходов населения, экспорта и т. д. По всей видимости, этот понижающийся тренд, помимо прочего связанный с рецессией в России, будет продолжен.

В преддверии запуска ЕАЭС белорусское руководство попытается решить в свою пользу проблему пошлин на нефтепродукты (цена вопроса — USD 2–3 млрд), и такой шанс у него имеется.

В аспекте прогнозирования имеется целая группа неопределённостей, связанная с российско-украинским конфликтом. Очевидно, что белорусское руководство попытается воспользоваться возможностями, открывающимися в связи с этим конфликтом, и выторговать некоторые преференции, хотя поручиться за итоговый успех этого предприятия сложно. Даже если в 2014 году Россия предложит более щедрую помощь, белорусская сторона не сможет воспользоваться преимуществами в полной мере,

---

<sup>6</sup> Сбербанк РФ за три года «влил» в Беларусь 11 млрд долларов // *Телеграф* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://telegraf.by/2012/09/sberbank-rf-za-tri-goda-vlil-v-belarus-11-mlrd-dollarov>.

поскольку белорусская модель генерирует возрастающие издержки. В перспективе неявное кредитование белорусских предприятий российским правительством способно лишь обострить проблему экономической независимости Беларуси.

## БЕЛАРУСЬ – ЕУРАПЕЙСКІ САЮЗ: НАПЯРЭДАДНІ ЧАРГОВАГА ПАЦЯПЛЕННЯ

Дзяніс Мельянцоў

### Рэзюмэ

2013 год у беларуска-еўрапейскіх зносінах не прынёс якіх-кольвек радыкальных прарываў: ні адзін з бакоў не пайшоў на саступкі ў мэтах нармалізацыі стасункаў. Аднак вастрэня палітычнага канфлікту істотна знізілася, у тым ліку дзякуючы інтэнсіўным дыпламатычным кантактам. Пад канец года быў сфармаваны прыблізны парадак дня двухбаковых зносінаў на найбліжэйшы перыяд.

### Тэндэнцыі:

- нарошчванне колькасці кантактаў па дыпламатычнай і палітычнай лініях паміж Мінскам і Брусэлем;
- змякчэнне негатыўнай рыторыкі з абодвух бакоў;
- з'яўленне парадку дня для двухбаковых стасункаў.

### Больш камунікацыі

2013 год у беларуска-еўрапейскіх зносінах быў напоўнены інтэнсіўнай дыпламатычнай працай. Беларускі МЗС што-месяц праводзіў сустрэчы з амбасадарамі краін-сябраў Еўрасаюза, Прадстаўніцтвам ЕС у Мінску, а таксама даваў даручэнні беларускім амбасадарам у краінах ЕС даносіць пазіцыю афіцыйнага Мінска да кіраўніцтва прымаючых краін. Было праведзена мноства кансультацыяў паміж міністэрствамі замежных спраў Беларусі і краін ЕС.

У сакавіку-красавіку намесніца міністра замежных спраў Алена Купчына зрабіла *два* важныя візіты: у Парыж і Брусэль, дзе сустракалася з палітыкамі і еўрапейскімі чыноўнікамі для абмеркавання беларуска-еўрапейскіх стасункаў. Так, 6–7 траўня яна наведала з працоўным візітам Венгрыю, а 17 траўня прыняла ўдзел у сустрэчы міністраў замежных спраў краін-удзельніц Вышаградскай

групы і «Усходняга партнёрства» ў Кракаве<sup>1</sup>. На сустрэчы Купчына падкрэсліла зацікаўленасць беларускага боку ў працягненні прагматычнага супрацоўніцтва і прапанавала зацвердзіць спіс стратэгічных праектаў «Усходняга партнёрства» і ўзмацніць бізнес-складнік гэтай ініцыятывы.

12–13 чэрвеня А. Купчына наведала Вільню, дзе адбыліся кансультацыі з віцэ-міністрам замежных спраў Літвы Андрусам Крывасам і сустрэча з міністрам замежных спраў Лінасам Лінкявічусам. 6–7 верасня Алена Купчына пабывала з візітам у Латвіі, дзе прыняла ўдзел у міжнароднай Рыжскай канферэнцыі і серыі двухбаковых сустрэч з афіцыйнымі асобамі Латвіі. Пасля Рыгі А. Купчына здзейсніла працоўны візіт у Вялікабрытанію, падчас якога адбыліся сустрэчы з прадстаўнікамі брытанскага МЗС. А 8 кастрычніка яна пабывала ў Венгрыі, дзе яе прыняў прэм’ер-міністр гэтай краіны Віктар Орбан. Падчас гэтых сустрэчаў акрамя праблематыкі двухбаковых зносінаў абмяркоўваліся і перспектывы паляпшэння стасункаў Беларусі з ЕС у цэлым.

Міністр замежных спраў Уладзімір Макей таксама здзейсніў некалькі важных візітаў. Так, 12–13 лютага ён узяў удзел у другім раўндзе нефармальных міністэрскіх дыялогаў краін-удзельніц «Усходняга партнёрства» (Тбілісі). Падчас сустрэч з камісарам Штэфанам Фюле і намесніцай кіраўніка Еўрапейскай службы знешняга дзеяння Хельгай Шмід, У. Макей выказаўся на карысць урэгулявання ўсіх праблемных пытанняў шляхам дыялогу. Ён таксама выказаў зацікаўленасць Беларусі ў далейшай уключанасці ў агульнаеўрапейскія інтэграцыйныя працэсы.

На далейшае нарошчванне дыпламатычнай і палітычнай камунікацыі паміж Мінскам і Брусэлем станоўча паўплывала рашэнне Рады ЕС ад 24 чэрвеня аб прыпыненні візавых санкцыяў супраць Уладзіміра Макея (на перыяд, пакуль ён займае пасаду кіраўніка МЗС Беларусі). Гэты

<sup>1</sup> Замест міністра У. Макея, які, верагодна, адмовіўся ад візіту з-за таго, што на той момант яшчэ знаходзіўся ў візавым «чорным спісе» ЕС.

крок быў успрыняты ў Беларусі як намер Еўрасаюза працягваць актывізацыю двухбаковых кантактаў.

12–13 верасня У. Макей узяў удзел у чарговай нефармальнай сустрэчы міністраў замежных спраў краін «Усходняга партнёрства» (Ерэван). На сустрэчы Макей зрабіў шэраг заяў пра неабходнасць прытрымлівацца прынцыпа раўнапраўя падчас працы ў межах «Усходняга партнёрства», а таксама пра неабходнасць падвышэння практычнага складніка ініцыятывы – рэалізацыі сумесных праектаў у сферы транспарту, гандлю, энергетыкі і кіравання межамі.

Адначасова з кантактамі па лініі Мінск – Брусэль актывізавалася і камунікацыя з суседнімі з Беларуссю краінамі, якія ўваходзяць у Еўрасаюз. Дзясятага красавіка ў Віцебску адбылася працоўная сустрэча У. Макея з міністрам замежных спраў Латвіі Эдгарсам Рынкевічам. Імаверна, што на гэтай сустрэчы бакі дамовіліся пра далейшыя крокі ў бок паляпшэння стасункаў. На гэта Рынкевічс намякнуў пад час пасяджэння міністраў замежных спраў ЕС 22 красавіка. Адначасова ў Віцебску адбылося падпісанне Міжурадавай дамовы аб рэжыме беларуска-латвійскай дзяржаўнай мяжы.

У красавіку адбыўся выключна важны для двухбаковых адносінаў візіт прэм’ер-міністра Беларусі Міхаіла Мясніковіча ў Літву. Нагодай для візіту стаў IX Міжнародны беларуска-літоўскі эканамічны форум. Аднак цэнтральнае месца было адведзена пытаннем палітычных адносінаў, у тым ліку і з ЕС у цэлым. Паводле М. Мясніковіча, пад час прэзідэнцтва Літвы ў 2013 Беларусь «абавязаная рэалізаваць дадатковыя магчымасці па лініі Беларусь – ЕС, сур’ёзна прасунуцца па шляху нармалізацыі беларуска-еўрапейскіх адносінаў». У межах візіта Мясніковіча ў Літву 18 красавіка была заключаная ўгода па набыцці 30% тэрмінала сухіх насыпных грузаў у порце Клайпеды. Такім чынам, Літве былі дадзеныя своеасаблівыя гарантыі транзіта беларускіх калійных угнаенняў праз яе тэрыторыю. Выглядае, што гэтым дзеяннем афіцыйны Мінск спрабуе заручыцца падтрымкай Літвы ў далейшым паляпшэнні беларуска-еўрапейскіх стасункаў.

У ліпені У. Макей наведаў Брусэль, дзе ўзяў удзел у міністэрскай сустрэчы «Усходняга партнёрства». У сваіх прамовах Макей падкрэсліваў прынцыповую пазіцыю Беларусі што да раўнапраўнага стаўлення да ўсіх без выключэння ўдзельнікаў «Усходняга партнёрства» без санкцыяў і ўльтыматумаў. Традыцыйна Макей нагадаў пра гатовасць афіцыйнага Мінска да канструктыўнага супрацоўніцтва па праектах, якія ўяўляюць узаемны інтарэс. На міністэрскай сустрэчы У. Макей высунуў некалькі праектных прапаноў, што тычацца энергетыкі, транспарту і мытнай інфраструктуры. Паводле інфармацыі МЗС Беларусі, ў Брусэлі У. Макей таксама правёў серыю двухбаковых сустрэч з кіраўніцтвам Еўрапейскай службы знешняга дзеяння, Еўрапейскай камісіі, Рады Еўропы, а таксама асобнымі міністрамі замежных спраў краін-сябраў ЕС.

У 2013 годзе беларускі МЗС выказаў сваё стаўленне да ініцыятывы ЕС – *Еўрапейскага дыялогу пра мадэрнізацыю* (ЕДМ). У канцы студзеня ў еўрапейскія сталіцы быў разасланы *non-paper* (непублічны дакумент), у якім беларускі бок выказаў свае пажаданні што да развіцця гэтай ініцыятывы і ўмоваў далучэння да яе беларускага ўраду. У адпаведнасці з дакументам, афіцыйны Мінск прапанаваў трансфармаваць ЕДМ ў Партнёрства па мадэрнізацыі (на ўзор таго, што існуе паміж Расіяй і ЕС); партнёрства мае быць інструментам дапамогі, і у першую чаргу у сацыяльнай і эканамічнай сферах; любая дапамога мае засноўвацца выключна на патрэбах беларускага боку і зацвярджацца ім; структура партнёрства прапануецца прыкладна такая, якая прысутнічае ва «Усходнім партнёрстве». Такім чынам, беларускае кіраўніцтва прапануе калі не цалкам перафарматаваць ЕДМ, то адкрыць у ім новае двухбаковае вымярэнне, дзе адбывалася б камунікацыя на ўрадавым узроўні ў двухбаковым фармаце без апазіцыі і грамадзянскай супольнасці.

Важнай падзеяй 2013 года стала таксама заява МЗС Беларусі пра тое, што беларускі бок прыняў станоўчае рашэнне адносна просьбы Швецыі аб акрэдытацыі яе Часовага паверанага ў справах. Пасля скандалу з узаемным

закрышчём амбасадаў у жніўні 2012 года гэты крок дадае пазітыўны імпульс беларуска-еўрапейскім дачыненням.

Але, безумоўна, галоўнай падзеяй у беларускай дыпламатыі на еўрапейскім напрамку ў 2013 годзе стаў удзел у саміце «Усходняга партнёрства», які адбыўся ў Вільні 28–29 лістапада.

### **Саміт «Усходняга партнёрства»: беларускі сюрпрыз**

Інтрыга вакол удзелу прадстаўнікоў Беларусі ў Віленскім саміце «Усходняга партнёрства» захоўвалася да апошняга моманту. Некаторыя назіральнікі прагназавалі, што паўнаўтасны ўдзел Беларусі будзе абумоўлены істотным паляпшэннем сітуацыі з правамі чалавека ў краіне і вызваленнем хаця б часткі палітычных зняволеных. Нагадаю, што папярэдні саміт у Варшаве ў 2011 скончыўся дэмаршам беларускага боку з-за недастатковага ўзроўню прадстаўніцтва. Гэтым разам, аднак, еўрапейская дыпламатыя вырашыла не ўжываць дыскрымінацыйныя меры ў дачыненні да афіцыйнага Мінска, нягледзячы на адсутнасць істотных крокаў насустрач у сферы правоў чалавека і дэмакратыі.

Пятнаццатага кастрычніка віцэ-міністр замежных спраў Літвы Андрус Крывас перадаў у Вільні запрашэнне на лістападаўскі саміт кіраўнікам усіх дыпламатычных місіяў краін-удзельніц «Усходняга партнёрства». Паводле літоўскага МЗС, запрашэнні былі адрасаваныя краінам у цэлым, а не персанальна афіцыйным асобам. Гэткі раўнапраўны падыход быў станоўча ўспрыняты ў Мінску і паспрыяў таму, што Беларусь на саміце была прадстаўленая на высокім узроўні і паўнаўтасна ўдзельнічала ў працы гэтага сходу.

У сваёй прамове на пленарным пасяджэнні саміта «Усходняга партнёрства» кіраўнік беларускай дэлегацыі У. Макей казаў пра неабходнасць раўнапраўных і недыскрымінацыйных стасункаў. У сваёй прамове ён сфармуляваў тры «хібныя выбары», перад якімі, на думку міністра, ЕС ставіць сваіх партнёраў па «Усходнім партнёрстве»: гэта «свой шлях развіцця або мадэль

ЕС»; «бяры або сыходзь» (партнёры мусяць супольна выпрацоўваць правілы і мадэль партнёрства); «Усход або Запад».

Да радасці арганізатараў саміта У. Макей заявіў пра гатоўнасць Беларусі пачаць перамовы аб спрашчэнні візавага рэжыму і рэадмісіі з ЕС — «пры наяўнасці канструктыўнага настрою з абодвух бакоў». Гэтая заява беларускага міністра побач з запланаваным парафіраваннем Пагаднення пра асацыяцыю з Грузіяй і Малдовай стала аднім з нямногіх дасягненняў саміта. Асабліва гэта адчувалася на фоне правала падпісання Пагаднення пра асацыяцыю з Украінай і з рэзкім знешнепалітычным разваротам Арменіі ў бок Мытнага саюза.

Выніковая дэкларацыя Віленскага саміта<sup>2</sup> таксама адлюстравала імкненне Беларусі і ЕС да больш канструктыўных адносінаў. У ёй гаворыцца пра «важны ўнёсак Беларусі ў еўрапейскую энергетычную бяспеку праз істотны энергетычны транзіт», выказваецца падтрымка далейшага дыялогу паміж Мінскам і Брусэлем у сферы энэргетыкі, ухваляецца актыўнае далучэнне Беларусі і Арменіі да еўрапейскіх ядзерных стрэс-тэстаў. Удзельнікі «прынялі да ўвагі пашыраныя двухбаковыя сектарныя дыялогі паміж ЕС і Беларуссю па пытаннях эканамічнага і фінансавага супрацоўніцтва, аховы наваколя і адукацыі». У дэкларацыі пацвярджаецца удзел ЕС у *Еўрапейскім дыялогу пра мадэрнізацыю* з беларускім грамадствам, а таксама гаворыцца пра перспектыўны абмен меркаваннямі паміж ЕС і беларускім урадам пра «вызначэнне найлепшых будучых варыянтаў супрацы па пытаннях мадэрнізацыі».

Варта нагадаць, што на мінулым саміце ў Варшаве (2011) еўрапейскімі ўдзельнікамі была прынятая асобная Дэкларацыя па сітуацыі ў Беларусі<sup>3</sup>, у якой патрабавалася вызваленне і рэабілітацыя палітвязняў, а таксама выказвалася занепакоенасць парушэннем правоў чалавека ў краіне.

<sup>2</sup> Гл.: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28–29 November 2013 // [Электронны рэсурс] Пункт доступу: [http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos\\_12/131129%20Vilnius%20Summit%20Declaration.pdf](http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos_12/131129%20Vilnius%20Summit%20Declaration.pdf).

<sup>3</sup> Joint Declaration, op. cit.

Дзякуючы прывентыўным дзеянням беларускай дыпламатыі, краіны-партнёры тады гэтую дэкларацыю не падпісалі. За гэтыя два гады сітуацыя істотна змянілася, і ЕС спрабуе знайсці іншы падыход у размовах з афіцыйным Мінскам.

Яшчэ адным фактарам таго, што беларускае кіраўніцтва станоўча ацаніла Віленскі саміт, стала правядзенне ў яго межах бізнэс-форума «Усходняга партнёрства», у якім прыняў удзел міністр эканомікі Беларусі Мікалай Снапкоў. Афіцыйны Мінск ад пачатку быў ініцыятарам інстытуцыяналізацыі бізнэс-форума, паколькі гэтка фармат найбольш адпавядаў бачанню беларускімі ўладамі сэнса і прызначэння «Усходняга партнёрства» ў цэлым.

Такім чынам, асноўным вынікам беларускай дыпламатыі на еўрапейскім напрамку ў 2013 годзе, і ў тым ліку вынікам саміта «Усходняга партнёрства», стала фармуляванне парадку дня двухбаковых дачыненняў прынамсі на найбліжэйшы год. Пачынаючы ад прэзідэнцкіх выбараў 2010, такі парадок дня адсутнічаў. Зараз жа плануецца, што бакі будуць весці перамовы па заключэнні *Дамовы аб спрашчэнні візавага рэжыму і Дамовы аб рэадмісіі*, а таксама распачнуць кансультацыі што да магчымай дапамогі ЕС у справе мадэрнізацыі Беларусі.

## Змякчэнне рыторыкі

На працягу года градус анты-еўрапейскай рыторыкі з вуснаў найвышэйшых беларускіх службоўцаў паступова зніжаўся. Нейтральныя тэзісы гучалі падчас штогадовага паслання А. Лукашэнкі беларускаму народу і парламенту і падчас візітаў у рэгіёны, дзе беларускі прэзідэнт казаў пра намер усталяваць дружалюбныя адносіны з ЕС пры ўмове раўнапраўнага стаўлення і адсутнасці падвойных стандартаў з боку Брусэля.

Напярэдадні саміта «Усходняга партнёрства» У. Макей даў вялікае інтэрв'ю польскаму штодзённіку *Dziennik Gazeta Prawna*<sup>4</sup>, у якім ён не выключыў для Беларусі магчымасць

<sup>4</sup> Szeł MSZ Białorusi: Nie wykluczam integracji z Unią Europejską // [Электронны рэсурс] Пункт доступу: <http://wiadomosci.dziennik>.

у будучым увайсці ў ЕС. Ён адзначыў, што дыялог з ЕС вядзецца ў «яўным, але нефармальным выглядзе». Але гэтаму дыялогу не спрыяе палітыка санкцыяў і ціску.

Што да санкцыяў, то 29 кастрычніка яны былі працягнуты Еўрасаюзам яшчэ на год, але спіс асобаў і кампаніяў, адносна якіх дзейнічаюць абмежавальныя меры, зазнаў змены: з яго былі выдаленыя 13 прозвішчаў і 5 прадпрыемстваў, але адначасова ў ім з’явіліся 3 новыя асобы. Гэтым Брусэль прадэманстравала сваю гнуткасць, чым выклікала даволі стрыманую рэакцыю беларускага МЗС.

Адсутнасць рэзка выражанай анты-еўрапейскай рыторыкі з боку афіцыйнага Мінска тым не менш суседнічала з пастаянным падкрэсліваннем наяўнасці падвойных стандартаў у падыходзе ЕС да Беларусі. З такімі прапагандысцкімі мэтамі 4 лютага беларускі МЗС выдаў даклад пад назвай «Парушэнні правоў чалавека ў асобных краінах у 2012 годзе». Паводле аўтараў даклада, ён накіраваны на тое, каб «прыцягнуць увагу да парушэння правоў чалавека ў краінах, якія традыцыйна адносяць сябе да “развітых дэмакратыяў”».

У сваю чаргу, ЕС таксама паступова зніжаў градус крытыкі беларускага ўраду; гэтая тэма стала пакрысе губляцца на фоне іншых падзеяў у рэгіёне (асабліва вакол Украіны). Тым не менш Брусэль не адмовіўся ад свайго галоўнага патрабавання – вызвалення палітычных вязняў.

Дванаццатага верасня Еўрапарламент ухваліў даклад аб сітуацыі ў Беларусі, які прадставіў Юстас Палецкіс.<sup>5</sup> У ім робіцца выснова пра тое, што, нягледзячы на змяншэнне колькасці палітычна матываваных арыштаў, захоўваецца атмасфера рэпрэсіў і запалохвання. Разам з тым еўрапарламентарыі заклікаюць выканаўчыя органы

---

pl/swiat/artykuly/443633,szef-msz-bialorusi-uladzimier-makiej-o-integracji-bialorusi-z-europa.html.

<sup>5</sup> Гл.: Recommendation to the Council, the Commission and the European External Action Service // [Электронны рэсурс] Кнопка доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2013-0261%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>.

ЕС «заахвочваць дыялог з тымі чыноўнікамі, якія не былі персанальна ўцягнутыя ў рэпрэсіі, каб спрыяць развіццю беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва». У дакладзе падкрэсліваецца, што для паляпшэння адносінаў з Мінскам і аднаўлення палітычнага дыялогу неабходна выкарыстоўваць старшынства Літвы ў ЕС і саміт «Усходняга партнёрства» ў Вільні. У эканамічнай сферы прапануецца імкнуцца да канструктыўнага тэхнічнага дыялогу па пытаннях макраэканамічнага развіцця і фінансаў.

### **Заклучэнне**

На працягу года адбываліся інтэнсіўныя дыпламатычныя кантакты, якія паспрыялі высвятленню пазіцыяў і чаканняў бакоў, аднак не прывялі да прарываў у адносінах па лініі Мінск – Брусэль. Адбылося істотнае ўзаемнае змячэнне ранейшай негатыўнай рыторыкі, што з аднога боку адлюстроўвае зніжэнне цікавасці да «беларускага пытання» ў Брусэлі, а з іншага – жаданне афіцыйнага Мінска палепшыць стасункі з ЕС напярэдадні чэмпіяната свету па хакеі і чарговых прэзідэнцкіх выбараў. У выніку саміта «Усходняга партнёрства» ў Вільні і падрыхтоўчага этапа да яго ўпершыню за некалькі год сфармаваўся парадак дня беларуска-еўрапейскіх адносінаў.

У 2014 годзе зместам стасункаў Мінска і Брусэля будуць перамовы аб спрашчэнні візавага рэжыму і рэадмісіі; распачнуцца кансультацыі па пытаннях мадэрнізацыі на міжурадавым узроўні, працягнуцца тэхнічныя дыялогі па пытаннях эканомікі, фінансаў, транспарту, аховы межаў і інш. У выпадку, калі Мінск пойдзе на вызваленне палітычных вязняў, магчымы пачатак абмеркавання базавай дамовы паміж Беларуссю і ЕС, якая заменіць *Дамову пра супрацоўніцтва і партнёрства*, падпісаную ў 1995 годзе, што так і не набыла сілы.

## БЕЛАРУСЬ – США: ПЕРИОД «ХОЛОДНОГО МИРА»

Андрей Фёдоров

### Резюме

Минувший год в белорусско-американских отношениях можно охарактеризовать как сравнительно спокойный. Хотя в целом эти отношения оставались напряжёнными, начавшиеся осенью 2013 года достаточно частые встречи официальных лиц на достаточно высоком уровне продолжились на протяжении первых месяцев 2014 года, создавая впечатление формирования некоего позитивного начала. Ни к каким видимым сдвигам эти контакты не привели, поэтому их прекращение выглядело совершенно естественным и казалось, что стороны возвращаются на позиции конфронтации. Однако состоявшееся в конце года неожиданное посещение Минска высокопоставленным представителем Госдепартамента продемонстрировало, что ситуация не столь однозначна.

### Тенденции:

- отсутствие с обеих сторон значимых шагов, которые могли бы усугубить негативное состояние отношений;
- продолжение официальных контактов, позволяющих допустить возможность начала некоторого сближения позиций;
- отсутствие значимых предпосылок к разморозке.

### Попытки сближения

В начале года продолжились неожиданно начавшиеся несколькими месяцами ранее достаточно частые контакты белорусских официальных лиц с временным поверенным в делах США в Беларуси Итаном Голдричем.<sup>1</sup> Четырнадцатого января с ним встретился замминистра экономики А. Кудасов, 8 февраля — заместитель министра

---

<sup>1</sup> При написании текста использованы материалы информационных агентств *БелТА*, *БелаПАН* и *Интерфакс*.

иностранных дел А. Гурьянов. На этих встречах обсуждались актуальные вопросы белорусско-американского сотрудничества в политической, торгово-экономической, инвестиционной и гуманитарной сферах, а также различные аспекты взаимодействия по линии международной безопасности и перспективы вступления нашей страны в ВТО. Речь шла и о развитии в Беларуси малого и среднего предпринимательства и реализации программ международной технической помощи.

Тем не менее это не означало, что Минск полностью забыл о своих претензиях к Вашингтону. Так, в январе пресс-секретарь МИД в очередной раз заявил, что экономические санкции нарушают подписанный в 1994 году в Будапеште *Меморандум о гарантиях безопасности* и подрывают авторитет США. В то же время он отметил, что «в тех сферах, где мы отходим от политических клише, диалог выстраивается достаточно ровно», и в качестве примера привёл совместный контроль над нераспространением ядерного оружия.

Выступая 15 января на пресс-конференции, Александр Лукашенко критически прокомментировал выраженную госсекретарем США Хиллари Клинтон обеспокоенность новыми интеграционными процессами на постсоветском пространстве: «Куда ни ступи в мире — зона интересов Соединённых Штатов Америки... Она сегодня сказала, а назавтра все чиновники Госдепа начали активно опровергать, что она не это имела в виду. Ну так что, с похмелья брякнула, что ли?» Однако, *во-первых*, данная ситуация не имела непосредственного отношения к Беларуси. К тому же, что намного важнее, в тот момент уже было известно, что Клинтон уходит со своего поста. Так что из Вашингтона реакции на такое не слишком дипломатическое высказывание не последовало.

Кстати, в отношении нового госсекретаря, которым стал сенатор Джон Керри, у белорусского руководства также могли существовать вполне обоснованные опасения: двумя годами ранее Керри и его коллега Джо Либерман в опубликованной в *The Washington Post* статье призвали Запад ответить на послевыборные репрессии в Беларуси

адресными экономическо-финансовыми и визовыми санкциями.<sup>2</sup>

И всё же, несмотря на остававшиеся и возникавшие проблемы, поиски путей смягчения напряжённости продолжались. Одним из наиболее ярких подтверждений заинтересованности в этом белорусских властей явилась состоявшаяся 21 января встреча А. Лукашенко с делегацией американских политологов во главе с председателем фонда *The Jamestown Foundation* Гленом Ховардом. Как указывалось в сообщении на официальном сайте фонда, эксперты посещали Минск с целью на месте ознакомиться с ситуацией в стране; их интересовали также отношения Беларуси с США, Евросоюзом и Россией. Экспертам была обеспечена впечатляющая программа: встречи с Владимиром Макеем, представителями Министерства обороны, Белорусской железной дороги, аккредитованными в Минске европейскими дипломатами, представителями польской диаспоры в Лиде.

По словам одного из членов делегации, профессора Редфордского университета Григория Иоффе, основной посыл белорусского правителя заключался в том, что Беларусь очень хочет уравновесить свою внешнюю политику, в том числе иметь нормальные отношения с США, но при этом настаивает, чтобы к ней относились с уважением, как к независимому государству. Беларусь не намерена ни с кем дружить ни против России, ни против Америки. Санкции абсурдны, и многие начинают это понимать. Александр Лукашенко высказал убеждение, что рано или поздно двери на Запад откроются, но хотелось бы, чтобы это произошло быстрее.

Вдобавок после этой встречи получила подтверждение информация, что Беларусь играет заметную роль в весьма важной для США так называемой *Северной сети поставок*, обеспечивающей снабжение войск НАТО в Афганистане, где ведущая роль принадлежит американцам. В 2012 году

---

<sup>2</sup> Kerry J., Lieberman J. *Five steps to take on the crackdown in Belarus* // [Electronic resource] Mode of access: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/28/AR2011012805860.html>.

объём идущих из Клайпеды грузов невоенного назначения удвоился. Предполагается, что в дальнейшем данный маршрут будет иметь ещё большее значение в связи с намеченным выводом из Афганистана вооружённых сил Альянса.

Посетивший Минск сразу же вслед за экспертами координатор Госдепартамента по программам помощи США странам Европы и Евразии Дениэл Розенблюм сообщил, что эти лица не представляли никакие государственные структуры. Однако не исключено, что именно под впечатлением состоявшейся дискуссии А. Лукашенко, принимая 29 января В. Макея, уделил особое внимание перспективам взаимоотношений Беларуси с Евросоюзом и Соединёнными Штатами. И даже введение Вашингтоном в феврале санкций против компании «ТМ Сервисиз» и республиканского КБ «Радар» по причине того, что их определённые действия потенциально способны «внести материальный вклад в разработку оружия массового уничтожения или крылатых или баллистических ракет», не вызвало стандартной бурной реакции белорусской стороны. Как заявил МИД, «это обычная практика Соединённых Штатов Америки... Поэтому мы просто приняли это решение к сведению». Вероятно, в дополнение к желанию наладить отношения причина такой сдержанности заключалась в том, что на сей раз поводом для санкций явилась не внутренняя политика белорусского режима, на что последний обычно реагирует особенно болезненно.

Ещё одним явным проявлением стремления белорусских властей наладить диалог можно считать состоявшуюся в конце марта в Вашингтоне встречу начальника отдела США и Канады МИД Беларуси Сергея Рачкова и представителей Госдепартамента, Конгресса США и американского аналитического сообщества с очень широкой повесткой дня. Согласно официальному сообщению, стороны обсудили актуальные вопросы двусторонних политических и экономических отношений; рассматривались также возможности реализации совместных гуманитарных проектов в области здравоохранения, социальной защиты населения, образования в Беларуси. Американская сторона была проинформирована о работе белорусской стороны по

присоединению Республики Беларусь к Всемирной торговой организации. Госдепартамент США поделился опытом своего взаимодействия со средствами массовой информации. Примечательно, что была достигнута договоренность о дальнейшем обмене рабочими визитами с целью развития белорусско-американских отношений. В апреле произошло то, чего давно не случалось: белорусские власти *трижды* выразили соболезнования Соединённым Штатам — в связи с терактом в Бостоне, взрывом на химическом заводе в Техасе и разрушительным торнадо в Оклахоме.

Наконец, 26 апреля Владимир Макей снова принял Итана Голдрича с целью обсудить текущие и перспективные вопросы двусторонней повестки дня, а также взаимодействие в многосторонних форматах. Более того, американскому дипломату было передано послание белорусского министра иностранных дел Джону Керри, в котором излагались перспективы развития белорусско-американских отношений. Логично предположить, что глава белорусского внешнеполитического ведомства надеялся на личную встречу с американским коллегой во время намеченного на начало мая визита в Нью-Йорк для участия в заседании высокого уровня Генассамблеи ООН по обзору выполнения *Глобального плана действий по борьбе с торговлей людьми*. Однако, судя по всему, эти надежды не оправдались, так как в Америку В. Макей не полетел.

Тем не менее, на первый взгляд, кое-каких сдвигов добиться Минску всё же удалось. В частности, выступая 19 апреля с посланием Национальному собранию, А. Лукашенко сообщил: «Недавно США предупредили нас, что не будут политизировать наше вступление в ВТО, блокировать его и противостоять этому процессу». А в конце мая США прекратили действие введённых два года назад санкций против ОАО «Белорусское оптико-механическое объединение» и ЗАО «БелТехЭкспорт».

## **На круги своя**

Впрочем, позднее выяснилось, что эта отмена не являлась ответом на какие-то положительные перемены во внутри-

политической ситуации в Беларуси, а объяснялась истечением установленного срока действия санкций. В итоге, по большому счёту никаких кардинальных изменений не произошло. Свидетельством этого стало продление 13 июня Бараком Обамой ещё на год действия санкций против высокопоставленных белорусских чиновников. МИД Беларуси разочарованно назвал это «инерционным решением в рамках подходов, которые доказали свою бесперспективность», и «ещё одной упущенной возможностью для перевода наших контактов в конструктивное русло».

Как следствие, белорусское руководство вновь перешло к жёсткой риторике. В частности, в связи с известным «делом Сноудена» Александр Лукашенко обвинил Вашингтон в установлении тотальной слежки и контроля. Как следствие, исчезли сообщения о встречах главы американского дипломатического представительства с белорусскими чиновниками.

Некоторые высказывания А. Лукашенко лишь подтвердили точку зрения, что остаток года пройдёт в хорошо знакомой вялотекущей конфронтации. В состоявшемся в начале октября интервью казахстанским государственным СМИ он сделал резкие замечания в адрес Обамы, а ещё через две недели сообщил студентам Могилёвского государственного университета, что США создали свободолюбивые бандиты и что там около 50 миллионов человек «умирают под забором» без медицинской помощи.

### **Новый проблеск надежды?**

На этом фоне посещение Минска 11–12 декабря заместителем помощника Госсекретаря США Эриком Рубином показалось совершенно неожиданным. Американский гость провёл переговоры в МИД, а также встретился с группой представителей оппозиции и гражданского общества. Как и следовало ожидать, Рубин практически не раскрыл содержание дискуссий с официальными структурами, за исключением сообщения о том, что белорусские власти вроде бы выразили готовность пересмотреть свою позицию по вопросу восстановления полноценной работы дипломатических представительств.

В отсутствие даже минимального улучшения ситуации на белорусско-американском «фронте» этот визит вызвал определённое недоумение, а у некоторых адептов максимально жёсткой реакции Запада на белорусские реалии — даже откровенное возмущение. Последние расценили данный шаг как «недвусмысленное предложение конструктивного сотрудничества с диктатором»<sup>3</sup>, которое будет стимулировать режим к продолжению своей внутренней политики.

Действительно, на основании высказанной Рубином благодарности «за возможность находиться здесь» складывается впечатление, что инициатором его визита выступила американская сторона. Кроме того, им было отмечено, что прогресс в сфере прав человека и демократии в Беларуси облегчил бы поддержку Америкой ныне чрезвычайно актуального для Минска сотрудничества с Международным валютным фондом. Это могло навести на подозрение, что США отступают от своего многократно выраженного категорического императива, согласно которому главным и неперемённым условием возобновления взаимодействия остаётся освобождение политзаключённых, ведь никаких сдвигов в этом вопросе не наблюдалось. Белорусское руководство не пошло на подобный шаг даже в преддверии ноябрьского вильнюсского саммита «Восточного партнёрства», когда казалось, что сделать это было бы весьма целесообразно.

И всё же, как представляется, такой вывод преждевременен. Многолетняя практика наглядно продемонстрировала, что как раз американцы менее многих других заслуживают упреков в чрезмерно поспешном отступлении от своей декларируемой приверженности ценностям. Поэтому даже если Вашингтон в самом деле пытается использовать иной способ стимулирования процесса демократических преобразований, едва ли оправдано сразу бросать в него камни. Тем более что пока ещё никто не доказал, что максимально жёсткий подход является един-

---

<sup>3</sup> Санников А. *Санта-Клаус для диктатора* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [www.charter97.org/ru/news/2013/12/14/81872/](http://www.charter97.org/ru/news/2013/12/14/81872/)

ственно правильным. В связи с этим можно вспомнить, что в период с 1963 по 1989 годы ФРГ напрямую выкупила из ГДР 33 755 политзаключённых за деньги и товары на сумму, эквивалентную EUR 33 млрд, и осуждению по этому поводу не подвергается.

## Заключение

Итак, все имевшие место в первой половине года попытки официального Минска каким-либо образом нормализовать отношения между Беларусью и США не принесли заметных успехов. Остаётся неясным, привела ли к чему-нибудь миссия Э. Рубина, однако тот факт, что выделенный в самом конце года российский кредит несколько уменьшил потребность Беларуси в средствах от МВФ, также не позволяет особо рассчитывать на какое-либо существенное продвижение в этом направлении.

Продолжило сокращаться и без того крайне незначительное экономическое сотрудничество. За прошедший год объём двустороннего товарооборота составил менее USD 200 млн (годом ранее — 255 млн). Для сравнения: у близкой нам по масштабам Болгарии этот показатель оказался больше почти в *четыре* раза, тогда как у соседней Литвы — вообще более чем в 10 раз, причём с солидным для Вильнюса положительным сальдо.

В то же время, в отличие от предыдущих лет, можно отметить отсутствие резких обострений. В результате нынешние отношения между Минском и Вашингтоном можно охарактеризовать как «холодный мир» с не слишком радужными перспективами.

Единство политических элит США в вопросе политзаключённых и в целом в отношении внутривнутриполитической ситуации в Беларуси едва ли может быть поколеблено какими-либо лоббистскими усилиями. Соответственно, некие сдвиги могут произойти только в случае освобождения политзаключённых, затем неизбежно будут выдвигаться новые требования.

Что же касается белорусского руководства, то при всём своём безусловном желании добиться отмены всех санк-

ций, чтобы, помимо всего прочего, иметь возможность встречаться с американскими коллегами как бы на равных, на данный момент оно не ощущает острой необходимости идти на уступки.

Но даже в такой патовой ситуации возобновление диалога не выглядит невозможным. На первых порах речь может идти, скажем, о возобновлении нормального функционирования дипломатических представительств. Но ожидать в ближайшем будущем более радикальных перемен, к сожалению, нет никаких серьезных оснований.

## ПОЛЬСКА-БЕЛАРУСКІЯ ДАЧЫНЕННІ: ГАНДЛЮЙМА, А НЕ ВАЮЙМА

Анна Марыя Дынэр

### Рэзюмэ

Год 2013 не прынёс ніякага пералому ў польска-беларускія дачыненні. Нягледзячы на замарожаныя палітычныя стасункі і накладзеныя Еўрасаюзам санкцыі пасля падзей 19 снежня 2010 года, абедзьве дзяржавы развівалі двухбаковы гандаль і часткова трансгранічнае супрацоўніцтва. Тым не менш Польшча ўсё яшчэ не атрымала ад Беларусі паведамлення пра ратыфікацыю двухбаковага пагаднення аб малым памежным руху. У консульскіх стасунках традыцыйна спрэчнымі заставаліся пытанні візаў, карты паляка і лічнасці польскага дыпламатычнага корпусу.

### Тэндэнцыі

- палітычныя дачыненні застаюцца замарожанымі, аднак у 2013 годзе, у адрозненне ад 2011–2012, да Польшчы не ставіліся як да галоўнага ворага рэжыму;
- у спіс спрэчных пытанняў вярнуліся вайсковыя пытанні, што было звязана з вучэннямі «Захад 2013» на тэрыторыі Беларусі і «Стэдфаст Джаз» на тэрыторыі Польшчы;
- нягледзячы на замарожаныя палітычныя дачыненні, развіваецца рэгіянальнае супрацоўніцтва паміж Польшчай і Беларуссю;
- 2013 год быў чарговым годам росту гандлёвага таваразврату;
- хаця памежны рух паміж абедзьвюма дзяржавамі застаўся на ўзроўні, блізім да 2012 года, развіваўся прымежны абмен;

### Палітыка ў акулці лёду

Двухбаковыя стасункі застаюцца замарожанымі ад прэзідэнцкіх выбараў 2010 года, вынікам чаго ёсць недахоп міждзяржаўных кантактаў на высокім ўзроўні. У той жа час краіны не пазбягаюць тэхнічных кантактаў, а ў 2013 Еўрасаюз распачаў фінансаванне чарговых трансгранічных праектаў, між іншым — праграмы трансгранічнага супрацоўніцтва «Польшча — Беларусь — Украіна 2007—2013». У яе рамках грошы ЕС накіроўваюцца, напрыклад, на падтрымку шпітальяў у Берасці і Гародні. Мажлівасць супрацы ствараюць таксама два еўрарэгіёны — «Нёман» і «Буг». Варта адзначыць, што,

нягледзячы на замарожванне палітычных дачыненняў Варшава—Мінск, у 2013 Польшча, Беларусь і Украіна падпісалі трохбаковую дамову аб стыку дзяржаўных межаў.

Цікава, што ў 2013 хваля медыйных атак з боку Беларусі была меншай за папярэднія гады. Асноўныя закіды ў бок Польшчы тычыліся консульскіх службаў, якія не могуць даць рады візавым працэдурам. Беларускае ТБ паказвала матэрыялы пра разнастайныя пасярэдніцкія фірмы, што нібыта дзеляць частку прыбыткаў ад візавых аперацый з консуламі. Сапраўды, гэтыя праграмы закранулі істотную праблему, з якой сутыкаецца шараговы беларус падчас паездкі ў Польшчу, — цяжкасцямі атрымання польскай візы без пасярэдніцтва. Прычынай гэтага з’яўляюцца хакерскія атакі на серверы польскіх консульстваў і блакаванне даступных дат для сустрэчы з консулам, а таксама адсутнасць мажлівасці павелічэння штату консулаў — на што не хоча даць згоду беларускі бок. Аднак, нягледзячы на гэтыя цяжкасці, летась больш за 360 тыс. беларусаў атрымалі польскія візы.

Даўнім папрокам з беларускага боку з’яўляецца выдаванне польскімі консульствамі карты паляка (у 4 кв. 2013 года ёю скарысталіся 11.6% беларусаў, што перакročылі мяжу Рэспублікі Польшча). Больш за тое, Беларусь па-ранейшаму абмяжоўвае грамадзян у мажлівасці яе атрымання — у 2013 было прынятае рашэнне, што ёю (а таксама любым іншым дакументам, што дае прывілеі ў іншай дзяржаве) не могуць карыстацца вайскоўцы, супрацоўнікі МУС і МНС.

У той жа час у Польшчы найвялікшы розгалас тэма Беларусі атрымала з нагоды выпадку Тэрэсы Стшэлец, якая цэлы месяц прымусова знаходзілася на тэрыторыі Беларусі ў сувязі са складанай справай датычна яе машыны. Дзякуючы намаганням польскіх дыпламатычных службаў і добрай волі беларускіх уладаў, полька змагла вярнуцца дадому; тым не менш яна не атрымае кампенсацыі за незаконна рэквізаваную машыну. Важна, што ў 2013 не было ніякіх паведамленняў пра праблемы непрызнанага Мінскам Саюза палякаў у Беларусі.

У 2013 падазронасць паміж абедзвюма дзяржавамі была абуджаная вайсковымі пытаннямі. Пераважная большасць

польскай грамадскасці непрыхільна сустрэла супольныя манёўры Беларусі і Расіі «Захад 2013». Іх сцэнар сыходзіў з таго, што вонкавыя сілы (агульнаразумела, Польшча і іншыя краіны НАТА) хочуць дэстабілізаваць сітуацыю ў Беларусі, чаму мае супраціўляцца яе армія, падтрыманая расійскімі ваенна-паветранымі сіламі, сухапутнай арміяй і ваенна-марскім флотам. Авіяцыя і супрацьпаветраная абарона маюць заданне ізаляваць тэрыторыю дзеянняў, а сухапутныя войскі і флот – нейтралізаваць праціўніка.

Заклапочанасць выклікала інфармацыя пра тое, што Расія стала несці баявыя дзяжурствы над тэрыторыяй Беларусі, пра планы збудавання базы для расейскіх знішчальнікаў (спачатку мова ішла пра яе размяшчэнне пад Лідай, потым – пад Баранавічамі) і размяшчэнне ў Беларусі чатырох дывізіёнаў ракет С-300. У сваю чаргу прэзідэнт Лукашэнка выказаўся крытычна адносна вучэнняў НАТА «Стэдфаст Джаз» на тэрыторыі Польшчы ў лістападзе 2013 года. Беларусь прадэманстравала занепакоенасць у сувязі з перанясеннем у Польшчу часткі амерыканскіх знішчальнікаў Ф-16, якія дагэтуль размяшчаліся на італьянскай базе ў Авіяна.

Аднак відавочна, што ў 2013 годзе, напрыканцы якога прэзідэнт Лукашэнка прызначыў Аляксандра Авяр’янава новым паслом у Варшаве, аслабла антыпольская рыторыка ў Беларусі, а ў Польшчы беларускія справы таксама адышлі на задні план.

## **Эканамічныя стасункі**

Нягледзячы на замарожаныя палітычныя дачыненні, Польшча і Беларусь развіваюць гандлёвыя кантакты. Згодна з данымі Галоўнага статыстычнага ўпраўлення (ГСТ), у 2013 годзе польскі экспарт на беларускі рынак узрос на 17.1% у параўнанні з 2012 і перакрочыў EUR 1.1 млрд. Адначасова Польшча адзначыла падзенне імпарту з Беларусі на 23.5% – да EUR 490 млн. Такім чынам, польскі гандлёвы баланс павялічыўся на EUR 450 млн – да EUR 1.2 млн.

Аднак тут варта заўважыць, што ў 2013 Польшча адзначыла паляпшэнне гандлёвых балансаў з усімі краінамі

СНД: агулам экспарт ва ўсе гэтыя краіны павялічыўся на 7.8% і дасягнуў EUR 15.3 млрд, а імпорт зменшыўся на EUR 21.9 млрд (11.7%). У выніку адмоўны гандлёвы баланс з усімі краінамі СНД зменшыўся з EUR 10.5 млрд у 2012 да 6.5 млрд у 2013 годзе.

Таксама развіваецца прымежны гандаль. Паводле звестак ГУС, у 2013 выдаткі ў Польшчы асоб, якія дэкларуюць Беларусь як месца пастаяннага пражывання, склалі PLN 2.4 млрд (амаль EUR 600 млн), а палякаў у Беларусі – PLN 76.3 млн. Толькі ў 4 кв. мінулага года кожны беларус выдаткаваў у Польшчы ў сярэднім каля PLN 840 (каля EUR 200), найчасцей купляючы электроніку і побытавую тэхніку, адзенне і абутак, запчасткі і аксесуары для транспартных сродкаў. Большую частку пакупаюць зрабілі ў 50-кіламетровай прымежнай зоне. Гэтым таксама карыстаюцца беларускія перавознікі, што арганізуюць новыя аўтобусныя рэйсы ў Польшчу, а чыгункі абедзвюх краін абвясцілі аб супрацоўніцтве ў ажыццяўленні пасажырскіх перавозак на ўчастку Гародня – Беласток.

Таму нядзіўна, што беларускія ўлады непакояцца, што ўвядзенне малага памежнага руху (МПР) яшчэ больш павялічыць выдаткі беларусаў у Польшчы, тым больш што на цяперашні момант пакупкі – гэта найчасцейшая дэклараваная прычына візітаў да заходняга суседа. Нягледзячы на адсутнасць МПР, у 2013 мяжу з РП перакрочылі больш за 7 млн 800 тыс. беларусаў і трохі больш за 1 млн грамадзян РП. І хаця лічба перасячэнняў параўнальная з лічбай 2012 года, мяркуючы па папулярнасці пропусак МПР сярод украінцаў і расійцаў, такую сітуацыю можна будзе чакаць і ў Беларусі.

Тэмай, якую ў Беларусі ўспрынялі амаль з энтузіязмам і якая ў Польшчы выклікала палітычную буру, было прызнанне Расіяй гатоўнасці пабудаваць другую нітку газаводу Ямал – Еўропа, альбо т. зв. «перамычку». Беларускія ўлады з энтузіязмам паставіліся да ідэі, бачачы ў ёй шанец на атрыманне дадатковых сродкаў (нават у выглядзе платы за транзіт) з Расіі. Польскі бок, аднак, не выказаў гатоўнасці ўдзельнічаць у праекце, у выніку чаго ад яго адмовіліся.

Нягледзячы на тое, што эканамічнае супрацоўніцтва можна палічыць адзіным пазітыўным момантам ва ўзаемадачыненьнях Польшчы і Беларусі, гэта не азначае, што ён абсалютна не залежыць ад таго, што адбываецца ў палітычнай плоскасці. І не толькі ў польска-беларускіх дачыненьнях, але таксама ў стасунках Польшча (альбо шырэй – Еўрапейскі Саюз) – Расія, прыкладам чаго можа быць блакаванне Беларуссю, на запатрабаванне расіян, імпарту польскай свініны пасля таго, як у грузе мяса з Польшчы было знойдзенае недазволенае сала (пазней высветлілася, што гэта была віна расійскага імпарцёра). У сувязі з ростам палітычнага напружання ў рэгіёне ў найбліжэйшыя месяцы можна чакаць пагаршэння і польска-беларускіх эканамічных зносін.

### **Заклучэнне**

Год 2013 не прынёс грунтоўных зменаў у дачыненьнях Польшчы і Беларусі. Палітычныя кантакты засталіся замарожанымі, але абедзве краіны супрацоўнічалі ў тэхнічнай плоскасці, пры гэтым колькасць ўзаемных медыйных атак значна паменшылася. Адначасова, незалежна ад палітычных спраў, чарговы год запар Польшча і Беларусь адзначылі павелічэнне гандлёвых абаротаў.

Калі б не санкцыі, праблема правоў чалавека і часткова вайсковыя пытанні (якія таксама больш тычыліся блокаў, у якіх ўдзельнічаюць абедзве дзяржавы, а менавіта АДКБ і НАТА), можна было б сказаць, што гэта былі звычайныя суседскія стасункі.

## БЕЛАРУСЬ – УКРАИНА: ПОТЕПЛЕНИЕ БЕЗ СУЩЕСТВЕННОГО ПРОГРЕССА

Олег Богуцкий

### Резюме

В 2013 году, как и прежде, белорусско-украинские отношения определялись преимущественно сферой экономического сотрудничества, в то время как политические отношения традиционно оставались на периферии интересов руководства двух стран. Однако в 2013 произошло знаковое событие: после *шести* лет проволочек Беларусь завершила процесс ратификации двустороннего *Договора о границе от 1997 года*. Это обстоятельство, равно как и урегулирование вопроса ограничения экспорта белорусских нефтепродуктов на украинский рынок, способствовали существенному потеплению в политических отношениях Киева и Минска. В июне А. Лукашенко побывал в Киеве с официальным визитом, чего старательно избегал с момента инаугурации Виктора Януковича в 2010 году. Межличностный конфликт двух президентов в значительной степени был преодолен. Официальный Минск – вопреки давлению Москвы – практически открыто поддержал декларируемый украинским руководством курс на европейскую интеграцию.

### Тенденции:

- разрешение конфликта в чувствительной для двух стран сфере торговли нефтепродуктами стимулирует «разморозку» политических отношений;
- официальный Минск заинтересован в курсе Украины на евроинтеграцию, вследствие чего Кремлю не удалось достичь скоординированной позиции стран-участниц Таможенного союза в попытках экономического давления на Украину;
- несмотря на падение оборота двусторонней торговли, Украина остаётся одним из ведущих торговых партнёров Беларуси;
- обе стороны ввиду сходных проблем в валютной сфере настроены на сдерживание импорта, что провоцирует торговые войны.

### Бензин как фундамент отношений

Год 2013-й начался с попытки украинской стороны предпринять очередное антисубсидиарное расследование в отношении импорта нефтепродуктов из Беларуси. Четыре из *шести* украинских НПЗ подписали соответствующую

жалобу, в которой утверждалось, что Беларусь предоставляет своим нефтепереработчикам *шесть* типов субсидий на общую сумму USD 180.84/тонна продукции. Несмотря на спорность аргументов, в марте жалоба украинских нефтепереработчиков была принята к рассмотрению Министерством экономического развития и торговли Украины. Основная претензия украинских производителей сводилась к тому, что белорусские НПЗ освобождены от обязательной продажи части валютной выручки. В Киеве эту меру сочли «господдержкой» и оценили в USD 165/тонна продукции.<sup>1</sup>

Большинство украинских экспертов критически оценили инициативу украинских производителей, рассматривая её как лоббистскую, с очевидными негативными последствиями для экономики Украины. Себестоимость продукции украинских НПЗ, которые не прошли модернизацию и имеют низкую глубину переработки нефти, весьма высока. В отсутствие конкуренции со стороны импорта речь может идти о существенном росте цен для потребителей.<sup>2</sup> К тому же украинские НПЗ не способны производить топливо стандарта Евро-5, которое поставлялось из Беларуси, их продукция соответствует требованиям лишь Евро-3.<sup>3</sup> Наконец, если учесть, что работа украинских НПЗ завязывается на возобновление поставок российской нефти, то, отказавшись от диверсифицированного импорта нефтепродуктов, Украина оказывается в монопольной зависимости от поставок российских трейдеров.

Потеря украинского рынка могла стать достаточно болезненной и для Беларуси. Украина является основным покупателем белорусских нефтепродуктов: в 2012 году здесь реализовано 4358.379 тыс. т топлива из общего экс-

---

<sup>1</sup> Беларусь: Нефтеперерабатывающие заводы не получают госсубсидий // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://ukrchem.dp.ua/2013/02/21/belarus-neftepererabatyvayushhie-zavody-nepoluchayut-gossubsidij.html>.

<sup>2</sup> Мнение: *Введение пошлин на белорусские нефтепродукты сродни ошибке газовых контрактов 2009 года* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://m.interfax.by/news/belarus/126941>.

<sup>3</sup> То есть оно не пригодно для длительного использования в современных автомобилях; см.: <http://m.interfax.by/news/belarus/126941>.

портного объёма в 17493.386 тыс. т. В данном контексте мотивы украинского руководства во многом определялись одной из крупнейших олигархических групп Дмитрия Фирташа, которая решила взять под свой контроль нефтепереработку. Соответственно, она заинтересована в устранении с рынка сильного конкурента в лице Беларуси. Группа Фирташа планировала выкупить у российских компаний ТНК-БП и «Лукойл» их нефтеперерабатывающие активы в Украине – Лисичанский НПЗ и Одесский НПЗ.

На тот момент представителем указанной группы в правительстве Украины являлся вице-премьер по ТЭК Юрий Бойко, который и подтолкнул украинских нефтепереработчиков инициировать антисубсидиарное расследование. Имея связи в «Газпроме» и Кремле, эта группа рассчитывала решить также проблему возобновления поставок российской нефти в Украину. В марте 2013 ситуация изменилась. Свои претензии на контроль над нефтепереработкой заявила другая олигархическая группа – «семья», связанная со старшим сыном президента Украины – Александром Януковичем. Процедура антисубсидиарного расследования ускорилась, теперь её активно поддерживал и лоббист данной группы в правительстве – министр энергетики Эдуард Ставицкий.

Нефтяные амбиции Дмитрия Фирташа и «семьи» в итоге уперлись в позицию российской стороны. В этот же период Лисичанский НПЗ перешёл под контроль компании «Роснефть», которая остановила сделку по его продаже. «Роснефть» является совладельцем белорусского Мозырского НПЗ и не заинтересована в блокировании поставок белорусского бензина в Украину.

В апреле состоялись неформальные консультации всех заинтересованных сторон, которые в результате смогли прийти к компромиссу. Двадцать пятого апреля Межведомственная комиссия по международной торговле правительства Украины решила отказаться от проведения антисубсидиарного расследования. Суть достигнутого компромисса: Лисичанский НПЗ остался в собственности «Роснефти»; Россия не возобновила полномасштабные поставки нефти в Украину; «семья» в лице компании

«ВЕТЭК» выкупила у «ЛУКойла» Одесский НПЗ и взяла под контроль сферу импорта бензина.

Импорт нефтепродуктов — одна из наиболее коррупционно привлекательных отраслей в Украине. По официальным данным Минфина Украины, по итогам 2011 года доля контрабанды и фальсификата на рынке бензина составила 22%, или почти 1 млн т.<sup>4</sup> Председатель комитета по ТЭК Верховной рады Украины Николай Мартыненко заявил, что в реальности она превышает 50%.<sup>5</sup> Одесский НПЗ в этом контексте стал важным звеном в схемах легализации контрабанды. Уже после падения режима В. Януковича МВД Украины рассекретило эту схему.<sup>6</sup>

### **Политический дискурс: потепление через демаркацию**

Достижение компромисса в сфере нефтепродуктов стимулировало быстрое потепление в политических отношениях между официальными Минском и Киевом.

Летом (18–19 июня) президент Беларуси А. Лукашенко посетил Украину с официальным визитом. Основной целью визита было заявлено завершение процесса ратификации двустороннего Договора о границе от 1997 года и обмен ратификационными документами. Для Украины, которая выбрала курс на евроинтеграцию и периодически ставит вопрос о присоединении к НАТО, решение проблемы собственных границ имеет принципиальное значение.

---

<sup>4</sup> См.: «Бог в помощь...» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://gazeta.zn.ua/energy\\_market/bog-v-pomosch-.html](http://gazeta.zn.ua/energy_market/bog-v-pomosch-.html).

<sup>5</sup> См.: Долю контрабанды на рынке бензина оценили в 50% // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://inpress.ua/ru/economics/5951-dolyu-kontrabandy-na-rynke-benzina-otsenili-v-50>

<sup>6</sup> В течение 2012–2013 структурами «ВЕТЭК» ввезено в Украину нефтепродуктов на сумму UAH 25 млрд, якобы для их переработки как давальческого сырья и последующего «реэкспорта» за границу. В реальности же продукция реализовывалась на территории Украины без таможенного оформления и уплаты налогов и сборов, от чего украинский бюджет потерял около UAH 7 млрд (почти USD 1 млрд); см.: <http://argumentua.com/novosti/mvd-raskrylo-skhemu-kontrabandy-i-realizatsii-nefteproduktov-kompaniyami-kurchenko-na-25-mlr>.

В обновлённой *Стратегии национальной безопасности Украины* от 8 июня 2012 года отсутствие демаркации границы с Россией, Беларусью и Молдовой названо одним из основных вызовов национальной безопасности.<sup>7</sup>

В свою очередь Беларусь целенаправленно затягивала решение этого вопроса на протяжении 18 лет, видя в нём удобный инструмент давления на официальный Киев. Формальная причина затягивания — неурегулированность вопроса о государственном долге Украины. Долгое время украинские власти не хотели признавать этот долг государственным. В 2009 году эту проблему удалось урегулировать президенту В. Ющенко. Украина признала долг (USD 134 млн), а Беларусь ратифицировала *Договор 1997 года*. Однако более трёх лет А. Лукашенко уклонялся от обмена ратификационными грамотами с новым президентом Украины Виктором Януковичем.

Причиной резкой смены настроения белорусской стороны, как полагает ряд наблюдателей, стал достигнутый компромисс по нефтепродуктам: решение вопроса границ якобы являлось частью неформальных пакетных соглашений. Так или иначе, застарелая проблема границы была решена, и с осени 2013 года начался интенсивный процесс наработки необходимой нормативной базы и непосредственной работы по демаркации.

### «Потепление» без существенного прогресса

Хотя июньский визит А. Лукашенко в Киев обозначил «разморозку» в политическом диалоге стран-соседей, никаких прорывных инициатив в этом плане не последовало. Очевидно, что, несмотря на внешнюю демонстрацию примирения после скандальных событий 2011 года<sup>8</sup>, между В. Яну-

<sup>7</sup> В Украине новая стратегия национальной безопасности // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.unian.net/society/660111-v-ukraine-novaya-strategiya-natsionalnoy-bezopasnosti.html>.

<sup>8</sup> А. Лукашенко: *Я не поехал в Киев, так как у Януковича вшивость, а Баррозу — козёл* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://sensor.net.ua/news/166592/lukashenko\\_ya\\_ne\\_poehal\\_v\\_kiev\\_tak\\_kak\\_u\\_yanukovicha\\_vshivost\\_a\\_barrozu\\_kozel](http://sensor.net.ua/news/166592/lukashenko_ya_ne_poehal_v_kiev_tak_kak_u_yanukovicha_vshivost_a_barrozu_kozel).

ковичем и А. Лукашенко сохранилась взаимная неприязнь. В итоге, политическая повестка двусторонних отношений осталась столь же скудной, какой она была и прежде.

Теоретически, В. Янукович мог быть заинтересован в том, чтобы Беларусь в рамках Таможенного союза проводила лояльную политику в отношении Украины и блокировала различного рода антиукраинские инициативы Кремля. Периодически это действительно случалось, однако такие действия объяснялись собственными меркантильными интересами Минска.

Новый украинский президент В. Янукович не мог инициировать альтернативных политико-экономическое проектов в рамках СНГ, которые ранее пытались реализовать Леонид Кучма или Виктор Ющенко (типа ГУУАМ, ГУАМ и т. д.), поскольку в глазах постсоветских лидеров не имел должного политического веса и потенциала. Попытки же В. Януковича предложить себя в роли лоббиста официального Минска в отношениях с Западом оказались неинтересными Александру Лукашенко, ввиду того что сам украинский президент быстро превратился в персону нон-грата для западных лидеров.

Отказ Беларуси от транспортировки венесуэльской и азербайджанской нефти по украинскому трубопроводу «Одесса — Броды» практически свёл к нулю сотрудничество двух стран в энергетической и транзитной сферах. Попытки Киева убедить Минск перенаправить хотя бы часть своего экспорта из прибалтийских портов в украинские серьёзного успеха не имели. Хотя по некоторым позициям прогресс всё же наблюдался. Так, по итогам 2013 года, на фоне быстрого падения объёмов транзита мазута из России и Казахстана, транзит мазута из Беларуси через Украину увеличился на 40% по сравнению с 2012 годом.<sup>9</sup>

## Торговые обмены

Украинские власти заинтересованы в большей сбалансированности двусторонней торговли и, соответственно,

<sup>9</sup> До 1.41 млн т; см.: <http://rian.com.ua/economy/20140211/340086612.html>.

сокращении отрицательного сальдо в торговле с Беларусью. С белорусской стороны периодически звучат соответствующие обещания, однако в реальности Минск ничего не предпринимает в этом направлении. По итогам 2013 года, превышение белорусского экспорта над импортом в торговле с Украиной составило USD 2.138 млрд. По сравнению с 2012 годом, положительное сальдо уменьшилось более чем на треть (с USD 3.248 млрд). При этом упали объёмы как экспорта, так и импорта: в 2013 белорусский экспорт в Украину, по сравнению с 2012 годом, снизился с USD 5.557 до 4.195 млрд, а импорт сократился с USD 3.247 до 2.138 млрд.<sup>10</sup>

Львиную долю белорусского экспорта в Украину продолжают составлять нефтепродукты – USD 2.849 млрд, или 67.9% (2013 год), хотя и здесь наметилось существенное падение объёмов по сравнению с 2012 годом – почти на треть. Другие значимые направления белорусского экспорта в Украину: тракторы и седельные тягачи – USD 101.1 млн, газ сжиженный – USD 99.8 млн, шины – USD 89.6 млн, удобрения минеральные смешанные – USD 79.9 млн, удобрения калийные – USD 67.4 млн.

Самой значимой позицией белорусского импорта из Украины остаётся продукция металлургии – USD 409.1 млн. Крупнейший украинский игрок на этом рынке – холдинг «Метинвест» (Рината Ахметова) – в конце 2013 принял решение расширить в Беларуси собственную сбыточную сеть. Беларусь остаётся крупнейшим для Украины импортёром электроэнергии, выкупая треть от общего объёма украинского экспорта (USD 184.7 млн, по итогам 2013 года). В то же время в декабре было объявлено, что в 2014 Беларусь планирует снизить объёмы импорта электроэнергии на 30%.<sup>11</sup> Другие значимые направления

<sup>10</sup> Здесь и далее см.: Внешняя торговля товарами Республики Беларусь (по товарам, странам, континентам, средним ценам) в 2013 году (предварительные данные). М-во статистики и анализа Респ. Беларусь.

<sup>11</sup> В январе 2014 Украина снизила экспорт электроэнергии на 8.3%; см.: <http://bin.ua/news/economics/faec/151717-ukraina-v-yanvare-2014g-snizila-yeksport.html>.

импорта из Украины: отходы, полученные при извлечении растительных масел; масло растительное; части подвижного состава; кондитерские изделия, лекарства.

Наиболее проблемными сферами во взаимной торговле остаются отрасли: мясомолочная, пивная и кондитерская. Здесь периодически вспыхивают очередные торговые войны. Так, в январе Государственная ветеринарная служба Украины ограничила доступ на внутренний рынок молочной продукции *трёх* крупных белорусских производителей – Оршанского молочного комбината, «Бабушкиной крынки» (Могилёв) и «Молочных продуктов» (Гомель). Официальная версия – несоответствие украинским нормативам безопасности. Причиной такого решения эксперты называют агрессивное наращивание Беларусью поставок молочной продукции, которые в январе-ноябре 2012 года, по данным *Госстата* Украины, выросли более чем на 50% (до 10.5 тыс. т на сумму около USD 23 млн). В начале апреля, в ответ на «молочную войну», Беларусь фактически закрыла свой рынок для продукции украинских кондитеров, задерживая её на границе для дополнительных проверок.<sup>12</sup>

«Торговые войны» в молочной, кондитерской и пивной отраслях обусловлены тем обстоятельством, что эти три отрасли хорошо развиты в обеих странах и отраслевые лоббисты оказывают давление на свои правительства с целью защиты позиций на внутренних рынках. Однако периодические обострения случаются в моменты, когда в украинском правительстве меняется очередной куратор отношений с Беларусью. Так было в начале 2012 года, когда Кабинет министров Украины покинул А. Ключев, так случилось и в начале 2013 года, когда из правительства ушёл П. Порошенко.

В мае 2013 после переговоров нового куратора белорусского направления – первого вице-премьера Сергея Арбузова с первым вице-премьером Беларуси Владимиром Семашко все наиболее острые проблемы были урегулиро-

<sup>12</sup> Украинская кондитерская продукция проходит на белорусской границе «усиленный контроль» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/disaster/2013/04/21/ic\\_news\\_113\\_415236/print/](http://naviny.by/rubrics/disaster/2013/04/21/ic_news_113_415236/print/)

ваны. До конца года обострений в двусторонней торговле не наблюдалось. Напротив, в августе, несмотря на давление со стороны России, Беларусь отказалась закрыть свой рынок для продукции украинской кондитерской компании «Рошен». В свою очередь украинские власти не обратили внимания на очередные требования украинских молокопроизводителей, сетовавших на усилившуюся экспансию белорусской «молочки», поставки которой в первом полугодии 2013 выросли на 80%.

### **Внешнеполитические игры**

Практически весь 2013 год прошёл для Украины под знаком подготовки подписания *Соглашения об ассоциации с Евросоюзом* и *Соглашения о зоне свободной торговли* между Украиной и Европейским Союзом. Кремль не скрывал своего крайне негативного отношения к интеграционным планам Украины и Евросоюза. Кроме массовой информационной кампании, в августе Россия задействовала прямое экономическое давление на Украину, на несколько дней практически полностью перекрыв украинский экспорт. На этом фоне Александр Лукашенко постоянно демонстрировал свою поддержку евроинтеграционным устремлениям Киева.

На протяжении всего октября и первой половины ноября Беларусь де-факто осуществляла прямую информационную кампанию в поддержку подписания Украиной *Соглашения об ассоциации*, основной месседж которой звучал приблизительно так: «В сотрудничестве Украины с Евросоюзом мы не видим никаких проблем». Александр Лукашенко постоянно подчёркивал (явно в пику Кремлю), что политизация «украинского вопроса» ничего никому не принесёт, кроме ущерба. Он не только публично поддержал Украину, но и совместно с президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым блокировал попытки Владимира Путина начать экономические атаки на Украину со стороны Таможенного союза. Пятнадцатого ноября на уровне президентов *трёх* стран достигнута договорённость о том, что каждый из членов ТС имеет право самостоятельно принимать решение по введению защитных мер в отношении

Украины в случае подписание *Соглашения о зоне свободной торговли* с Евросоюзом.

Понятно, что поддержка курса на евроинтеграцию Украины вызвана вовсе не симпатиями А. Лукашенко к киевским властям или, тем более, к Евросоюзу. Геополитический выбор Украины в пользу Запада означает, что Беларусь остаётся едва ли не единственным союзником России, а значит, она может претендовать на новые и более значительные экономические преференции. С другой стороны, изменение геополитической ситуации в регионе могло бы стимулировать возрастание интереса Европы к Беларуси, следовательно, у белорусских властей появится надежда вернуться к избранной политике геополитических «качелей».

Отказ Виктора Януковича от подписания *Соглашения об ассоциации* белорусский президент встретил с плохо скрываемым раздражением. С началом массовых протестов на Майдане в Киеве А. Лукашенко не пытался оказывать какую бы то ни было поддержку Виктору Януковичу.

## Заключение

Крах режима Виктора Януковича означает, что Минску придётся выстраивать отношения уже с другим руководством Украины. Александр Лукашенко, однако, публично заявил, что с новой украинской властью «мы обречены жить в дружбе и согласии». В контексте российско-украинского конфликта по «Крымскому вопросу» министр иностранных дел Беларуси Владимир Макей, находясь с визитом в Риге, заявил: «Беларусь заинтересована в том, чтобы Украина осталась суверенным, независимым, территориально целостным государством»<sup>13</sup>.

Таким образом, в аспекте выстраивания отношений с новым руководством Украины у Минска имеются неплохие перспективы.

---

<sup>13</sup> Владимир Макей: *Беларусь заинтересована в сохранении Украины независимой и территориально целостной* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/politics/Belarus-zainteresovana-v-soxranenii-Ukrainy-nezavisimoj-i-territorialno-tselostnoj---Makej\\_i\\_661507.html](http://www.belta.by/ru/all_news/politics/Belarus-zainteresovana-v-soxranenii-Ukrainy-nezavisimoj-i-territorialno-tselostnoj---Makej_i_661507.html).

*Во-первых*, известно, что Александр Лукашенко традиционно лучше налаживал доверительные отношения именно с руководством прозападных режимов в СНГ (Михаил Саакашвили, Ильхам Алиев, Виктор Ющенко, Михай Гимпу), чем пророссийских. К тому же он уже имеет наработанные отношения с двумя потенциальными кандидатами в президенты Украины – Юлией Тимошенко и Петром Порошенко.

*Во-вторых*, связанные с Украиной кардинальные геополитические сдвиги в регионе будут способствовать усилению значения Минска в смысле «единственного союзника» Кремля. Кроме того, Запад будет вынужден активизировать свой проект «Восточное партнёрство», что может придать новую динамику и попыткам разморозить диалог между Беларусью и Евросоюзом. Наконец, в условиях военной угрозы со стороны России, новые власти в Киеве будут заинтересованы в партнёрстве с официальным Минском и, предположительно, могут стать новыми адвокатами А. Лукашенко на Западе. Таким образом, для белорусских властей появляется перспектива вернуться к излюбленной политике геополитических «качелей».

## БЕЛАРУСЬ И РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ: ПОИСК НОВЫХ ФОРМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Андрей Елисеев

### Резюме

В 2013 году Беларусь заметно интенсифицировала политические отношения с Турцией, странами Южной и Юго-Восточной Азии и рядом стран Латинской Америки. Осознавая невозможность увеличения товарооборота как такового в рамках традиционных схем сотрудничества, Беларусь сместила акцент на налаживание качественно новых форм торгово-экономической кооперации с развивающимися странами.<sup>1</sup> Однако этот процесс требует времени, так что конкретные результаты по созданию многих анонсированных совместных предприятий остаются весьма скромными. Также переговоры о создании зон свободной торговли между Таможенным союзом ЕврАзЭС и рядом развивающихся стран всё ещё не достигают успеха.

### Тенденции:

- заметная активизация политического и торгово-экономического сотрудничества с рядом партнёров в Южной и Юго-Восточной Азии, Латинской Америке и с Турцией;
- продолжение стагнации в экономических и политических отношениях с Ираном, Сирией, Египтом, Ливией, Ираком;
- установление стратегического партнёрства с Китаем (в политической сфере) при неочевидности выгод от торгового и кредитно-инвестиционного сотрудничества с КНР;
- ориентация Минска на развитие инновационных форм торгово-экономического сотрудничества;
- расширение дипломатического представительства Беларуси на Африканском континенте.

---

<sup>1</sup> В рамках данной статьи к «развитым» странам и регионам для концептуального удобства причисляются страны Евросоюза и ассоциированные с ними государства, США и Канада в Северной Америке, Австралия и Новая Зеландия в Океании, Япония, Южная Корея, Сингапур, Тайвань и Израиль в Азии, Южноафриканский таможенный союз. К категории «развивающихся» в данном случае не относятся также страны бывшей Югославии и СНГ, Грузия.

## **Политико-дипломатические отношения с развивающимися странами**

2013 год оказался весьма насыщен политико-дипломатическими контактами Беларуси с развивающимися странами. Основные из них, сгруппированные по географическому принципу, представлены ниже.

*Латинская Америка.* Интенсифицировались отношения с Боливией и Эквадором, продолжилось многостороннее взаимодействие с Венесуэлой. Новоизбранный президент Венесуэлы Николас Мадуро посетил Беларусь в начале июля, в сентябре с визитом в Минске находился боливийский лидер Эво Моралес, в конце октября – президент Эквадора Корреа Дельгадо. В 2012 году турне по Латинской Америке с посещением Кубы, Венесуэлы, Эквадора предпринимала белорусская государственная делегация.

Визит президента Боливии Эво Моралеса в Минск предваряла его встреча с А. Лукашенко в Каракасе в марте 2013, в рамках траурных мероприятий после смерти Уго Чавеса.<sup>2</sup> Александр Лукашенко заявил о намерении наладить с Боливией «такие же отношения, как с Венесуэлой». Тем временем белорусско-венесуэльским отношениям явно требуется второе дыхание: в 2013 экспорт Беларуси в Венесуэлу упал втрое – до USD 83 млн, в сравнении с USD 254 млн в 2012 году. Пытаясь реанимировать более развитые в прошлом отношения, Минск и Каракас согласовали новую «дорожную карту» развития двусторонних отношений.

В связи с падением цен на калийные удобрения в конце 2013, существенно снизился объём белорусского экспорта в Бразилию (с USD 802 млн в 2012 до USD 519 млн). В надежде хоть сколько-нибудь диверсифицировать белорусский экспорт в эту страну (в 2012 доля калийных удобрений в общем экспорте составила 99%)<sup>3</sup>, в ноябре Бразилию

<sup>2</sup> Тогда же состоялись встречи Александра Лукашенко и с руководителями Эквадора, Кубы, Гаити.

<sup>3</sup> Подробный анализ структуры белорусского экспорта в развивающиеся страны см.: Елисеев А. Беларусь и развивающиеся страны:

посетила официальная белорусская делегация, в которую вошли представители ряда промышленных предприятий. Стороны обсудили проект по созданию сборочного производства белорусских тракторов и подписали соглашение об отмене краткосрочных виз. При этом осенью 2013 года в рамках оптимизации системы государственных учреждений закрылось Генеральное консульство Беларуси в Рио-де-Жанейро.<sup>4</sup>

**Юго-Восточная Азия.** Продолжали активно развиваться отношения с рядом стран региона, прежде всего с Индонезией, Вьетнамом и Лаосом. В конце июня – начале июля Беларусь посетил президент Лаоса Тьюммали Сайнясон. Белорусские министерские делегации посетили Вьетнам, Камбоджу, Лаос, Монголию, Мьянму и Шри-Ланку, заключив десятки различных соглашений. Активность на данном направлении МИД Беларуси объясняет прагматическим интересом, а именно тенденцией «смещения мирового центра торговой и инвестиционной активности в быстро развивающиеся страны Азии»<sup>5</sup>.

Визит государственной делегации во главе с Александром Лукашенко в Индонезию и Сингапур в марте явился одним из важнейших событий в рамках взаимоотношений Беларуси со странами региона. Интересы Беларуси в Индонезии состоят в обеспечении не только экспорта калийных удобрений, но и поставок машиностроительной и военно-технической продукции. Принимая представителей индонезийской стороны в мае 2013, А. Лукашенко

---

порочная моноэкспортность // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2013. С. 222–128. Графическое представление структуры торговли Беларуси с развивающимися странами см.: Елисеев А. Беларусь – развивающиеся страны: специфика торговли (специальное исследование BISS) // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://belinstitute.eu/ru/node/1659>.

<sup>4</sup> Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь 11 верасня 2013 года № 803 «Аб закрыцці Генеральнага консульства Рэспублікі Беларусь у г. Рыа-дэ-Жанэйра (Федэратыўная Рэспубліка Бразілія)»; см.: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21300803&p1=1>.

<sup>5</sup> Обзор итогов внешней политики Республики Беларусь и деятельности Министерства иностранных дел в 2013 году см.: [http://lithuania.mfa.gov.by/docs/review\\_mfa\\_2013.pdf](http://lithuania.mfa.gov.by/docs/review_mfa_2013.pdf).

заявил, что Беларусь рассчитывает «создавать опорную базу нашей торговли ... в Юго-Восточной Азии через Индонезию». Несмотря на то что Сингапур относится к категории развитых стран, тем не менее там располагаются региональные представительства ряда крупнейших белорусских предприятий, работающих на рынок развивающихся стран Южной и Юго-Восточной Азии, среди которых ЗАО «Белорусская калийная компания», «Белшина», «БелАЗ».<sup>6</sup>

**Южная Азия.** В июле Минск посетила бангладешская делегация во главе с премьер-министром, а в августе — президент Шри-Ланки Махинда Раджапакса. Состоялся ряд межведомственных визитов между Беларусью и Шри-Ланкой, Индией, Бангладеш. При этом следует отметить отсутствие прогресса в заявленных в 2012 году проектах по строительству пяти совместных заводов соответственно в Бангладеш и Индии. Более того, в конце года не состоялся визит президента Индии в Беларусь, о котором предварительно сообщала белорусская сторона. Ранее Индия неоднократно выражала свою заинтересованность в приобретении части акций «Беларуськалия». Вероятно, в связи с развалом калийного картеля между «Беларуськалием» и «Уралкалием» и изменившейся ситуацией на калийном рынке, стороны нуждаются в дополнительном анализе ситуации перед организацией переговоров по существу. Вследствие падения цен на калий в конце анализируемого года, объём белорусского экспорта в Индию уменьшился в полтора раза — с USD 266 млн в 2012 до 170 млн в 2013 году.

**Ближний Восток.** Несмотря на ряд межведомственных встреч в течение года и общение министров иностранных дел Беларуси и Ирана в Нью-Йорке в рамках мероприятий ООН, политико-экономические отношения Минска и Тегерана существенно не развивались. Начавшийся ещё в 2007, но вскоре застопорившийся проект по сборке

---

<sup>6</sup> Минск также проявил интерес к привлечению сингапурских инвестиций, равно как и возможности размещения белорусских ценных бумаг на финансовом рынке Сингапура.

легковых автомобилей «Саманд» в Беларуси не получил импульса и в 2013 году. Пожалуй, единственным удачным примером экономического сотрудничества явился запуск первой очереди транспортно-логистического комплекса «Прилесье», построенного иранской компанией «Кейсон».

В последние годы, на фоне посредственных политико-экономических отношений с Ираном, продолжают активно развиваться отношения Беларуси с рядом арабских стран Персидского Залива (прежде всего с Катаром и ОАЭ), а также в особенности с Турцией. В 2013 году визитами обменялись главы МИД Беларуси и Турции, в марте подписаны соглашения о безвизовом режиме и реадмиссии. Озвученное в 2012 году намерение вести переговоры о зоне свободной торговли между Сирией и Таможенным союзом<sup>7</sup> не могло не взволновать Анкару. В течение года Беларусь и Турция неоднократно обсуждали региональные события, включая ситуацию в Сирии и Ираке.

**Африка.** Прорывных событий в политико-дипломатических и экономических отношениях со странами африканского региона не произошло, однако наблюдалось расширение дипломатического присутствия Беларуси на континенте. Кроме открытия посольства в Эфиопии, в 2013 посол Беларуси в Египте вручил верительные грамоты главе Судана, а послы в Нигерии и ЮАР — главам Ганы и Мозамбика. Кроме этого, белорусская делегация посетила Габон и Экваториальную Гвинею. Продолжилось взаимодействие с Нигерией, которая является опорным пунктом развития отношений Беларуси со странами Западной Африки.

**Китай.** Политические отношения с Китаем формально перешли на более высокий уровень (всестороннее стратегическое партнёрство), при этом выгоды от торгового и кредитно-инвестиционного сотрудничества с КНР далеко

<sup>7</sup> См.: «Зачем Сирии зона свободной торговли с Таможенным союзом» // *Наше Мнение* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://nmbny.eu/news/analytics/5078.html>.

не очевидны. Качественный импульс развитию Китайско-Белорусского индустриального парка не придан. В 2013 году размер отрицательного сальдо торгового баланса с Китаем для Беларуси ещё более увеличился.<sup>8</sup>

### **В поиске инновационных форм экономической кооперации**

Белорусское руководство осознаёт бесперспективность увеличения объёмов белорусского экспорта в развивающиеся страны по старым схемам ввиду отсутствия реальных возможностей расширить его за счёт новых товарных позиций. В этой связи в 2013 году в полной мере проявилось намерение Беларуси развивать новые, более гибкие виды торгово-экономического сотрудничества с развивающимися странами. Предлагаемые формы совместной кооперации с развивающимися странами представлены ниже.

**Создание совместных предприятий.** В ходе встречи с индийской делегацией, состоявшейся в мае, А. Лукашенко заявил, что следует «переходить от простого товарообмена к кооперационным связям, создавать совместные предприятия здесь и там, в Индии». Сообщалось, что Беларусь обсуждала совместные трёхсторонние проекты с Венесуэлой и Боливией на общую сумму USD 2–3 млрд. Заявлено также о совместном участии Беларуси и Вьетнама в тендере по созданию комбината калийных удобрений в Лаосе. В сентябре, в ходе официального визита в Монголию, премьер-министр Михаил Мясникович говорил о намерении «создавать с монгольскими коллегами новые предприятия, формировать добавленную стоимость».

**Экспортное кредитование и механизмы лизинга.** О намерении использовать указанные торговые инструменты заявлялось, среди прочего, в ходе встреч с руководством Индонезии и Шри-Ланки. В случае Шри-Ланки, Беларусь

---

<sup>8</sup> Подробнее о специфике белорусско-китайских отношений см.: Елисеев, *Беларусь и развивающиеся страны: порочная моноэкспортность*, указ. сб., с. 126–128.

выразила заинтересованность в создании совместных предприятий и размещении головных офисов белорусских компаний для торговли со странами региона Южной и Юго-Восточной Азии ввиду наличия выгодной налоговой системы в стране. В 2013 году Беларусь предоставила Бангладеш экспортные товарные кредиты на сумму USD 50 млн для поставок своей дорожной и коммунальной техники.

**Более активное технологическое сотрудничество.** В 2013 Беларусь и Лаос подписали меморандум о сотрудничестве по вопросу создания совместной лаборатории по изучению минеральных ресурсов Лаоса. Страна обладает запасами калийного сырья, но нуждается в помощи по развитию производственного процесса. Беларусь также договорилась с Эквадором о сотрудничестве в области разведки и добычи нефти в этой стране, строительстве линий электропередач и совместных производств машиностроительной и сельскохозяйственной техники.

Беларусь развивает промышленно-технологическое сотрудничество с Вьетнамом и Турцией. В 2013 году прошло первое заседание Белорусско-Турецкой рабочей группы по промышленно-технологическому сотрудничеству, в ходе которого рассматривался вопрос о создании в Беларуси Турецкой промышленной зоны.

### **Отсутствие результатов в переговорах о создании зон свободной торговли**

Намерение начать переговоры о создании зон свободной торговли (ЗСТ) между Таможенным союзом ЕврАзЭС (ТС) и рядом развивающихся стран (Вьетнам, Сирия, Монголия, Египет) было озвучено ещё в 2012 году. К концу 2013 состоялось уже *четыре* раунда переговоров по этой тематике с Вьетнамом, однако сроки подписания соглашения о ЗСТ до сих пор не объявлены.

В октябре, в ходе заседания Высшего Евразийского экономического совета, российский президент Владимир Путин заявил, что следует «серьёзно отреагировать» на интерес Индии к подобным переговорам с Таможенным

союзом.<sup>9</sup> Учитывая, что экспорт промышленных товаров из государств ТС в страны Южной и Юго-Восточной Азии относительно небольшой, а снижение ставок таможенных пошлин на продукцию лёгкой промышленности из стран региона нанесёт удар по производителям ТС, рассчитывать на скорый прогресс в запуске всеобъемлющей ЗСТ не приходится. В течение 2013 года также не был обозначен прогресс в переговорах с Монголией, Египтом и Сирией по созданию ЗСТ.<sup>10</sup>

## Заключение

В 2013 году Беларусь заметно активизировала политико-дипломатические контакты с Турцией, рядом стран Латинской Америки (Боливия, Эквадор, Венесуэла), Южной и Юго-Восточной Азии (Индонезия, Вьетнам, Лаос, Индия, Бангладеш). В то же время политико-экономическое сотрудничество с Ираном, Сирией, странами Северной Африки продолжает оставаться в состоянии стагнации ввиду сложной политической и экономической внутренней ситуации в этих государствах.

Развитие инновационных форм торгово-экономической кооперации — адекватный ход со стороны белорусского руководства, однако ожидать быстрых результатов применения такой стратегии не приходится. В Венесуэле прошедший год не отмечен запуском новых перспективных совместных предприятий или белорусских сборочных производств, как это было в случае ряда прежних успешных проектов.

---

<sup>9</sup> «Турция хочет в Таможенный союз, Индия просит о зоне свободной торговли с ТС» // *Ежедневник*. 2013. 24 окт. [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.ej.by/news/economy/2013/10/24/turtsiya\\_i\\_indiya\\_hotyat\\_vstupit\\_v\\_tamozhennyj\\_soyuz.html](http://www.ej.by/news/economy/2013/10/24/turtsiya_i_indiya_hotyat_vstupit_v_tamozhennyj_soyuz.html).

<sup>10</sup> Кроме этого, застопорилось и продвижение по данному вопросу между ТС и развитыми странами. Несмотря на многочисленные раунды переговоров между ТС и Новой Зеландией, сроки запуска соглашения до сих пор не обозначены. В марте 2014 года, в связи с крымскими событиями, переговоры о ЗСТ с ТС заморозили и страны ЕАСТ (Норвегия, Швейцария, Исландия, Лихтенштейн).

Вследствие развала сотрудничества между «Беларуськалием» и «Уралкалием» снизились мировые цены на калийные удобрения и ужесточилась конкуренция между калийными производителями на рынках развивающихся стран. Падение цен на калий при неспособности (и частично нежелании, в надежде сохранить стратегию «цена превыше объёмов») «Беларуськалия» увеличить объёмы продаж в 4-м кв. 2013 повлекло за собой снижение стоимости белорусского экспорта во многие развивающиеся страны — импортёры калийных удобрений.

**ОБЩЕСТВО**



## ТРЕТИЙ СЕКТОР: ВЫЯСНЕНИЕ ОТНОШЕНИЙ И ПРОЯСНЕНИЕ ПОЗИЦИЙ

Ирина Дунаева

### Резюме

В 2013 году принят Закон «Об общественных объединениях», обсуждение которого в значительной степени задавало повестку года в третьем секторе. Несмотря на ряд позитивных подвижек во взаимодействии между государством и организациями гражданского общества, в целом власти по-прежнему проводят ограничительную политику в отношении всего третьего сектора.

Прошедший год ознаменовался вниманием прессы к размежеванию внутри Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнёрства (Национальная платформа), обусловленному различным пониманием роли гражданского общества. На фоне геттизации значительной части некоммерческих организаций (НКО) и в отсутствие заинтересованности государства в сотрудничестве с ними, угроза потери гражданским обществом статуса привилегированного партнёра Европейского Союза породила кризис самоопределения внутри организаций, объединённых Национальной платформой.

### Тенденции:

- на фоне традиционно неэффективного диалога с властями усиливается интернет-активизм НКО;
- отмечается всё большее расхождение позиций относительно роли гражданского общества в диалоге с властью и Европой;
- конфликт стратегий в рамках Национальной платформы не приобретает креативного характера, поскольку все силы уходят на выяснение отношений и прояснение позиций.

### Численность и структура третьего сектора

Официальные статистические данные Министерства юстиции Республики Беларусь о регистрации общественных объединений (ОО) за 2013 год<sup>1</sup> демонстрируют весьма незначительное увеличение их количества: 2011 год – 2402, 2012 год – 2477, 2013 год – 2521 ед. Рост происходит, в основном, за счёт ОО физкультурно-спортивной направлен-

<sup>1</sup> См.: [http://minjust.by/ru/site\\_menu/news?id=1512](http://minjust.by/ru/site_menu/news?id=1512).

ности (595, 626 и 649 соответственно) и молодёжных ОО (234, 248 и 256). Однако на основе имеющейся официальной статистики трудно установить, сколько на самом деле НКО и структур третьего сектора существует в Беларуси. *Во-первых*, усиливается тенденция регистрации организаций как некоммерческих учреждений и «ухода» организаций от регистрации в Беларуси. Оценить их количество за рубежом не представляется возможным. В Литве, Польше, Чехии и др. странах общественные объединения легализуются на условиях, свободных от идеологической цензуры.

*Во-вторых*, предлагаемая Минюстом классификация организаций по видам деятельности не позволяет составить адекватное представление о характере активности многих организаций. Такая неясность, с одной стороны, помогает некоторым организациям существовать, с другой стороны, происходит смешение реальных структур третьего сектора с искусственно созданными властью организациями — ГоНГО, дезавуирующими принципы деятельности ОО как результата свободной и добровольной самоорганизации граждан. Например, в категорию «молодёжные организации, в т. ч. детские», попадают и БРСМ, и пионерская организация, и пр. Таким образом, статистика вносит свою лепту в «экспортный» имидж Беларуси — как страны с развитым гражданским обществом.

Кроме того, действующих НКО, по мнению экспертов, на самом деле меньше, чем принято считать. Так, лидер «Гомельского демократического форума» Пётр Кузнецов на основании исследования активности ОО в регионе отметил, что из 200 организаций «лишь 52 организации можно назвать “условно живыми”»<sup>2</sup>. Аналогичную ситуацию можно предположить и в других регионах. Отсутствие в открытом доступе данных о ликвидации НКО, равно как и о причинах их ликвидации или об отказах в регистрации, также маскирует всё более тревожное положение, в котором находится третий сектор Беларуси.

<sup>2</sup> В регионах Беларуси «живых» НПО становится всё меньше // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://eurobelarus.info/news/society/2013/10/09/v-regionah-belarusi-zhivyh-npo-stanovitsya-vse-men-she.html>.

По оценкам экспертов и общественных активистов, 2013 год не отмечен громкими событиями. Не претерпел существенных изменений и ограничительный характер отношения государства к третьему сектору. Сокращение числа организаций, имевших льготы при оплате аренды помещений у государства (коэффициент 0.1 от базовой ставки), с 451 до 195<sup>3</sup>, поставило многие легальные организации на грань выживания. По-прежнему преследуется выражение мнения, не совпадающего с позицией власти. Так, демонстрация, пикет, разовая спонтанная акция протеста рассматриваются как нарушение закона о массовых мероприятиях — даже в случае получения разрешения на проведение акции (к примеру, безосновательные задержания при праздновании Дня воли 25 марта, проведении Чернобыльского шляха 26 апреля и пр.). При этом следует отметить, что количество политически мотивированных задержаний и арестов постоянно снижается. Так, по данным Правозащитного центра «Весна», в 2012 году зафиксировано 222 задержаний и 100 арестов, в 2013 году — 153 и 49 соответственно.<sup>4</sup>

### **Попытки диалога с государством: законотворческие инициативы**

Ограничительный характер проводимой властью политики применительно к любым инициативам снизу не смягчился и с принятием изменений в закон «Об общественных объединениях»<sup>5</sup>. История подготовки и обсуждения этого закона свидетельствует о его сути не меньше, чем само его содержание. Предвзятое негативное отношение и нежелание рассматривать гражданское общество в качестве полноправного партнёра власть продемонстрировала в сентябре 2013 года, отвергнув как нецелесообразные предложения Центра правовой трансформации по проекту закона. Тем не менее организации гражданского общества на протяжении всего

<sup>3</sup> См.: <http://www.government.by/ru/solutions/2021>.

<sup>4</sup> См.: <http://spring96.org/ru/publications>.

<sup>5</sup> Закон принят 2 октября 2013, подписан президентом 4 ноября 2013, вступил в силу с 20 февраля 2014 года.

года не оставляли попыток добиться более полного учёта своих интересов.

В июле 25 НКО обратились в парламент и Совет министров Республики Беларусь с предложением провести слушания по вопросам совершенствования правовых условий создания и деятельности ОО. Двадцать пятого июля получен ответ о нецелесообразности проведения таких слушаний. Не имела позитивного результата и попытка экспертов-юристов третьего сектора встретиться с парламентариями в августе.

Центр правовых инициатив и Ассамблея неправительственных демократических организаций инициировали (9 октября) общественные слушания по законопроекту. Эксперты НКО пришли к заключению, что новая редакция закона в целом не стимулирует развитие структур гражданского общества, сохраняет проблемы регистрации НКО и возможности для произвола чиновников в этом вопросе, ограничивает получение внутреннего и иностранного финансирования и пр.

Закон по-прежнему содержит такое одиозное положение, как запрет на деятельность от имени незарегистрированной организации (с уголовной ответственностью за создание и участие в её деятельности по статье 193.1 Уголовного кодекса). Хотя преследование по этой статье фактически не ведётся (в 2013 году зафиксировано *пять* предупреждений), угроза её применения сдерживает гражданскую активность.

Демократические партии и организации подготовили свои предложения по поправкам в законы Беларуси по вопросам проведения выборов и референдумов. Однако и в этом случае замечания общественности не были приняты во внимание: 2 октября избирательное законодательство, по-прежнему не обеспечивающее проведение честных и справедливых выборов, получило одобрение в Палате представителей.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Обзор «Свабода асацыяцыяў і правы стан некамерцыйных арганізацыяў у Беларусі» за 2013 год см.: <http://www.lawtrend.org/ru/content/about/news/Svaboda-asaciasii-v-Belarusi-2013-obzor/>

В январе Белорусская ассоциация журналистов (БАЖ) передала в парламентскую Комиссию по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации предложения по внесению изменений в закон «О средствах массовой информации», направленных на обеспечение свободы СМИ. В первую очередь речь шла об отмене разрешительного характера регистрации СМИ, регламентации деятельности электронных изданий, ведущей к тотальному контролю над интернетом, ограничений деятельности свободных журналистов и т. д. Депутаты учли некоторые из поправок в законопроекте, принятом во втором чтении 24 июня (к примеру, исключено требование перерегистрации при смене юридического адреса). Однако внесённые изменения не повлияли, по мнению независимых журналистов, на общую антидемократическую направленность закона.<sup>7</sup>

Ещё один пример попыток общественности быть услышанной — предложения Общественного болонского комитета (ОБК) по изменениям в образовательное законодательство.<sup>8</sup> ОБК удалось консолидировать вокруг программы расширения общественного участия в управлении образованием адвокатирующие организации студентов, работодателей, других стейкхолдеров и предложить новую редакцию *Кодекса об образовании*. Парламентские слушания по изменению *Кодекса об образовании*, прошедшие 4 декабря 2013 года, показали, что запрос на децентрализацию управления образованием поддерживается не только гражданским обществом, но и всеми участниками образовательного процесса. Однако государственные структуры не готовы к реальному реформированию этой сферы.

Таким образом, попытки гражданского общества сфокусировать внимание властей на своём видении правовых норм, регулирующих жизнь общества, публично обсудить и принять к рассмотрению поправки, приводящие законы в соответствие с Конституцией, нельзя назвать эффектив-

---

<sup>7</sup> Депутаты учли несколько замечаний БАЖ, но это не изменило сущности закона «О СМИ»: <http://baj.by/be/node/9579>

<sup>8</sup> Кодекс об образовании. Новая редакция, см.: <http://bolognaby.org/?p=1028>.

ными. Власть открыто не отказывается от диалога — скорее, уклоняется от него и слышит лишь те предложения, которые не затрагивают законы по существу.

Представители власти на местах не берут на себя ответственность за принятие решений, которые могут вызвать недовольство сверху. Осторожность при контактах с НКО и боязнь поддержать их инициативы находят своё выражение в политике превентивных запретов. Сотрудничество местных властей с НКО держится на личных контактах и затрагивает только политически нейтральные сферы деятельности — экологию, развитие бизнеса, экотуризм и т. д.<sup>9</sup> Хотя любая проблема политизируется самим участием общественности в её разрешении.

### **Переоценка интернет-активности**

В условиях отсутствия свободы СМИ и публичного обсуждения важных для общества проблем, работа, которую ведут ОО, невидима для большей части населения: локальные акции (пикеты, семинары, программы помощи и др.), как правило, известны только членам организации и участникам той или иной акции. На телеэкранах и страницах газет демократические и правозащитные НКО упоминаются крайне редко и чаще всего в негативном ключе. Как никогда ранее, жизнь ОО сосредоточилась либо непосредственно в среде единомышленников, либо в веб-пространстве.

Интернет остаётся для НКО основным средством заявить о себе публично. Препяды при проведении реальных акций обуславливают значимость виртуального пространства для формирования и манифестации своей позиции. В прошедшем году ОО были особенно захвачены интернет-активизмом: петиции, обращения, требования, письма поддержки и заявления относительно самого широкого круга проблем политического и социального характера. Это и освобождение политзаключённых, и отношение к смертной казни, размещение в Беларуси авиабазы, вырубка зелёных насаждений и т. д. Несмотря на то

---

<sup>9</sup> См. мониторинг Центра европейской трансформации.

что все организации имеют свои сайты, невовлечённый в жизнь третьего сектора интернет-пользователь может попасть туда разве что случайно. Интернет реактивен по своей сути, он лишь отвечает на запрос, который уже есть у пользователя. И геттизацию НКО интернет преодолеть не может.

Возможности интернета как инструмента проявления и развития гражданской активности обсуждали участники конференции «Гражданское общество Беларуси 2013», прошедшей в Варшаве 14–15 июня под эгидой Совета Европы. Эйфория в отношении протестных возможностей виртуальной активности периода «Революций через социальные сети» 2011–2012 годов постепенно рассеялась, и сегодня потенциал интернет-активизма оценивается более сдержанно. Основной аргумент скептиков: активность онлайн не может заменить реальную активность, но лишь ослабляет её, являясь зачастую эмиграцией в виртуальный мир.

### **Размежевание в третьем секторе и диалог с Европой**

В 2013 году в среде организаций гражданского общества Беларуси продолжились дискуссии относительно места общественных организаций в политическом процессе, инструментов воздействия ОО на развитие общества, включая взаимодействие с властями и институтами и инициативами Евросоюза, а также выработку солидарной стратегии действий НКО. Содержательное наполнение дискуссий во многом обуславливалось неблагоприятными условиями для развития и расширения сферы деятельности некоммерческих организаций и, соответственно, ростом конкуренции среди них.

Отдельное место и значительное освещение в независимых медиа заняли дискуссии о централизации в руководстве Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнёрства, объединяющей около 60-ти организаций гражданского сектора. Публичные дискуссии участников Национальной платформы дали основания для выводов об усилении размежевания в третьем

секторе.<sup>10</sup> Символический знак этого размежевания – несогласие участников Нацплатформы (среди которых BISS (Белорусский институт стратегических исследований), «Офис за демократическую Беларусь» (Брюссель, Бельгия), Ассамблея негосударственных организаций, БАЖ) со стратегией развития, предложенной «ЕвроБеларусью», и снижение активности этих организаций в Нацплатформе. Показателен также уход «ЕвроБеларуси» из инициативы «Дом взаимопонимания», реализуемой «Офисом за демократическую Беларусь» в партнёрстве с «Офисом европейской экспертизы и коммуникаций» (Минск, Беларусь).

## Заключение

Государство по-прежнему не заинтересовано в развитии инициативы снизу и общественной экспертизе законодательных проектов. Политика государства в отношении третьего сектора имеет в основном ограничительный характер, на который никак не повлияло принятие новой редакции закона «Об общественных организациях».

Вместе с тем некоторые позитивные сдвиги во взаимоотношениях государства и организаций третьего сектора в течение 2013 года всё же намечены – напр. введение государственного заказа на социальное обслуживание или подготовка закона о жестоком обращении с животными как результат общественной кампании.

Не следует ожидать, что политика государства в отношении организаций гражданского общества существенно изменится. Тем не менее расширение взаимодействия в решении политически нейтральных вопросов всё же возможно.

В 2013 году дискуссии о роли гражданского общества и взаимодействии организаций третьего сектора в рамках Национальной платформы привели к краху надежд на Нацплатформу как инструмент консолидации гражданского общества.

---

<sup>10</sup> Позиция Национальной платформы гражданского общества относительно развития ЕДМ, см.: <http://eurobelarus.info/news/policy/2013/09/25/pozitsiya-natsional-noy-platformy-grazhdanskogo-obschestva-otnositel-no-razvitiya-edm.html>.

## ДЗВЕ ПАРТЫЙНЫЯ КААЛІЦЫІ – НОВАЯ КАНФІГУРАЦЫЯ АПАЗІЦЫІ

Юрый Чавусаў

### Рэзюмэ

2013-й стаў годам засваення вынікаў парламенцкіх выбараў 2012 года і працягу перагрупіроўкі структураў апазіцыі. Па выніках парламенцкай кампаніі ўлады ўнеслі змены ў *Выбарчы кодэкс*, таксама адбылася карэкцыроўка заканадаўства аб палітычных партыях. Цягам 2013 года ў асяродзі апазіцыі аформіліся дзве кааліцыі – «Народны рэферэндум» і «Талака». Утвораныя кааліцыі заяўляюць пра сабе як пра доўгатэрміновыя аб'яднанні, у іх межах вядзецца падрыхтоўка да прэзідэнцкіх выбараў 2015 года.

Афармленне кааліцыйных аб'яднанняў апазіцыі ўнутры краіны паўплывала на працяг трэнда паніжэння ўплыву эміграцыйных структураў беларускай апазіцыі. Таксама гэты чыннік спрыяў эвалюцыі рыторыкі апазіцыйных палітыкаў: на першы план вышлі пытанні эканамічнай палітыкі, неабходнасці рэформаў, дэмакратызацыі выбарчага заканадаўства і пагрозаў суверэнітэту краіны. Гэтыя тэмы сталі кампанентамі перадвыбарчых платформаў апазіцыйных партыяў у межах кампаніі выбараў дэпутатаў мясцовых саветаў.

### Тэндэнцыі:

- чарговыя змены ў заканадаўстве пра выбары і палітычныя партыі зноў скіраваныя на памяншэнне магчымасцяў апазіцыі;
- тэма байкоту выбараў перастае быць у фокусе ўвагі апазіцыйных партыяў;
- «Народны рэферэндум» і «Талака» аб'яцваюць быць асноўнымі суб'ектамі падрыхтоўкі апазіцыі да прэзідэнцкіх выбараў 2015 года;
- паніжэнне ўплыву эміграцыйных структураў беларускай апазіцыі.

### Змены прававога рэгулявання дзейнасці палітычных партыяў і правядзення выбараў

На 1 студзеня 2014 года ў Беларусі налічвалася 1 057 партыйных арганізацыйных структураў, што сведчыць пра рэгістрацыю цягам 2013 года 36 новых аддзяленняў палітычных партыяў (на 1 студзеня 2013 года была зарэгістраваная 1021 арганізацыя). У верасні 2013 года Міністэрства юстыцыі ў *пяты* раз адмовіла ў рэгістрацыі

Беларускай камуністычнай партыі працоўных. У якасці падставы для такога рашэння рэгіструючы орган палічыў парушэнні, здзейсненыя пры вылучэнні дэлегатаў на ўстаноўчы з'езд партыі. Неакамуністы беспаспяхова спрабуюць атрымаць статус легальнай партыі з 2009 года.

Агульная колькасць палітычных партыяў не змянілася. Па-ранейшаму у краіне дзейнічаюць *пятнаццаць* зарэгістраваных партыяў, а апошняя ўдалая спроба рэгістрацыі новай партыі датуецца 2000-м годам, калі была зарэгістраваная КХП-БНФ.

Другога кастрычніка 2013 быў прыняты ў другім чытанні, а 4 лістапада падпісаны прэзідэнтам закон «Аб унясенні дапаўненняў і змяненняў у некаторыя законы Рэспублікі Беларусь па пытаннях дзейнасці палітычных партый і іншых грамадскіх аб'яднанняў». Гэты закон уступіў у сілу 20 лютага 2014 года. Варта адзначыць нестабільнасць заканадаўства, што рэгулюе дзейнасць палітычных партыяў: ад 1999 года у закон «Аб палітычных партыях» змены ўносіліся 11 разоў, акрамя 2000, 2002, 2004, 2006 ды 2012 гадоў.

Згодна з новым законам, ураду належыць стварыць на працягу трох гадоў дзяржаўны інфармацыйны рэсурс для адзінай сістэмы ўліку грамадскіх аб'яднанняў і палітычных партый. Паводле інфармацыі міністэрства юстыцыі, стварэннем гэтага рэсурсу будуць займацца шэраг падраздзяленняў гэтага міністэрства, а для публічнага карыстання будзе даступная толькі частка ўнесеных у гэты рэсурс даных.

Прыняты закон уводзіць новую норму аб тым, што грамадскае аб'яднанне можа быць пераўтворанае ў палітычную партыю, дзяржаўная рэгістрацыя якой ажыццяўляецца ў парадку, вызначаным заканадаўчымі актамі Рэспублікі Беларусь. Ранейшае ж заканадаўства не забараняла пераўтварэнне грамадскага аб'яднання ў палітычную партыю. Прынятым законам вызначаецца таксама, што за 6 месяцаў да прыняцця рашэння аб пераўтварэнні ў палітычную партыю грамадскае аб'яднанне і створаныя ім юрыдычныя асобы не маюць права проста ці ўскосна атрымліваць замежную дапамогу. Назіральнікі адзначалі, што прававы механізм трансфармацыі грамадскага

аб'яднання ў палітычную партыю быў распрацаваны з прыцэлам на стварэнне партыі ўлады на базе грамадскага аб'яднання «Белая Русь», хоць палітычнае рашэнне пра гэтую трансфармацыю прынятае не было.

Трыццаціга красавіка 2013 года Пастановай № 327 больш чым у 2 разы (з 451 да 195 арганізацый) быў скарачаны пералік грамадскіх аб'яднанняў, якім даецца льготны каэфіцыент 0.1 пры вызначэнні ставак аплаты арэнды памяшканняў.

Дваццаць пятага лістапада 2013 года быў прыняты закон аб унясенні змяненняў у *Выбарчы кодэкс*. Гэты законпраект распрацоўваўся з канца 2012 года (адразу ж пасля папярэдніх парламенцкіх выбараў), аднак да верасня 2013 года ягоны змест не быў вядомы ні грамадскасці, ні профільнай міжнароднай структуры – Бюро па дэмакратычных інстытутах і правах чалавека АБСЕ. Распрацаваная апазіцыйнай версія змяненняў у *Выбарчы кодэкс*<sup>1</sup> была праігнараваная ўладамі, гэтаксама не былі задаволеныя патрабаванні аб арганізацыі публічнага абмеркавання законпраекта.

Большасць унесеныя у кодэкс зменаў накіраваныя на скарачэнне бюджэтных сродкаў на арганізацыю выбарчага працэсу (адмова ад дзяржаўнага фінансавання расходаў кандыдатаў на агітацыю з адначасовым павелічэннем магчымасцяў для папаўнення і выкарыстання выбарчых фондаў) і ліквідацыю тых шчылін, якімі раней карысталася апазіцыя ў ходзе выбарчых кампаній (напр. забарона агітацыі за няўдзел у выбарах). Некаторыя з унесеныя у *Выбарчы кодэкс* зменаў прайшлі апрацацыю ўжо ў часе выбараў дэпутатаў мясцовых саветаў дэпутатаў 27-га склікання 23 сакавіка 2014 года, іншыя (напр. магчымасць стварэння выбарчых фондаў ужо на стадыі рэгістрацыі ініцыятыўных групаў) будуць упершыню скарыстаныя толькі на наступных прэзідэнцкіх выбарах.

<sup>1</sup> Праект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов» быў падрыхтаваны Партыяй БНФ, Рухам «За Свабоду», кампаніяй «Гавары праўду», партыяй «Справядлівы свет», Беларускай партыяй «Зялёныя»; гл.: <http://narodny.org/?p=4646>.

## Палітычны парадак дня

Топавая для 2012 года дыскусія адносна тактыкі апазіцыі на выбарах не знайшла свайго працягу ў 2013 годзе. Сілы, якія выступалі за байкот парламенцкіх выбараў, не здолелі аб'яднаць свае намаганні на глебе агульнага бачання немэтазгоднасці ўдзелу у выбарах: КХП-БНФ, «Еўрапейская Беларусь», «Беларускі Рух», некаторыя грамадскія структуры застаюцца нескаардынаванымі і разрозненымі. Напярэдадні мясцовых выбараў 2014 года ніякай значнай агітацыі за няўдзел у выбарах не вялося, і, як выглядае, прычына тут была зусім не ва ўведзенай у *Выбарчы кодэкс* забароны на агітацыю за няўдзел у выбарах.

З найбольш значных для апазіцыі тэмаў з перыяду 2011–2012 гадоў у 2013 годзе гучалі толькі тэмы барацьбы за вызваленне палітвязняў і неабходнасці выпрацоўкі фармата вызначэння адзінага кандыдата ад апазіцыі на прэзідэнцкіх выбарах 2015 года. Канкурэнтнымі прапановамі тут выглядалі варыянты «праймерыз» (прапанаваны АГП, падтрыманы БХД і структурамі кааліцыі «Талака») і Кангрэса дэмакратычных сілаў (прапанаваны Партыяй БНФ, падтрыманы БХД і структурамі кааліцыі «Народны рэфэрэндум»). Апроч пытанняў працэдуры выхаду на адзінага кандыдата і магчымых асоб кандыдатаў у прэзідэнты, ў гэтым тэматычным блоку абмяркоўваюцца тэмы будучай Плошчы і неабходнасці барацьбы за свабодныя выбары.

У палітычным парадку дня апазіцыі цягам 2013 года павялічылася доля камунікацыі па сацыяльна-эканамічных пытаннях, а таксама пытаннях праграмага кшталту. БХД працягвала кампанію за сямейныя каштоўнасці і супраць абортаў, падтрымала кампанію крытыкі дзяржаўнай палітыкі барацьбы з чумой свінняў, а таксама кампанію супраць жорсткага абыходжання з жывёламі. Для АГП прыярытэтнай была кампанія супраць павелічэння падаткаў, ініцыятываў новых разнастайных мытаў (у тым ліку збору за допуск аўтамабіляў да дарожнага руху). Партыя БНФ у 2013 годзе вяла кампанію супраць увядзення новага механізму ўладальніцкага кантролю ў акцыянерных

таварыствах, які парушаў правы мінарытарных акцыянераў на карысьць дзяржаўнага ўмяшальніцтва ў кіраванне прадпрыемствамі.

Цягам 2013 года таксама паступова павялічвалася значэнне тэмы абароны суверэнітэту Беларусі. Ад вясны 2013 года, калі ўпершыню прагучала інфармацыя пра праекты размяшчэння на тэрыторыі Беларусі базы ваенна-паветраных сілаў Расейскай Федэрацыі, гэтая тэма сталася прыярытэтнай для Партыі БНФ. Па меры таго як размяшчэнне расейскіх самалётаў рабілася рэчаіснасцю, да гэтай тэмы далучаліся і іншыя партыі.

Асаблівае значэнне тэма абароны ад замежнага ўмяшальніцтва атрымала ад лістапада 2013 года, калі пад ціскам Расіі урад Украіны адмовіўся ад падпісання дамовы пра Асацыяцыю з Эўразвязам, што выклікала масавыя пратэсты ва Украіне. Практычна ўсе апазіцыйныя сілы рэгулярна цягам гэтага крызіса выказвалі стаўленне да яго развіцця, шмат хто з палітычных лідараў асабіста наведаў украінскія пратэсты (з трыбуны Эўрамайдану выступілі лідары Руху «За Свабоду», Партыі БНФ, кампаніі «Гавары праўду», АГП).

Адметна, што ў распачатай у снежні 2013 года мясцовай кампаніі палітычныя партыі зрабілі стаўку на агульнанацыянальныя кампаніі інфармацыйнага кшталту, звязаныя з агульнапалітычным парадкам дня, а не з традыцыйнымі для мясцовых выбараў лакальнымі праблемамі: БХД зрабіла стаўку на кампанію супраць алкагалізацыі насельніцтва, АГП збірала подпісы за адстаўку ўраду, Партыя БНФ выступала ў абарону незалежнасці і супраць расійскіх вайсковых базаў.

### **Афармленне дзвюх кааліцыяў у апазіцыі**

З парламенцкай кампаніі 2012 года апазіцыя выйшла ў вельмі расцярушаным стане. Сфармаваныя пасля прэзідэнцкіх выбараў каардынацыйныя структуры апазіцыі (гэтак званая «шасцёрка») фактычна перасталі дзейнічаць, новыя аб'яднанні цягам парламенцкіх выбараў не былі сфармаваныя. Аднак цягам 2013 года спачатку сітуацыўнае, а потым і

стратэгічнае партнёрства ў межах нефармальнай тройкі — Рух «За Свабоду», кампанія «Гавары праўду», Партыя БНФ — пачала набываць рысы паўнаважнай кааліцыі. І хоць у часе парламенцкіх выбараў паміж гэтымі структурамі не было адзінства наконт тактыкі, яны здолелі выпрацаваць паміж сабой давер у стасунках. На гэтай глебе ў траўні 2013 *тры* палітычныя структуры абвесцілі пра супольную ініцыятыву «Народны рэферэндум», да якой у далейшым далучыліся БСП(Г) і Партыя свабоды і прагрэсу, а таксама некалькі рэгіянальных грамадскіх ініцыятываў.

Зместам ініцыятывы «Народны рэферэндум» был заяўлены збор подпісаў пад прапановай правядзення рэферэндума па самых важных для грамадства пытаннях. І хоць ініцыятары кампаніі не цешаць сабе ілюзіямі пра магчымасць правядзення ў беларускіх умовах сапраўднага рэферэндума, яны заяўляюць пра намер здабыць такую колькасць подпісаў грамадзянаў, ад якой улады не здолеюць адмахнуцца. Цягам лета 2013 года адбыліся супольныя паездкі прадстаўнікоў новай ініцыятывы па дзясятках гарадоў Беларусі дзеля вызначэння найбольш важных для грамадства пытанняў. У выніку абмеркавання з насельніцтвам і працы экспертаў былі сфармуляваныя *шэсць* пытанняў, якія прапануюцца для збору подпісаў:

1. Ці згодныя вы, што ў дзяржаўных установах адукацыі і аховы здароўя ўсе паслугі грамадзянам Беларусі павінны аказвацца бясплатна?

2. Ці згодныя вы, што кіраўнікі выканкамаў гарадоў, раёнаў, абласцей павінны абірацца прамым галасаваннем грамадзян?

3. Ці падтрымліваеце вы курс на эканамічную інтэграцыю, асацыяцыю і стварэнне бязвізавай прасторы з Еўрапейскім Саюзам?

4. Ці згодныя вы, што дзеля забеспячэння нейтральнага статусу Беларусі ў краіне трэба забараніць размяшчэнне замежных вайсковых аб'ектаў, ядзернай зброі, а беларускія вайскоўцы не павінны несці службу за мяжой?

5. Ці згодныя вы, што адна і тая ж асоба не можа займаць пасаду прэзідэнта больш за два тэрміны?

6. Ці згодныя вы, што грошы, атрыманыя ад запланаванай урадам прыватызацыі, у першую чаргу павінны пайсці на кампенсацыю ўкладаў, згубленых падчас дэвальвацыі 2011, і стварэнне працоўных месцаў?

Удзельнікі ініцыятывы «Народны рэфэрэндум» заявілі, што іх партнёрства разлічанае на доўгатэрміновую перспектыву, у тым ліку на наступныя прэзідэнцкія і парламенцкія выбары. У якасці механізму вызначэння адзінага кандыдата ад апазіцыі «Народны рэфэрэндум» прапануе Кангрэс дэмакратычных сілаў. І хоць механізм новай ініцыятывы быў сфармуляваны яе аўтарамі досыць расплывіста, папулярнасць самога падыхода «параіцца з насельніцтвам» і вага суб'ектаў кааліцыі сталіся імпульсам для структуравання і ў тых асяроддзях апазіцыі, якія ў гэтую ініцыятыву не ўвайшлі.

Дваццаць другога верасня ў Мінску было падпісанае пагадненне аб стварэнні новай апазіцыйнай кааліцыі — Грамадзянскага альянсу за справядлівыя і сумленныя выбары для лепшага жыцця «Талака». У яго ўвайшлі дзве партыі (АПП, Беларуская партыя левых «Справядлівы свет») і шэраг аргкамітэтаў ці незарэгістраваных структураў (аргкамітэты Партыі працоўных, Беларускай жаночай партыі «Надзея», грамадскага праваабарончага аб'яднання «За справядлівыя выбары», «Беларускага руху», «Маладой Беларусі»). Мэта кааліцыі — дамагчыся ліквідацыі аўтарытарнага рэжыму і вярнуць грамадзянам Беларусі аднятыя ў іх законныя правы, у першую чаргу права свабоднага выбару ўлады і курсу краіны. На думку стваральнікаў новага аб'яднання, спосабам ліквідацыі аўтарытарнага рэжыму павінны стаць справядлівыя і сумленныя выбары.

У пагадненні таксама было адзначана, што праграмныя адрозненні, карпаратыўныя ці асабістыя амбіцыі не павінны з'яўляцца перашкодай для сумеснай дзейнасці кааліцыі. Пры гэтым, маючы агульнае бачанне парадку дня пераменаў, палітыкі маюць намер стварыць адзіную стратэгію дзеянняў, сфармаваць адзіную каманду і вызначыць адзінага кандыдата ў прэзідэнты ад альянсу.

На практыцы дзейнасць у межах «Народнага рэфэрэндума» была больш заўважнай цягам году, у той час як альянс

«Талака» у палітычнай практыцы сабе ніяк не праявіў. Абвешчаны намер правядзення альянсам «праймерыз» дзеля вызначэння адзінага кандыдата ад апазіцыі на прэзідэнцкія выбары застаўся нерэалізаваным. У часе мясцовых выбараў структуры, што ўвайшлі ў ініцыятыву «Народны рэфэрэндум», мелі агульную тактыку ўдзелу у выбарах і сталіся ініцыятарамі кампаніі назірання «Права выбару», да якой таксама далучыліся БХД і партыя «Зялёныя».

### **Старт мясцовых выбараў: *business as usual***

Альянс «Талака» не меў агульнай тактыкі на мясцовыя выбары: некаторыя структуры «Талакі» заклікалі да байкоту, але ягоня асноўныя кампаненты – АГП і партыя левых – вырашылі прымаць удзел у выбарах. Ініцыяваная альянсам кампанія «За справядлівыя выбары» збольшага засталася толькі на паперы.

Выбары дэпутатаў мясцовых саветаў 27-га склікання адбыліся 23 сакавіка 2014 года. 2013 год змясціў у сабе *два* важныя этапы выбарчай кампаніі – вылучэнне прадстаўнікоў у склад тэрытарыяльных (ТВК) і акруговых (АВК) выбарчых камісіяў. Ужо на этапе фарміравання ТВК і АВК выбарчая кампанія пайшла па звыклым для Беларусі сцэнары і не прадугледжвала ўдзелу апазіцыйных партыяў і аб'яднанняў у працы органаў, што забяспечваюць падрыхтоўку і правядзенне выбараў. Пераважная большасць вылучаных у склад ТВК і АВК прадстаўнікоў праўладных аб'яднанняў была ўключаная ў склад камісіяў, у той час як абсалютнай большасці вылучэнцаў ад апазіцыйных партыяў і незалежных аб'яднанняў было адмоўлена.

У параўнанні з выбарамі дэпутатаў мясцовых саветаў 2010 года апазіцыйныя партыі паказалі звычайную актыўнасць у справе вылучэння ў склад ТВК і АВК. Калі ў 2010 годзе *пяць* апазіцыйных партыяў разам вылучылі 229 прадстаўнікоў у камісіі гэтага ўзроўню, то ў мясцовай кампаніі 2014 гэтым правам скарысталіся *чатыры* дэмакратычныя партыі, якія разам вылучылі 227 прадстаўнікоў у ТВК і АВК. Разам з тым праўладныя партыі і асабліва

лаяльныя рэжыму грамадскія аб'яднанні вылучылі больш сваіх прадстаўнікоў.<sup>2</sup>

У склад 364 АВК было вылучана 5 438 чалавекі, сярод іх ад палітычных партый — 504 чал. (9.3%). Ад арганізацый — удзельніц кампаніі «Права выбару» было вылучана 56 прэтэндэнтаў на ўдзел у АВК, з якіх было ўключана ў іх склад толькі тры: Ігар Меншыкаў у склад Бярозаўскай АВК № 24 ў Берасцейскай вобласці, Лера Сом — у склад Полацкай цэнтральнай АВК № 25 у Віцебскай вобласці, Аляксей Чарняеў — у склад Сенненскай АВК № 19 у Мінскай вобласці (усе вылучаныя ад Партыі БНФ). Працэнт уключэння прадстаўнікоў «Права выбару» у камісіі ад лічбы вылучаных склаў 5.4%. Для параўнання: падчас парламенцкіх выбараў 2008 у склад АВК было ўключана 32% ад вылучаных апазіцыйнымі партыямі, падчас парламенцкіх выбараў 2012 — 24%.

Што датычыцца прадстаўнікоў праўладных арганізацый, то ГА «Белая Русь» «правяла» ў склад акруговых камісіяў 96.5% сваіх вылучэнцаў, БРСМ — 89.5%, Беларускі саюз жанчын — 98.2%, Беларуская грамадская арганізацыя ветэранаў — 91.8%, Камуністычная партыя Беларусі — 85.5%, Рэспубліканская партыя працы і справядлівасці — 71.9%, Беларуская аграрная партыя — 77.8%, Беларуская сацыяльна-спартовая партыя — 100.0%. Колькасць прадстаўнікоў апазіцыйных партыяў у ТВК і АВК апынулася меншая нават за іх колькасць падчас выбараў дэпутатаў мясцовых саветаў у 2010. Калі ў 2010 годзе ў склад выбарчых камісіяў гэтага ўзроўню агулам увайшло 87 прадстаўнікоў апазіцыі (з іх 15 чал. — у ТВК), то цяпер — толькі 16 (з іх толькі 5 чал. — у ТВК).

Такім чынам, нягледзячы на прыкладна аднолькавую колькасць вылучаных ад апазіцыі прэтэндэнтаў, у параўнанні з мінулымі мясцовымі выбарамі 2010 года колькасць прадстаўнікоў апазіцыі ў ТВК паменшылася ў 3 разы, а колькасць прадстаўнікоў апазіцыі ў АВК — у 6.5 раза (табл. 1).

<sup>2</sup> Тут і далей — даныя з «Прамежкавай ацэнкі фармавання тэрытарыяльных і акруговых выбарчых камісіяў» ад кампаніі назірання «Права выбару»; гл.: <http://narodny.org/?p=5074>.

**Табліца 1. Прадстаўнікі апазіцыі ў ТВК і АВК у параўнанні з выбарамі 2010 года**

Суб'ект вылучэння	Выбары 2010 года		Выбары 2014 года	
	Вылучана ў ТВК (уключана)	Вылучана ў АВК (уключна)	Вылучана ў ТВК (уключана)	Вылучана ў АВК (уключна)
Беларуская партыя левых «Справядлівы свет»	21(9)	104 (48)	23 (3)	97 (8)
Беларуская сацыял-дэмакратычная партыя («Грамада»)	8(2)	10 (3)	2 (0)	8 (0)
Аб'яднаная грамадзянская партыя	14 (4)	43 (14)	11 (1)	36 (0)
Партыя БНФ	6 (0)	22 (6)	6 (1)	44 (3)
БСДГ	–	1 (1)	–	–
<b>Агулам ад апазіцыі</b>	<b>49 (15)</b>	<b>180 (72)</b>	<b>42 (5)</b>	<b>185 (11)</b>
<b>Агулам ад апазіцыі ў ТВК і АВК вылучана (уключана)</b>	<b>229 (87)</b>		<b>227 (16)</b>	

## Высновы

Кааліцыі апазіцыйных партыяў і аб'яднанняў «Народны рэфэрэндум» і «Талака», што аформіліся цягам 2013 года і прайшлі выпрабаванне мясцовымі выбарамі, абяцаюць быць асноўнымі суб'ектамі ў часе падрыхтоўкі да прэзідэнцкіх выбараў, што маюць адбыцца ў 2015 годзе. Цягам 2014 года варта чакаць дыскусіяў паміж гэтымі дзвюма кааліцыямі адносна магчымай працэдуры выхаду на адзінага кандыдата і запуску працэсу вылучэння прэтэндэнтаў у межах кожнай з двух кааліцыяў. Верагоднасць дасягнення кампрамісу паміж гэтымі дзвюма кааліцыямі выглядае невысокай. Разам з тым адсутнасць згоды наконт адзінага кандыдата ад іх можа спрыяць вылучэнню кандыдатаў ад іншых структураў, якія ў кааліцыі не ўваходзяць.

## СМИ: БЕЗ ПРЕДПОСЫЛОК ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Елена Артёменко

### Резюме

Традиционные СМИ, несмотря на увеличение количества пользователей интернета, сохраняют за собой лидерство в сфере массовых коммуникаций. Однако в 2013 году ни в системе государственных, ни в системе независимых средств массовой информации не возникло предпосылок для качественного развития. Коммерциализация медиа могла бы способствовать большей самостоятельности, усилению конкуренции и повышению качества контента.

Власти пытаются повысить рентабельность государственных СМИ, однако используемые меры – создание медиахолдингов печатных СМИ и реструктуризация телеканалов «Белтелерадиокомпаний» – неэффективны и зачастую формальны. На протяжении прошедшего года наблюдалось некоторое ослабление репрессий в отношении независимых медиа, что можно объяснить отсутствием значимых политических событий и кампаний. В целом политика государства в отношении медиа направлена на усиление контроля над интернет-сферой.

### Тенденции:

- попытки повышения рентабельности государственных СМИ;
- незначительные положительные явления в сфере свободы слова;
- поиск новых инструментов для потенциального контроля и притеснения независимых медиа.

## Сохранение ведущей роли традиционных медиа и преимуществ государственных СМИ

Традиционные СМИ сохраняют за собой лидерство в сфере массовых коммуникаций, в том числе это касается массмедиа новостной и общественно-политической направленности. Несмотря на постоянное увеличение количества интернет-пользователей в Беларуси<sup>1</sup>, ключевые позиции по

---

<sup>1</sup> В начале 2013 года количество интернет-пользователей достигло 8,4 млн, в том числе физических лиц – 7,5 млн чел.; см.: [http://naviny.by/rubrics/computer/2013/05/17/ic\\_articles\\_128\\_181785/](http://naviny.by/rubrics/computer/2013/05/17/ic_articles_128_181785/)

охвату аудитории занимают не новостные ресурсы, а почтовые сервисы, поисковые машины и социальные сети. Тогда как удельный вес пользователей новостных интернет-ресурсов снижается. Так, в 4-м кв. 2012 среднемесячный охват аудитории *news.tut.by* составил 23.3%, а в октябре-декабре 2013 года достиг только отметки в 19.9%; в случае портала *naviny.by* также наблюдается отрицательная динамика — 6.7% в конце 2012 и только 5.0% в конце 2013 года.<sup>2</sup>

Однако, как зафиксировано в качестве тенденции и в 2012 году, количество традиционных СМИ увеличивается лишь незначительно.<sup>3</sup> Общее количество зарегистрированных в Беларуси печатных изданий составляет 1 555 (1 145 из них частные, 410 — государственные) против 1482 в 2012 году (1 071 частные, 411 — государственные).<sup>4</sup>

Неравными остаются и условия деятельности независимых и государственных медиа. Согласно данным Белорусской ассоциации журналистов (БАЖ), в 2013 государственные отчисления на поддержание СМИ составили как минимум EUR 60 млн.<sup>5</sup> Кроме того, в отличие от независимых изданий, государственным СМИ гарантируется распространение государственными дистрибьюторами РУП «Белпочта» и РУП «Белсоюзпечать».

Неконкурентные преимущества государственных массмедиа в сравнении с независимыми определённым образом сказываются на отношении населения к СМИ. Как отмечалось в прошлогоднем обзоре, в 2012 рост доверия негосударственным СМИ опережал рост доверия президенту, что объяснялось последствиями финансового кризиса 2011 года.<sup>6</sup> В 2013 уровни доверия президенту и государственным СМИ выросли. По данным НИСЭПИ,

<sup>2</sup> Исследования *GemiusAudience*, октябрь-декабрь 2012, октябрь-декабрь 2013 года.

<sup>3</sup> Нестеренко А. СМИ: консервативная реформа/миграция // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2013. С. 164.

<sup>4</sup> Сведения о СМИ и лицензиатах см.: <http://www.mininform.gov.by/smi/>

<sup>5</sup> *СМИ ў Беларусі*. Электронны бюлетэнь. Январ-красавік 2013; см.: [http://baj.by/sites/default/files/monitoring\\_pdf/1-230-312013\\_mass-media\\_in\\_belarus\\_ru\\_0.pdf](http://baj.by/sites/default/files/monitoring_pdf/1-230-312013_mass-media_in_belarus_ru_0.pdf).

<sup>6</sup> Нестеренко, указ. ст., с. 166–167.

в отличие от июня 2012, в 2013 доля доверяющих государственным СМИ превысила долю доверяющих негосударственным изданиям. Данную ситуацию можно считать посткризисным восстановлением статус-кво белорусского медиаполя.

### **Доверяете ли вы следующим государственным и общественным институтам?**

Июнь 2013

Институция	Доверяю	Не доверяю	ЗО/НО	Индекс
Негосударственные СМИ	31.1	51.6	17.3	-0.205
Государственные СМИ	33.6	53.0	13.3	-0.194
Президент	48.9	40.6	10.5	0.083

Июнь 2012

Институция	Доверяю	Не доверяю	ЗО/НО	Индекс
Негосударственные СМИ	35.5	48.1	16.4	-0.127
Государственные СМИ	32.4	58.4	9.2	-0.261
Президент	38.5	51.9	9.6	-0.135

### **Государственные СМИ: попытки повышения рентабельности**

Одной из ключевых особенностей белорусского рынка традиционных СМИ является их слабая коммерциализация. Ни государственные, ни независимые медиа не могут считаться успешными бизнес-проектами, поскольку большинство из них вынуждены пользоваться дотациями — соответственно со стороны государства или иностранных доноров.

В системе государственных медиа, в условиях общей ориентации на сокращение расходов, предпринимаются попытки реформирования с целью расширения самостоятельности и повышения рентабельности. Так, уже в конце 2012 года А. Лукашенко настаивал на сокращении госрасходов на поддержание телеканалов. Намерение начать зарабатывать на рынке массовых коммуникаций проявилось также и в стремлении создать медиахолдинг

совместно с Китаем. Об этом А. Лукашенко сообщил на встрече с членом секретариата ЦК КПК Лю Юньшанем.<sup>7</sup> Однако трудно ожидать бурного развития совместных проектов с китайской стороной, ведущей осторожную экономическую политику в отношении Беларуси.

В рамках политики, направленной на сокращение расходов и повышение рентабельности массмедиа, произведены определённые корректировки в сфере государственных медиа. В 2013 завершилось формирование системы медиахолдингов печатной прессы, объединивших редакции культурных и общественно-политических изданий вокруг газет *Звезда* и *Советская Белоруссия*. Целью объединения провозглашено повышение конкурентоспособности печатных изданий, их «оптимизация», предполагающая в первую очередь сокращение издержек на производство, включая сокращение персонала изданий.

Комментируя результаты объединения, министр информации Олег Пролесковский отметил, что реформирование медиасферы не потребовало дополнительных бюджетных расходов, более того — достигнута значительная экономия бюджетных средств.<sup>8</sup> Следует подчеркнуть, что для государственных печатных СМИ, как и для многих других предприятий госсектора и бюджетных организаций, основной стратегией в повышении конкурентоспособности остаётся сокращение издержек, но не улучшение качества работы или повышение конкурентоспособности создаваемого продукта (контента).

В ответ на требование президента А. Лукашенко повысить привлекательность телепрограмм, «Белтелерадиокомпания» взяла курс на сегментацию и диверсификацию пакета предлагаемых телеканалов. Вместо телеканала «Лад», объединявшего спортивную и культурную тематику,

---

<sup>7</sup> «А. Лукашенко предложил Китаю создать в Беларуси медиахолдинг» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://telegraf.by/2013/09/lukashenko-predlozil-kitayu-sozdat-v-belarusi-mediaholding>.

<sup>8</sup> О. Пролесковский: *Создание медиахолдингов в Беларуси прошло без потрясений* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/culture/Sozдание-mediaholdingov-v-Belarusi-proshlo-bez-potrjasenij---Proleskovskij\\_i\\_658683.html/](http://www.belta.by/ru/all_news/culture/Sozдание-mediaholdingov-v-Belarusi-proshlo-bez-potrjasenij---Proleskovskij_i_658683.html/)

созданы телеканалы «Беларусь 3» и «Беларусь 5» со специализированным контентом. Анонсированы планы по открытию телеканала «Беларусь 4», основным контентом которого должны стать семейные сериалы.

Сегментация рынка телеканалов и их специализация являются распространённой стратегией, что может привести к увеличению коммерческой отдачи. Однако для привлечения аудитории необходимо повышать качество контента, а также работать над позиционированием каналов. На данный момент можно констатировать, что бренды новых телеканалов не являются привлекательными, узнаваемыми и хорошо идентифицируемыми телезрителями.

Для повышения коммерческой успешности традиционных СМИ и привлечения инвестиций необходимо развитие соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей сбор и анализ информации о рейтингах, эффективную систему продажи рекламы и пр. В Беларуси подобная инфраструктура не только не развивается, но, можно сказать, деградирует. Если до 2012 в Беларуси существовали медианель аксиометрической лаборатории *НОВАК*, система пиплметрии компании *ГЕВС* и мониторинг рекламы, который выполнялся компанией *МАСМИ*, то в настоящее время остаётся только одна система – измерение рейтингов посредством пиплметрии компанией *ГЕВС*. Амбициозный проект по созданию единой системы сбора данных о рейтингах и мониторинга телерекламы, тендер на который ещё в 2011 выиграла *GfK Group*, не будет развёрнут, поскольку исполнитель, не получив должных финансовых гарантий от белорусской стороны, отказался от его реализации.<sup>9</sup>

### **Сегмент независимых СМИ: позитивные явления в сфере свободы слова**

В Беларуси жизнедеятельность независимых СМИ традиционно определяется цикличностью политической жизни в

<sup>9</sup> «GfK Group отказалась от запуска пиплметров в Беларуси» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://marketing.by/main/market/company\\_news/0064100/](http://marketing.by/main/market/company_news/0064100/)

стране. В 2013 году не было электоральных кампаний, что и определило картину взаимоотношений власти и СМИ. Кроме того, в 2013 начался постепенный процесс налаживания взаимоотношений официального Минска с Евросоюзом (в течение всего анализируемого периода продолжались активные дипломатические контакты со странами-членами и институтами Европейского Союза). Эта «разрядка» сопровождалась некоторыми позитивными тенденциями в сфере свободы слова, хотя о коренном изменении ситуации говорить не приходится.

В качестве позитивного явления можно отметить прекращение преследования некоторых независимых журналистов. Прежде всего это касается сотрудников независимых СМИ и известных публицистов, принимавших участие в акциях протеста после президентских выборов в декабре 2010, а именно: Ирины Халип, Сергея Возняка и Александра Федуты. Хотя причиной прекращения преследований явилось окончание сроков их наказания.

По информации КГБ, 28 июня прекращено уголовное дело в отношении Антона Сурыпина, который в июле 2012 разместил на своём сайте в интернете фотографии плюшевых медведей с лозунгами в защиту свободы слова. Кроме того, по окончании отсрочки исполнения приговора освобождён от отбывания наказания Анджей Почобут, корреспондент ежедневной польской *Gazeta Wyborcza*, который был обвинён в оскорблении президента Беларуси.<sup>10</sup>

Через неделю после окончания преследования Анджея Почобута поступила информация о том, что уголовное дело в отношении редакции журнала *ARCHE. Пачатак* не будет возбуждаться, счета редакции разблокированы. Журнал включён в подписной каталог РУП «Белпочта» и распространяется по подписке с января 2014 года. В июне 2013 независимая газета *Борисовские новости* вернулась в подписной каталог (исключена из каталога перед президентскими выборами 2006), но она по-прежнему отсутствует в сети «Белсоюзпечать».

---

<sup>10</sup> *СМІ ў Беларусі*, указ. ист.

## Новые инструменты контроля и давления

Однако общая ситуация давления на независимые массмедиа сохраняется. Отсутствие значимых событий в политической жизни страны сказывается на уменьшении разнообразных репрессий против СМИ и журналистов, включая задержание последних. Тем не менее в Островце задержаны *шесть* журналистов в рамках проведения традиционных акций в память аварии на Чернобыльской АЭС.

Массовое задержание журналистов произошло 19 октября на железнодорожном вокзале Минска, где журналисты и активисты ожидали приезда сопредседателя оргкомитета по созданию партии «Белорусская христианская демократия» Павла Северинца после его освобождения. Эти события явились поводом для обращения руководителей БАЖ Жанны Литвиной и Андрея Бастунца к главе ГУВД г. Минска Александру Барсукову. Однако состоявшаяся встреча оказалась безрезультатной.

Отсутствие прогресса в сфере свободы слова также подтверждается ситуацией с объявлением фотоальбома *BELARUS PRESS PHOTO 2011* экстремистским. Решение суда, вынесенное 24 июня, привело к закрытию независимого издательства «Логвинов», в котором альбом увидел свет. Министерство информации отозвало лицензию у издательства, а суд отклонил прошение об обжаловании этого решения. Использование концепции «экстремизма» снова начинает применяться для ограничения свободы слова.

Ещё одной тенденцией, характеризующей ограничение свободы слова в Беларуси, становится усиление контроля в интернете. Замминистра информации Дмитрий Шедько сообщил о планах по регистрации ключевых новостных интернет-ресурсов в качестве СМИ. Цель этих планов — получение дополнительных инструментов регулирования интернет-среды, включая возможности для прекращения регистрации ресурсов.<sup>11</sup> Однако, как отмечает заместитель председателя БАЖ Андрей Бастунец, подобные изменения

---

<sup>11</sup> Замминистра информации: Наиболее влиятельные интернет-ресурсы Беларуси могут перевести в разряд СМИ // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/society/375495.html>.

могут иметь и положительные последствия для интернет-медиа, поскольку теоретически их сотрудники смогут получать аккредитацию наряду с журналистами традиционных СМИ.

Намерение властей усилить контроль над интернет-сферой выразилось также в поручении помощнику президента — главе Главного идеологического управления Всеволоду Янчевскому координировать активность интернет-медиа и телевизионного вещания. Поручение закреплено в указе президента от 2 декабря 2013 года № 531 «О некоторых вопросах информатизации»<sup>12</sup>.

### **Заключение**

В 2013 году не возникло новых предпосылок для качественного развития государственных и негосударственных средств массовой информации. Несмотря на назревающую необходимость коммерциализации системы государственных СМИ, все попытки продвижения в этом направлении имеют формальный характер. Кроме того, отсутствуют условия для развития необходимой инфраструктуры для повышения коммерческой и инвестиционной привлекательности медиасферы и рынка рекламы в СМИ.

В сфере независимых медиа также не формируются условия для развития и совершенствования. Если в 2013 давление на СМИ несколько снизилось, то в первую очередь это можно объяснить отсутствием значимых политических событий, кампаний и т. д. Власти Беларуси изыскивают новые механизмы для контроля над медиасферой, в том числе независимыми новостными интернет-ресурсами. Между тем фактор очередного витка диалога официального Минска с Западом в краткосрочной перспективе может благотворно сказаться на свободе слова в Республике Беларусь.

В целом, положение СМИ в Беларуси по-прежнему зависит от политической конъюнктуры и не определяется законами свободного рынка медиа. В видимой перспективе эта ситуация будет сохраняться.

---

<sup>12</sup> Президент Республики Беларусь подписал Указ о некоторых вопросах информатизации; см.: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=131223>.

## «УПРАВЛЕНИЕ ИНТЕРНЕТОМ»: ПОРА ПЕРЕОСМЫСЛИТЬ ПРИОРИТЕТЫ

Михаил Дорошевич, Марина Соколова

### Резюме

В 2013 году рост числа интернет-пользователей обеспечивался за счёт развития инфраструктуры широкополосного доступа к сети интернет, что является приоритетом политики в отношении интернета. Обеспечение необходимого качества доступа наталкивается на препятствия, связанные с государственной монополией на телекоммуникационные сети и внешние каналы: при одной из самых низких скоростей передачи данных в регионе стоимость доступа в интернет в Беларуси выше, чем в соседних странах. Высказывания представителей государственных структур и принятые в 2013 году законодательные акты свидетельствуют об общей тенденции ограничительной политики в сфере управления развитием и использованием интернета. В случае неизменности приоритетов в отношении интернета не приходится рассчитывать на ликвидацию отставания в сфере эффективного использования глобальной сети интернет в целях развития страны.

### Тенденции:

- политика правительства в отношении интернета имеет ограничительный характер и определяется бюрократическими приоритетами;
- возможности экстенсивного развития инфраструктуры близки к исчерпанию;
- сохранение монополии на доступ в интернет тормозит улучшение качества и снижение стоимости этого доступа;
- белорусская аудитория по-прежнему посещает преимущественно зарубежные ресурсы.

### Интересы бюрократии доминируют над стратегическим планированием

В Республике Беларусь функции управления развитием и использованием инфраструктуры, ресурсов и сервисов глобальной сети интернет выполняют: президент и Совет министров, Совет по развитию информационного общества при президенте (совещательный орган по выработке политики в сфере развития информационного общества), Совет независимого регулятора в сфере информационно-

коммуникационных технологий при Оперативном аналитическом центре (ОАЦ). По мнению экспертов, такое количество регуляторов избыточно само себе. Тем не менее в декабре 2013 создаётся ещё одна регулирующая структура под началом Главного идеологического управления Администрации президента.

Наличие множества центров с пересекающимися и часто неопределёнными функциями приводит к дублированию координационных механизмов и нормотворческих полномочий, что негативно влияет на качество принимаемых решений. Бюрократизация политического процесса фактически исключает возможность многостороннего партнёрства. В частности, *Совет по развитию информационного общества*, который теоретически мог бы обеспечить координированную выработку решений с учётом позиций всех заинтересованных сторон, фактически представляет собой ещё один командно-контрольный механизм. Отсутствие представительства частного сектора<sup>1</sup> и ассоциаций гражданского общества в Совете является серьёзным препятствием для выработки эффективной политики.

Не удивительно поэтому, что в Беларуси отсутствуют программные документы, определяющие приоритеты развития глобальной сети интернет. Наличие актов, так или иначе затрагивающих «некоторые вопросы» политики в данной сфере (напр. указы президента «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети интернет» (2010); «О концепции национальной безопасности Республики Беларусь» (2010); «О некоторых вопросах информатизации» (2013)), а также многочисленных постановлений Совета министров принципиально не меняет ситуацию.

На законодательном уровне политика в сфере управления интернетом регулируется правовыми актами: законами «Об информации, информатизации и защите информации», «О регистре населения», «О средствах

---

<sup>1</sup> Формально частный сектор представлен заместителем директора государственного учреждения «Администрация Парка высоких технологий», хотя сам *Парк* является государственным учреждением.

массовой информации», «Об авторском праве и смежных правах», «О борьбе с терроризмом»; «О противодействии экстремизму», а также гражданским, административным и уголовным кодексами Республики Беларусь<sup>2</sup> и рядом других нормативных документов. Отмечаемые экспертами недостатки закона «Об информации, информатизации и защите информации» (в том числе и изменений, внесённых в закон в январе 2014 года), отсутствие специальных законов о доступе к информации и защите персональных данных позволяют утверждать, что и процесс формирования законодательных основ государственной политики в этой сфере далёк от завершения.

Повестка дня в области использования потенциала интернета, как и в предыдущие годы, включает такие аспекты, как развитие инфраструктуры (телекоммуникационные сети), администрирование национальной доменной зоны, создание государственных интернет-ресурсов (электронное правительство, телемедицина, электронное образование и пр.), развитие контролируемого государственными структурами «национального контента», регулирование в области электронного бизнеса и электронной торговли, контроль доступа и контента. Проблематика прав и свобод человека в цифровой среде элиминирована из стратегических документов, несмотря на то что разработчики стратегий ссылаются на международные принципы, установленные Уставом ООН и решениями *Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества*.

Хотя количество успешных инициатив в области электронного правительства увеличивается, системный эффект как для государственных служащих, так и для граждан и представителей бизнеса не очевиден.<sup>3</sup> Министерство экономики и министерство связи, которые на регулярной основе проводят мониторинг качества и доступности электронных административных процедур, не

<sup>2</sup> См.: [www.pravo.by](http://www.pravo.by).

<sup>3</sup> «Отсутствие политической воли мешает развитию электронного правительства в Беларуси» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://it.tut.by/366732>.

информируют граждан о результатах своих исследований. Независимый же мониторинг представленности информации государственных органов онлайн, организованный Центром правовой трансформации, показал, что ни один из 45 республиканских органов исполнительной власти не выполняет требования законодательства относительно размещения информации онлайн: максимальное значение коэффициента представленности информации составило 52%, а среднее — 31%. Эксперты также обращают внимание на то, что рейтинг результативности белорусских проектов, оцениваемый департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам, ниже его среднего значения по Восточной Европе.<sup>4</sup>

### Обеспечение доступа в интернет

Белорусское правительство до сих пор не разработало программу преодоления цифрового неравенства на основе предоставления бесплатного доступа в интернет. Хотя Министерство связи Беларуси заявляет о том, что «разрушение цифрового барьера между деревней и городом» является одной из самых важных задач, введение в 2013 году в эксплуатацию 163 узлов платного коллективного доступа (как правило, в отделениях *Бел ТелеКома* и *Белпочты*) вряд ли может рассматриваться как серьёзный прорыв в этой сфере. Внедрение новых технологий доступа в интернет осуществляется преимущественно в Минске и Минской области. *Бел ТелеКом* и вторичные провайдеры не планируют распространение проектов *Ethernet* и *PON* на сельскую местность, ссылаясь на дороговизну технологии. В итоге, в 2013 доля пользователей в Минске и Минской области составила 36% от всей интернет-аудитории.

Сохраняются положительные тенденции в отношении преодоления возрастного неравенства: увеличилось число пользователей старше 55 лет — с 270 000 в 2012

<sup>4</sup> «Даже электронное правительство Беларуси будет закрытым» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/computer/2013/04/29/ic\\_articles\\_128\\_181627/](http://naviny.by/rubrics/computer/2013/04/29/ic_articles_128_181627/)

до 405 653 в 2013 году. За предыдущие три года в этой группе зафиксирован самый значительный рост. Среди пользователей интернета увеличилась доля людей со средним специальным образованием — с 28% в 2012 до 48% в 2013 году. Эта тенденция, однако, связана не с целенаправленной политикой правительства, но является следствием роста уровня проникновения интернета. Представители бизнеса и гражданского общества активно работают в направлении повышения интернет-грамотности пользователей. Белорусская ассоциация социальных работников реализует проект «Городской университет третьего возраста», включающий программы по развитию навыков работы с информационно-коммуникационными технологиями. Мобильный оператор МТС осуществляет проекты «Сети все возрасты покорны» и «Дети в интернете».

Однако в стране не разработана государственная программы по повышению компьютерной грамотности граждан, отсутствуют и заметные на национальном уровне государственные проекты открытого образования. Поскольку в подпрограмму «Электронное обучение и развитие человеческого капитала» *Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере ИКТ на 2011–2015 годы* эти направления не включены, очевидно, что в ближайшие годы существенных изменений в этой сфере ожидать не приходится.

Различные ограничения развития интернет-рынка приводят к тому, что наибольший охват белорусской аудитории — у зарубежных ресурсов, тогда как правительству не удаётся стимулировать активизацию процессов «создания национального контента». Наиболее посещаемыми ресурсами остаются: *google.com* (67.0%), *mail.ru* (62.0%), *youtube.com* (56.4%), *vk.com* (56.2%), *yandex.by* (52.0%), *tut.by* (42.9%), *ru.wikipedia.org* (37.9%), *odnoklassniki.ru* (29.8%), *onliner.by* (28.7%), украинский видеосервис *megogo.net* (23.0%). Таким образом, тенденция отставания популярности белорусских ресурсов от российских также сохраняется. Как и в 2012 году, в десятку вошли только *tut.by* (6-я позиция) и *onliner.by* (9-я позиция).

Высказывания представителей государственных структур и принятые в 2013 законодательные акты свидетельствуют об общей тенденции ограничительной политики в сфере управления интернетом. В новой редакции закона «Об информации, информатизации и защите информации» содержатся предпосылки для обязательной регистрации негосударственных информационных ресурсов и систем (в т. ч. электронных СМИ). Если ранее речь шла о регистрации на добровольной основе, то сейчас соответствующие статьи (24 и 26) дополнены фразой «если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь»<sup>5</sup>.

Расширяется использование различных технологий надзора и цензуры в интернете.<sup>6</sup> Правительственные структуры продолжают использовать практики блокирования отдельных ресурсов. При этом принципы, по которым формируется так называемый «чёрный список» интернет-ресурсов, остаются непрозрачными. В законодательстве до сих пор отсутствуют нормы, определяющие порядок принятия решений о блокировке сайтов за пропаганду насилия, жестокости и других деяний, запрещённых законом. В итоге блокировка осуществляется без решения суда, на основании внутренних решений должностных лиц ОАЦ или БелГИЭ<sup>7</sup>. Имели место случаи преследования создателей интернет-ресурсов и онлайн-контента.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» от 10.11.2008 № 455-3. Изменения и дополнения: Закон Республики Беларусь от 04.01.2014 № 102-3 // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1552>.

<sup>6</sup> См.: *TUT.by* выдает спецслужбам пароли от ящиков пользователей // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.electroname.com/story/10593>.

<sup>7</sup> Государственная инспекция по электросвязи Министерства связи и информатизации Республики Беларусь.

<sup>8</sup> См.: «Администратору группы “Стоп-налог” дали 15 суток» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/society/2013/12/27/ic\\_articles\\_116\\_184080/](http://naviny.by/rubrics/society/2013/12/27/ic_articles_116_184080/); «Автор роликов о МАЗе и жизни Курасовщины осуждён на 7 суток ареста» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://freeregion.info/1751-avtor-rolikov-o-maze-i-zhizni-kurasovschiny-osuzhden-na-7-sutok-aresta-za-necenzurnuyu-bran-v-video.html>.

В прошедшем году увеличение количества интернет-пользователей обеспечивалось прежде всего за счёт развития инфраструктуры широкополосного доступа к сети интернет, что является приоритетом политики в отношении интернета. В течение 2013 года белорусская интернет-аудитория увеличилась на 223 тыс. чел. (рост за год составил 4.8%). В декабре 2013 в Беларуси насчитывалось 4.847 млн (соотв. период 2012 года – 4.62 млн) пользователей в возрасте 15–74 года; уровень проникновения интернета в стране составил 65.7%. Каждый день используют интернет 83.12% белорусских пользователей (в 2012 таковых зафиксировано 80.0%). Основная возрастная группа пользователей – 25–34 года (29.49%). Более половины домашних хозяйств имеют персональный компьютер (55.0%, в 2012 году – 46%) и доступ в интернет (52.0%, в 2012 – 40.0%).

### Развитие инфраструктуры

В 2013 году основным направлением политики *БелТелеКома* являлось развитие национальной инфраструктуры электросвязи на основе широкополосных сетей передачи данных. Приоритетами выступали: строительство мультисервисной сети (подключено 288 154 абонента); внедрение технологий оптических сетей (xPON) и *Ethernet* (прирост абонентов GPON составил 100 513 чел.); организационная подготовка к созданию и развитию сетей мобильного широкополосного доступа, в том числе с использованием технологий WIMAX и LTE; строительство волоконно-оптических линий связи (введено в эксплуатацию 2786.684 км линий); модернизация и развитие сетей стационарного широкополосного доступа к сети интернет (ADSL); увеличение пропускной способности внешнего шлюза (в 2013 выросла на 100 Гбит/с по сравнению с предыдущим годом и составила 450 Гбит/с)<sup>9</sup>. Сеть широкополосного доступа развивается преимущественно в Минске – 2.2 млн из 4.689 млн портов.

<sup>9</sup> «В 2013 организациями системы Минсвязи осуществлялась реализация *семи* инновационных проектов» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.mpt.gov.by/ru/content/2592>; «Сеть передачи данных» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.mpt.gov.by/ru/new\\_page\\_5\\_6\\_15108/](http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_5_6_15108/)

**Типы доступа в интернет, % пользователей**

Тип доступа	2010	2012	2013
Широкополосный ( <i>broadband</i> )	52.4	69.68	70.78
Стационарный, модемное соединения ( <i>dial-up</i> )	18.7	4.9	4.6
Мобильная линия (GPRS/EDGE/CDMA)	5.6	11.97	10.53
Другое, не знаю	23.03	14.29	14.12

Попытки введения в эксплуатацию инфраструктуры LTE, предпринимавшиеся с 2011 года, до сих пор не увенчались успехом. По числу точек доступа *Wi-Fi* Беларусь значительно отстает от своих соседей.<sup>10</sup> По состоянию на ноябрь 2012, всего по стране подключено 1300 точек доступа *Wi-Fi*, из них 699 действуют непосредственно в Минске. В основном хот-споты работают в гостиницах, торговых центрах, студенческих общежитиях и вузах. При этом доступ к беспроводному интернету осуществляется главным образом платно.<sup>11</sup>

Тот факт, что в 2013 общее число портов широкополосного доступа (3.59 млн) превысило количество абонентов и пользователей (2.6 млн чел.), свидетельствует о том, что возможности экстенсивного роста инфраструктуры близки к исчерпанию. Крупные провайдеры исчерпали абонентскую базу и переориентируются на удержание абонентов за счёт предоставления более качественных и востребованных услуг. Однако обеспечение необходимого качества доступа наталкивается на препятствия, связанные с государственной монополией на телекоммуникационные сети и внешние каналы (то есть собственно на доступ к ресурсам и сервисам глобальной сети интернет).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> См.: <http://marketing.by/main/school/personally/0061304/>

<sup>11</sup> «Бесплатный *Wi-Fi* в Беларуси: что, зачем и почему?» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.kv.by/content/328363-besplatnyi-wi-fi-v-belarusi-chto-zachem-i-pochemu>.

<sup>12</sup> См.: Основные проблемы белорусского интернета // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://marketing.by/main/school/personally/0061304/>; «Минсвязи: 100 кбит/с на внешний трафик – это много и плохо для страны» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://it.tut.by/374787>

Скорости передачи данных от конечного пользователя в глобальную сеть и загрузки данных несколько увеличились. В частности, если в 2012 Беларусь отставала от Литвы в 7 раз, то в 2013 — примерно в 5 раз. Скорость передачи данных во всех соседних странах, включая Украину и Россию, выше, чем в Беларуси.<sup>13</sup> По сравнению с 2012 годом повысилась и стоимость доменного имени — с USD 11 (2012 год) до 14 в 2013 году. С мая 2012 по октябрь 2013 количество зарегистрированных в зоне .by доменов увеличилось с 55 до 93 тыс. Лидерами по регистрации доменов являются опять-таки Минск и Минская область, на которые приходится около 77% всех доменных имён в зоне .by.<sup>14</sup>

## Заключение

Несмотря на некоторую активизацию правительства в сфере политики в отношении интернета (принятие указов, поправок к законам, создание новых координирующих структур), в 2013 году сохранились практически все негативные тенденции предыдущих лет. Основные причины связаны с наличием лакун в базовых документах — *Стратегии развития информационного общества* и *Национальной программе развития электронных услуг*; ограничительным характером регулирования развития и использования ресурсов и сервисов глобальной сети интернет; избыточной и непродуктивной системой органов разработки и реализации политики в сфере информационных технологий (которая, в частности, не включает механизмы вовлечения всех заинтересованных сторон); сохранением государственной телекоммуникационной монополии. В случае неизменности приоритетов политики в отношении интернета не приходится рассчитывать на ликвидацию отставания в сфере эффективного использования глобальной сети интернет в целях развития страны.

<sup>13</sup> См.: <http://marketing.by/main/school/personally/0061304/>

<sup>14</sup> «Байнет ожидает введения кириллических доменов» // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://naviny.by/rubrics/computer/2013/10/10/ic\\_articles\\_128\\_183284](http://naviny.by/rubrics/computer/2013/10/10/ic_articles_128_183284).

## **КРИЗИС УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

**Владимир Дунаев**

### **Резюме**

Диспропорции белорусской образовательной системы и низкое качество человеческого капитала не являлись новостью и раньше, но лишь в последнее время представители власти вслед за независимыми экспертами начали говорить об этом вслух. Прошедший 2013 год показал, что все попытки, направленные на оптимизацию отрасли и повышение экономической эффективности затрат на образование, лишь подтверждают неспособность властей выработать и осуществлять сбалансированную образовательную политику. Беспомощность государства в образовательной политике означает серьёзный вызов существующей авторитарной модели управления в системе образования.

### **Тенденции:**

- нарастание напряжения в сфере образования в отношениях между различными государственными институтами и группами интересов, включая министерство образования, министерство труда и соцзащиты, руководство университетов;
- консервативные интервенции в сферу образования со стороны президентской вертикали;
- усиление системных диспропорций в системе образования, не приводящих к реальной демократизации управления.

### **Ключевые диспропорции**

В белорусском образовании самой приметной особенностью 2013 года следует назвать слаженную критику сложившихся в нём системных дисбалансов. Независимые эксперты и аналитики и ранее неустанно говорили о кризисе национальной системы образования; новостью явилось масштабное подключение к этой критике руководителей различных ветвей власти. До сих пор миф о самобытности и завершённости национальной системы образования позволял рассуждать лишь о некоторой «дошлифовке» деталей. Ныне же даже один из главных творцов этого мифа — Анатолий Рубинов — примеряет к белорусскому образованию мерки развитых

стран. По его словам, в республике на каждого рабочего приходится почти *три* специалиста с высшим образованием. «Это явно ненормальная пропорция. Она не соответствует международному опыту. В развитых странах это соотношение зависит от производительности труда: чем выше производительность, тем больше специалистов с высшим образованием по отношению к рабочим»<sup>1</sup>.

Упрёки в адрес системы образования, напр. в связи с перепроизводством юристов и экономистов, звучали и ранее, при этом не предлагалось равняться на Запад. Наоборот, в 2008 году А. Рубинов сформулировал основополагающий принцип белорусского национального мифа: «Что немцу хорошо, то белорусу смерть»<sup>2</sup>. И теперь наконец выяснилось, что «самобытная» образовательная политика не в состоянии спасти национальную систему образования.

В феврале 2013 Всемирный банк представил доклад «Обзор государственных расходов в Республике Беларусь», в котором сформулированы основные диспропорции белорусской системы образования:

1) при поразительных успехах в охвате населения всеми уровнями образования крайне низкими остаются актуальность и качество этого образования;

2) хотя расходы на образование сопоставимы с аналогичными показателями в других странах региона, их эффективность невысока;

3) существующая система финансирования создаёт слабые стимулы для рационального распределения ресурсов в системе образования.

Такой ключевой показатель эффективности затрат, как количество учащихся, приходящихся на одного учителя в

---

<sup>1</sup> Министерство образования Республики Беларусь. Пресс-релиз по материалам пресс-конференции, посвящённой итогам приёмной кампании 2013 года в учреждения высшего образования, 30.08.2013 // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://edu.gov.by/main.aspx?guid=18021&detail=820323>.

<sup>2</sup> Рубинов А. Педагогический зуд реформаторства // *Советская Белоруссия*. 2008. 6 мая. [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.sb.by/post/64375/>

системе и начального, и среднего образования, является одним из самых низких в регионе. Более того, несмотря на сокращение количества учащихся, численность учителей не только не сокращается, но продолжает расти.<sup>3</sup> В докладе ВБ также обращено внимание на сохраняющееся социальное неравенство в доступе к качественному образованию среди малообеспеченных групп населения и жителей сельских районов.

Если судить по формальным показателям образованности, то Беларусь должна иметь исключительно высокое качество человеческого капитала. В Беларуси совокупный охват общим средним образованием увеличился с 86.3% в 2000 до 107.4% в 2011 году (превышение 100% за счёт повторно обучающихся). Охват высшим образованием достиг 85.0%, что составляет 467 студентов на 10 000 жителей и является одним из самых высоких показателей в мире. Однако, по данным ВБ, в стране наблюдается столь же беспрецедентный разрыв спроса и предложения профессиональных компетенций. Белорусские компании в наибольшей степени, по меркам центрально-европейского региона, страдают от отсутствия работников с адекватным набором компетенций даже в тех случаях, когда имеется значительное количество специалистов с официальными дипломами высокого уровня.<sup>4</sup>

В минувшем году рассуждения о дисбалансах в образовании обнаружили и в речах государственных функционеров. Вице-премьер Анатолий Тозик сетовал на неспособность удовлетворить потребности населения в детских дошкольных учреждениях.<sup>5</sup> Соглашаясь с выводами экспертов Всемирного банка, он сокрушался, что двадцать лет назад в Беларуси на 1.5 млн учеников приходилось 123 тыс. учителей, а сегодня на 900

<sup>3</sup> Всемирный банк. Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. *Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных ограничений*. Часть II. 2013. 21 февраля. С. 68–70.

<sup>4</sup> Всемирный банк, указ. док., с. 72.

<sup>5</sup> Заседание коллегии Министерства образования «Об итогах работы Министерства образования Республики Беларусь за 2013 год и основных направлениях деятельности на 2014 год» // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://edu.gov.by/main.aspx?guid=18021&detail=1315583>.

тыс. учеников — 132 тыс. педагогов. Причём, по оценке вице-премьера, эта ситуация лишь усугубляется диспропорциями в подготовке педагогических кадров. «У нас в 1990 году — жаловался он, — был 1 млн 508 тыс. учеников. А выпускалось 4.7 тыс. учителей. Сегодня же учеников 910 тыс., а выпускаются 10 тыс. педагогов. И получаем заколдованный круг. По идее, под сегодняшнее количество учеников нам надо готовить 3—3,5 тыс. специалистов для школ, а у нас только на бюджете 4.5 тыс., да ещё почти 5 с половиной тысяч получают диплом за свой счёт»<sup>6</sup>.

### **Среднее образование: резкое снижение качества**

По мнению министра образования Сергея Маскевича, «сложившаяся в Беларуси сеть общего среднего образования с экономической точки зрения является неэффективной»<sup>7</sup>. Однако результаты усилий властей, предпринятые в 2013 для исправления недостатков, оказались обескураживающе ничтожными. В процессе оптимизации средней школы в 2013 году, по данным отраслевого профсоюза, уволено всего 249 педагогов, при этом сократилось и количество учащихся. Не выполнены требования по наполняемости классов. Закрывая одни малокомплектные школы и классы, местные власти одновременно открывали другие. Не лучше обстояло дело с попыткой оптимизировать оплату труда работников образования. Повышение тарифных ставок с одновременным увеличением нагрузки с 18 до 20 часов в неделю привело к росту зарплат в среднем всего на 3%. В системе образования не удалось решить ни одну из задач по оптимизации расходов и повышению доходов педагогов.

Оснований для пессимизма добавил проваленный приём в вузы. Вместо запланированных 80 тыс. первокурс-

<sup>6</sup> См.: Перегруженные дети, зарплата учителей, недостаток часов: в чём слабое место современной школы? Круглый стол // *Советская Белоруссия*. 2013. 23 мая.

<sup>7</sup> Парламентские слушания на тему «Совершенствование законодательной базы национальной системы образования в современных условиях». Пресс-релиз Министерства образования Республики Беларусь; см.: <http://edu.gov.by/main.aspx?guid=18021&detail=1305083>.

ников вузы смогли набрать только 68.7 тыс. чел. Причём впервые недобор коснулся значительного количества бюджетных мест на специальностях военного, педагогического и сельскохозяйственного профилей. Ситуацию не смогли спасти даже дискриминационные ограничения набора в частные вузы. И хотя было очевидно, что диспропорция между количеством выпускников средней школы и числом мест на первом курсе только увеличивается, власти ничего не предпринимали для смягчения ситуации. И в 2013 году они продолжали планировать 80-тысячный набор в вузы, тогда как количество выпускников средней школы не достигало и 60 тыс. чел. (см табл. 1).

**Таблица 1. Количество выпускников средней школы и студентов, принятых на I курс вузов, тыс. чел.**

	2005/06	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Получили общее среднее образование	100.1	105.4	92.6	79.9	68.9	59.0
Принято студентов	90.5	97.8	100.5	96.0	88.1	68.7

Недобор в вузы вскрыл другую проблему – бедственное состояние среднего образования. Данные вступительной кампании 2013 оказались в этом плане особенно наглядными для общественности. Республиканский институт контроля знаний Министерства образования Беларуси шокировал публику сообщением о том, что 32.7% участников централизованного тестирования (ЦТ) по математике получили оценки 15 баллов и ниже, а по физике аналогичный результат показали 37.0%.<sup>8</sup> Ничего нового в таких результатах не содержалось, но впервые у общества появилось понимание того, что треть абитуриентов не смогла справиться с заданием даже на «двойку с минусом» и, таким образом, не смогла пополнить ряды студентов. Заниженный проходной балл – 15 из 100 – оказался крайне чувствительным для комплектования высшей школы.

<sup>8</sup> См.: *На ЦТ по математике 32.7% абитуриентов не набрали проходные 15 баллов* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/society/355336.html>.

Но ещё более скандальным явилось то, что результаты ЦТ не коррелировали с оценками в школьных журналах. Мониторинг качества образования школьников, проведённый Национальным институтом образования, заставил признать, что благополучная средняя школа — это сознательно культивируемый мираж, камуфлирующий падение качества среднего образования.

### **Кризис управления, попытки его купирования**

Недоумевая по поводу диспропорций и провалов, чиновники всех уровней предпочитают дистанцироваться от ответственности за разбалансированность системы образования. 2013-й год отмечен поисками эвфемизмов, позволяющих переложить вину за провалы на некие анонимные силы или природные процессы. Особенно популярной является ссылка на демографические проблемы. Причём и депопуляция, и рост рождаемости в одинаковой степени представляются непреодолимой силой, угрожающей белорусской школе.

Но к каким бы уловкам ни прибегали министры и парламентарии, очевидно, что признание неспособности выработать и осуществлять сбалансированную образовательную политику означает серьёзный вызов существующей авторитарной модели управления в системе образования. В первую очередь это означает завуалированное сомнение в способности президента и президентской администрации успешно исполнять роль единственных разработчиков образовательной стратегии.

Статья 107 *Кодекса об образовании* закрепляет за президентом исключительное право определять государственную политику в сфере образования и гарантировать реализацию её основных направлений. Поскольку государственная образовательная политика призвана балансировать основные переменные системы — доступность образования, его качество и расходы, — наличие усугубляющихся год от года диспропорций в этой сфере всё отчётливее демонстрирует не только провал самой политики, но и непригодность существующих принципов

управления образованием в Беларуси. Это ведёт к тому, что опасения Александра Лукашенко о превращении образования в политическую сцену начинают сбываться.

В сфере образования всё настойчивее звучит запрос на участие в принятии стратегических решений со стороны разных групп интересов. Пока, правда, преимущественно из лагеря власти. И поэтому эти притязания не способны сколько-нибудь реально демократизировать систему управления образованием.

Кризис управления усугубляется ещё и тем, что пробившиеся на политическую сцену актёры могут скорее заблокировать начинания друг друга, чем реализовывать свои проекты. Например, новые правила приёма в вузы, снижающие уровень социальной защиты сельской молодёжи (отказ от отдельного конкурса) и детей-сирот во имя повышения качества абитуриентов, уже несколько лет не могут получить одобрение в Администрации президента. Тогда как разрушительное для высшей школы президентское требование по сокращению обучения в вузе до двух лет под предлогом увеличения производственной практики успешно блокируется на уровне министерства образования.

Было бы большой ошибкой не замечать вторжения на национальную политическую сцену и иностранных групп интересов. Белорусский рынок образовательных услуг интенсивно осваивают провайдеры из соседних стран. Их лоббистские группы активно включаются в игру.<sup>9</sup>

Демократизации высшей школы препятствует не только позиция властей, но и отсутствие артикулированного запроса на участие в управлении высшим образованием со стороны иных стейкхолдеров – работодателей, студентов, родителей, преподавательского сообщества. В 2013 году появились основания говорить об окне возможностей, открывающем перспективу некоторой демократизации законодательной базы высшего образования.

---

<sup>9</sup> Российские вузы захватывают белорусский рынок // *Ежедневник*. 2013. 30 июня. [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.ej.by/news/sociaty/2013/06/30/rossiyskie\\_vuzy\\_zahvatyvayut\\_belorusskiy\\_rynok.html](http://www.ej.by/news/sociaty/2013/06/30/rossiyskie_vuzy_zahvatyvayut_belorusskiy_rynok.html).

Создать почву для расширения общественного участия в управлении образованием способны *два* события: вторая попытка Министерства образования Беларуси вступить в 2015 году в Европейское пространство высшего образования (ЕПВО) и связанная с этим задача реформировать *Кодекс об образовании* и смежное законодательство, которые в нынешнем своём виде блокируют европейский вектор развития белорусской высшей школы. Нежелание белорусской власти признавать, что неудача, постигшая предыдущую попытку вступления в ЕПВО в 2012 году, связана с конфликтом европейских и белорусских академических ценностей, сменилось осторожным признанием того, что этот конфликт действительно существует и требует разрешения.

В течение 2013 года совместными усилиями Европейской комиссии, Совета Европы, Европейского союза студентов и Общественного Болонского комитета удалось сформировать у части руководителей сферы образования более реалистичный взгляд на проблемы интернационализации белорусской высшей школы. Начиная с Болонского семинара 16 мая 2013, на котором, благодаря Европейской комиссии, удалось начать подобие диалога между гражданским обществом и представителями министерства образования, тема университетской автономии, децентрализации управления и общественного участия в управлении высшим образованием всё более настойчиво обсуждается и на официальном уровне. Прошедшие 4 декабря 2013 парламентские слушания по *Кодексу об образовании* показали, что реформирование законодательства в этом направлении находит сторонников среди некоторых ректоров государственных вузов и среди чиновников.<sup>10</sup> Кроме того, предложения министерства труда по реформированию национальной системы квалификаций создают предпосылки для более активного включения объединений работодателей в управление качеством высшего образования.

---

<sup>10</sup> Парламентские слушания; см.: <http://edu.gov.by/main.aspx?guid=18021&detail=1305083>.

Однако обсуждаемые перемены не выходят за рамки перераспределения властных полномочий между группировками правящего класса. Децентрализация управления трактуется только как передача права принятия решений на уровень облисполкомов и райисполкомов, а также на уровень руководителей учреждений образования.<sup>11</sup> События в Гродненском государственном университете показали, насколько усиление влияния областной власти угрожает традиционным академическим ценностям. Такая децентрализация только усиливает произвол местных руководителей и беспорядок академического персонала.

Но даже когда речь идёт о расширении автономии учреждений образования, то эта самостоятельность не выходит за рамки некоторого расширения прав их руководителей в финансовой, кадровой и академической сферах. Следует признать, что в ближайшей перспективе не намечается никаких попыток расширения организационной автономии учреждений образования. Однако именно организационная автономия и является главной проблемой и препятствием на пути Беларуси в ЕПВО. До тех пор пока ректоры вузов являются не представителями академического сообщества, а «винтиками» властной вертикали, никакого сближения с европейскими университетскими ценностями не произойдёт.

Тем более дискуссия об автономии учреждений образования не ведёт к снижению масштабов академических репрессий, инициированных представителями президентской вертикали в некоторых белорусских университетах. В 2013 безусловным лидером по нарушению прав преподавателей стал Гродненский государственный университет, в котором по указанию губернатора были уволены не только ряд преподавателей, но и ректор Евгений Ровба за то, что тот, по словам губернатора, медлил с выполнением приказа по увольнению.<sup>12</sup> Особенностью репрессий в Гродно можно считать отсутствие явной политической ангажиро-

<sup>11</sup> См.: <http://edu.gov.by/main.aspx?guid=18021&detail=1315583>.

<sup>12</sup> Вячеслав Швед: «Моё увольнение – месть за книгу» // *Хартия'97*. 2013. 2 апреля. [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://charter97.org/ru/news/2013/4/2/67422/>

ванности жертв. Преподаватели пострадали за содержание своих публикаций, а не за политический активизм. В течение 2013 года пресса сообщала о преследовании профессоров и в других вузах: в Белорусском национальном техническом университете<sup>13</sup>, Брестском государственном университете<sup>14</sup>, Белорусско-российском университете (речь о профессоре с 50-летним стажем преподавания).

В прошедшем году массово и систематически нарушались права учащихся и студентов. В Беларуси ежегодно около 80 тыс. выпускников ПТУ, ссузов и вузов становятся жертвами принудительного распределения, десятки тысяч привлекаются к сельскохозяйственным и строительным работам в учебное время. Помимо принудительного труда, широко практикуется ограничение прав на свободу перемещения, ассоциаций, на участие в управлении учреждениями образования и др.

## Заключение

Прошедший год показал, что, после крушения мифа о национальной самобытности белорусского образования с его иллюзорными и фальшивыми целями, действия власти приобретают реактивный характер, во многом обусловленный робкими попытками оптимизировать расходы и повысить экономическую эффективность системы образования. Государство больше не может выполнять свои социальные обязательства, поэтому образованию предлагается выживать за счёт внутренних резервов.

Чиновники призывают пустить в отрасль частный капитал, возлагают надежды на приток иностранных студентов или на кадровые сокращения учительского корпуса. Они даже готовы к децентрализации управления

---

<sup>13</sup> Деловое сообщество вступилось за трёх профессоров БНТУ // *Ежедневник*. 2013. 21 ноября. [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.ej.by/news/sociaty/2013/11/21/delovoe\\_soobschestvo\\_vstupilos\\_za\\_treh\\_professorov\\_bntu.html](http://www.ej.by/news/sociaty/2013/11/21/delovoe_soobschestvo_vstupilos_za_treh_professorov_bntu.html).

<sup>14</sup> Исход кадров из Брестского государственного университета // *Хартия'97*. 2013. 16 февраля [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://charter97.org/ru/news/2013/10/3/76843/>

образованием, бросая тем самым вызов исключительной роли президентской администрации.

Однако ни к какой реальной демократизации и отказу от авторитарных принципов руководства власть не готова. Однако и эффективно пользоваться традиционными механизмами управления она уже может. Даже признавая наличие диспропорций и разбалансированности системы образования, власть не способна на решительные действия, ограничиваясь робкими паллиативами и скромными экспериментами, которые никак не меняют общую картину стагнации в сфере образования.

## СТРАТЕГИЯ «ДОГОНЯЮЩЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ» НАУЧНОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ СФЕР

Андрей Лаврухин

### Резюме

В отчётные первые два месяца 2014 года в публичном пространстве так и не появилось традиционно оптимистичных отчётов Государственного комитета по науке и технологиям (ГКНТ) за 2013 год, зато опубликованы ещё более оптимистичные планы по совершенствованию научной сферы Национальной академии наук Республики Беларусь (НАНБ). В 2013 году период реформирования научной сферы перешёл в открытую фазу: в конце года на сессии общего собрания НАНБ представлен на обсуждение и утверждение проект *Программы совершенствования научной сферы Республики Беларусь*.

В течение года наука переживала период кадровых сокращений и перестановок. Кроме того, в этот же период принят 31 нормативно-правовой акт, регулирующих научную и инновационную деятельность. Однако, взятые в совокупности, все эти меры производят двойственное впечатление и актуализируют проблему согласования реформ в образовании и науке.

### Тенденции:

- усложнение нормативной правовой базы, что усиливает зарегулированность научно-технической и инновационной деятельности;
- замедление роста высокотехнологичного экспорта, снижение удельного веса новой продукции;
- сокращение научных кадров и разбалансирование механизма воспроизводства кадрового потенциала науки;
- латентная эрозия централизованной модели управления национальной инновационной системой, усиление партикуляризма.

Для белорусской науки 2013-й стал годом кадровых сокращений и перестановок. К концу года Национальная академия наук Беларуси (НАНБ) сократила на 12% численность работников, выполнявших научные исследования и разработки. Пятнадцатого октября Александр Шумилин сменил Игоря Войтова на посту председателя Государственного комитета по науке и технологиям (ГКНТ), а НАНБ после 12-месячного «безвластия», наконец, обрела в лице Владимира Гуса-

кова своего нового председателя президиума. Подготовка и проведение кадровых перестановок позволили обнулить ответственность управленцев и увеличить их кредит доверия у главы государства.

### **Специфика совершенствования нормативной правовой базы: создавать трудности, чтобы успешно их преодолевать**

2013 год отличался обилием принятых нормативно-правовых актов (31 акт), регулирующих научную и инновационную деятельность, в том числе: закон «О коммерческой тайне», *пять* указов президента, *двенадцать* постановлений Совета министров, приказ министерства финансов, постановление Национального статистического комитета, постановление Министерства здравоохранения, постановление Министерства экономики, постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства и *восемь* постановлений ГКНТ. Палата представителей Национального собрания также приняла проекты законов: «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О патентах на сорта растений”» (17.05.2013); «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам предпринимательской деятельности и налогообложения» (16.12.2013); «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам предпринимательской деятельности и налогообложения» (16.12.2013); внесены изменения и дополнения в ряд указов президента, прямо или косвенно касающихся научной и научно-технической деятельности (НТД).

Специального внимания заслуживает принятый 5 января и вступивший в силу 11 июля 2013 закон «О коммерческой тайне». Необходимость его принятия вызвана утратой силы постановления «О коммерческой тайне» в связи с истечением более 20 лет с момента его принятия (1992 год). Позитивным моментом нового закона является дефиниция понятия «коммерческая тайна», ориентированная на определение коммерческой тайны в качестве информации (сведений), как это закреплено в боль-

шинстве европейских законодательных актов со схожим предметом регулирования. В то же время, в сравнении с положением «О коммерческой тайне» (1992), бросается в глаза значительно расширившийся перечень сведений, относящихся к коммерческой тайне. Несмотря на наличие объективных причин (развитие института патентования, прав интеллектуальной собственности и др.), расширение такого перечня не всегда является оправданным. Речь, в частности, идёт о заработной плате, сведения о которой являются открытыми в большинстве развитых стран мира.

Двойственное впечатление производит указ президента Беларуси от 4.02.2013 № 59 «О коммерциализации результатов научной и научно-технической деятельности, созданных за счёт государственных средств». С одной стороны, он вводит нормы, позитивно стимулирующие НТД путём освобождения от налогообложения (налога на добавленную стоимость и налога на прибыль) в отношении имущественных прав на результаты НТД, сведения о которых содержатся в соответствующем Государственном реестре. С другой стороны, указ устанавливает обязательную коммерциализацию «результатов научной и научно-технической деятельности, созданных полностью или частично за счёт средств республиканского и/или местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов, а также государственных внебюджетных фондов». В случае необеспечения обязательной коммерциализации результатов НТД в течение *трёх* лет после их создания, выделенные средства подлежат «взысканию в бесспорном порядке в соответствующий бюджет с начислением процентов в размере ставки рефинансирования, установленной Национальным банком на дату взыскания».

Данная норма является абсурдной и репрессивной, поскольку фактически устанавливает запрет на неизбежные риски, связанные с коммерциализацией результатов НТД. Угроза взыскания выделенных средств с процентами скорее всего оттолкнёт потенциальных субъектов НТД от республиканских и местных бюджетов, а также спровоцирует различного рода имитации коммерциализации НТД. Возможно, основная цель указа как раз и состоит в

стимулировании снижения уровня освоения бюджетных средств и дальнейшего сокращения их удельного веса в расходах на НТД. Но тогда не понятен замысел указа президента от 20.05.2013 № 229 «О некоторых мерах по стимулированию реализации инновационных проектов», а также постановления Совета министров Республики Беларусь от 29.05.2013 № 423 «О создании в Национальной академии наук Беларуси пилотных инновационных объектов» и ряда других нормативных правовых актов, специально ориентированных на государственную финансовую поддержку граждан и юридических лиц при реализации инновационных проектов. Следует, правда, отметить, что репрессивный характер Указа № 59 несколько смягчается постановлением Совета министров Республики Беларусь от 2 августа 2013 года № 680 «Об определении перечня существенных объективных обстоятельств, не позволивших государственному заказчику обеспечить обязательную коммерциализацию результатов научной и научно-технической деятельности в установленный срок».

### **Реформа научной сферы: диссонанс прогрессивных планов и регрессивных методов их реализации**

На сессии общего собрания НАНБ (12 декабря) представлен на обсуждение и утверждение проект *Программы совершенствования научной сферы Республики Беларусь*. Несмотря на незавершённость Программы (данный проект содержит лишь видение реформы представителями НАНБ), документ позволяет понять, в каком направлении и как далеко может зайти в реформировании сама Академия наук. *Программа* основывается на *пяти* концептуальных компонентах и предполагает реализацию в *три* этапа — в краткосрочной (2014–2015), среднесрочной (2016–2020) и долгосрочной (2021–2025) перспективах. Концептуально *Программа* направлена на решение ключевых проблемных моментов белорусской науки, связанных с: 1) демотивацией учёного, отрицательным имиджем и низким социальным статусом науки; 2) деформацией квалификационной и возрастной структур, угрозой разбалансирования всего механизма

воспроизводства кадрового потенциала белорусской науки; 3—4) неэффективностью организационной структуры, модели управления и экспертизы результатов НТД; 5) анахроничностью модели финансирования.

Сам факт официального признания ключевых проблем национальной науки, на которые последние годы неоднократно обращали внимание как инсайдеры научного сообщества Беларуси, так и независимые эксперты, является позитивным сигналом, свидетельствующим о достаточно адекватном и трезвом диагнозе актуальной ситуации. С другой стороны, «терапевтическая» часть *Программы* отражает ретроградные умонастроения научного сообщества Беларуси, полностью зависимого в принятии решений от влиятельных политических акторов. Этот диссонанс прогрессивных планов и регрессивных методов их реализации неизбежно скажется на глубине, уровне инновативности и комплексности планируемых реформ.

Показательна в этом плане идея интеграции образования и науки путём создания Академического университета. Будучи адекватной современным тенденциям в образовании и науке, эта идея ретроградна по запланированной модели реализации. Помимо анахроничного названия, отсылающего к временам Петра I, не внушают также доверия принцип верховенства номенклатуры («ректорами станут ведущие государственные деятели нашей страны») и пример для подражания (опыт Российской Федерации).<sup>1</sup> Несмотря на впечатляющие финансовые возможности и несопоставимые с Беларусью кадровые ресурсы, инновационные научные, образовательные и экономические проекты Российской Федерации оставляют желать лучшего. Также очевидно, что белорусская копия будет неизбежно уступать российским оригиналам, прежде всего в силу несоразмерности финансовых ресурсов.

Уровень финансирования является здесь определяющим фактором, поскольку именно от него зависит, при-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Лаврухин А. *Академический университет Беларуси: ухудшенная копия нелучшего опыта?* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://nmnby.eu/news/analytics/5435.html>.

едут ли в университет именитые профессора и будет ли в состоянии сам университет заинтересовать ведущие вузы мира в действительном, а не формальном межинституциональном сотрудничестве. Надежды на то, что дефицит финансов может быть компенсирован благоприятными нематериальными факторами (моделью управления, эффективным менеджментом, структурой мотивации и пр.), разбиваются о принцип «верховенства белорусской номенклатуры». Судя по анонсированным планам, в новообразованной научно-образовательной структуре неизменной останется та модель управления, которая инициировала актуальные проблемы в сфере НТД и привела к необходимости реформировать научную сферу Беларуси. При этом «дело профессоров»<sup>2</sup> свидетельствует о том, что сама эта централизованная модель управления постепенно утрачивает эффективность и подвергается эрозии ввиду роста партикулярных интересов и усиления лоббистских групп на локальном уровне.

### **Финансирование науки и инноваций: скромно, но не безопасно**

В 2013 году расходы республиканского бюджета на научную, научно-техническую и инновационную деятельность в процентах к ВВП выросли незначительно (с 0.26 до 0.29%). Тем не менее они по-прежнему остаются крайне низкими не только в сравнении со странами ОЭСР, но и с ближайшими соседями по СНГ (в России – 1.4%, Украине – 1.2%). Беларусь наряду с Мальтой и Македонией имеет одну из самых низких долей государственных расходов на НИОКР (в процентах к ВВП) в Европе.<sup>3</sup> Однако даже этот объём бюджетных средств осваивается не полностью.

Как и в 2012 году, самая высокая неизрасходованность бюджетных средств пришлось на обновление материально-технической базы, подготовку и аттестацию научных

<sup>2</sup> Сразу *три* профессора БНТУ стали фигурантами уголовного дела; см.: <http://news.tut.by/society/371977.html>.

<sup>3</sup> *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Стат. сб. Минск, 2013. С. 114–116.

кадров и развитие Государственной системы научно-технической информации (ГСНТИ). Попытка модернизировать и расширить формы господдержки науки и инноваций, связанная с подписанием указа президента от 13.09.2013 № 425 «О грантах Президента Республики Беларусь в науке, образовании, здравоохранении, культуре», оказалась дискредитирована «делом профессоров» и шире – репрессивной мотивацией учёных.

Во внутренних затратах на научные исследования и разработки сохраняется тенденция сокращения доли как бюджетных (с 58.0% в 2005 до 43.6% в 2012 году), так и внебюджетных источников (с 5.0 до 0.3% соответственно).<sup>4</sup> При этом доля коммерческих расходов на НИОКР в процентах к ВВП по-прежнему остаётся низкой (0.46%, по состоянию на конец 2012 года). Незначительный удельный вес малых и средних предприятий (МСП), участвующих в совместных инновационных проектах (0.69% от общего числа обследованных организаций)<sup>5</sup>, не позволяет надеяться на альтернативные источники финансирования таких проектов.

### **Научно-техническая и инновационная деятельность: депримирующая реальность и обнадёживающие планы**

Основные показатели инновационной деятельности, достигнутые в Беларуси в 2013 году, к сожалению, не внушают оптимизма. Доля отгруженной инновационной продукции незначительно возросла, но при этом существенно замедлился рост высокотехнологичного экспорта. Если в конце 2012 высокотехнологичный экспорт вырос на USD 7.6 млрд в сравнении с 2011 годом (с USD 3.2 млрд до 10.8 млрд), то по итогам 2013 года – лишь на USD 0.2 млрд (до 11 млрд). При росте удельного веса отгруженной инновационной продукции (в общем объёме отгруженной продукции), доля новой продукции существенно снизилась: для внутреннего

<sup>4</sup> Наука и инновационная деятельность, указ. сб., с. 9.

<sup>5</sup> Там же, с. 11.

рынка — на 15%, для мирового рынка — на 0.5%. Коэффициент остаётся неизменным (1.8) с 2011 года.<sup>6</sup>

Незначительное увеличение доли инновационно активных организаций не привело к существенному улучшению в вялотекущем процессе формирования нового сегмента национальной экономики — высокотехнологичных наукоёмких предприятий и производств, соответствующих V и VI технологическим укладам. В то же время продолжился рост количества организаций, выполняющих научные исследования и разработки. При этом наблюдается тенденция снижения численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками: убыль в абсолютных величинах составила ок. 1000 чел. (равномерно по трём секторам: государственному, коммерческому и высшего образования)<sup>7</sup>, в расчёте на 1 организацию — с 94 в 2005 до 57 в 2012 году, а в расчёте на 10 000 занятых в экономике — с 68.5 до 66.6 чел. соответственно.<sup>8</sup>

Обнадёживают пока только планы. К 2020 году планируется создать Национальный научно-технологический парк «БелБиоГрад». Успешная реализация этого проекта сможет приобщить Беларусь к ряду высокодоходных и быстрорастущих индустрий XXI века — фарминдустрии (ежегодный рост — 5%, мировой объём — более USD 1 трлн), биотехнологиям (с объёмом более USD 400 млрд) и наноиндустрии (с объёмом более USD 1 трлн), а также вдохнуть новую жизнь в институты НАНБ и существенно повысить уровень наукоёмкости экономики.

## Заключение

Несмотря на выполнение запланированных «важнейших внутристрановых показателей» по основным параметрам научного и инновационного развития, в межстрановой перспективе Беларусь по-прежнему остаётся аутсайдером среди развитых и крепким середнячком среди развиваю-

<sup>6</sup> Там же, с. 10.

<sup>7</sup> *Наука и инновационная деятельность*, указ. сб., с. 18.

<sup>8</sup> Там же, с. 9.

щихся стран. К позитивным итогам года следует отнести: повышение видимости результатов научной деятельности белорусских учёных в международных базах данных (рост ссылок на статьи в *Web of Science* — на 68.2%, в *Scopus* — на 70.6% в сравнении с 2012-м); сохранение достигнутого в 2012 году положения Беларуси в международных рейтингах (по индексу знаний — 45-е место; по индексу экономики знаний — 59-е место; по количеству заявок на изобретения — 6-е место в мире); динамичное развитие «Парка высоких технологий» (рост выручки от реализации товаров увеличился в 2 раза в сравнении с 2012 годом); обнадёживающие планы по совершенствованию научной и инновационной сфер.

Близость завершения *Государственной программы инновационного развития 2015* ориентирует новое руководство на планирование новых программ. Вопрос, однако, заключается в том, насколько адекватным тенденциям времени будет то, что привнесут в старые организации новые руководители. Очевидно, что реформирование науки должно иметь комплексный характер, что с неизбежностью потребует соответствующих изменений в системе высшего образования. От степени и глубины согласованности реформ в образовании и науке будут зависеть итоги совершенствования обеих сфер.

Попытка ориентироваться на российские инновационные образовательные проекты свидетельствует о неготовности белорусских управленцев принимать самостоятельные новаторские решения с опорой на международный опыт. Поэтому сохраняется высокий риск создания неэффективных структур, воспроизводящих все пороки и слабости уже имеющейся научной, образовательной и инновационной инфраструктуры.

Серьёзными препятствиями в развитии науки и инноваций являются, с одной стороны, увеличение количества субъектов инновационной инфраструктуры при нарастающем стихийном партикуляризме и неразвитости горизонтальных связей, а с другой — сохранение становящейся всё менее эффективной вертикальной модели управления.

## ЦЭРКВЫ Ё БЕЛАРУСІ: СТАРЫЯ ПРАБЛЕМЫ І НОВЫЯ ЛІДАРЫ

Наталля Васілевіч

### Рэзюмэ

У 2013 годзе рэлігійнае поле Беларусі знаходзілася пад значным дзяржаўным кантролем, які характарызаваўся не толькі дробнымі «зачысткамі» пратэстантаў, але і тым, што пад удары трапілі праваслаўная і каталіцкая царквы, каторыя ў канфліктных сітуацыях імкнуліся стрымліваць іх разгаранне. У сацыяльнай пазіцыі царкваў істотную ролю адыгрываў парадак дня, звязаны з *pro-life* каштоўнасцямі (сям'я, дэмаграфія, аборты), фарміраваўся як кансалідацыйны, так і пратэстны патэнцыял гэтай тэматыкі, які, аднак, выкарыстоўваўся недастаткова.

Супрацьстаянне ў кіраўніцтве Праваслаўнай Царквы ў Беларусі (БПЦ) з нагоды падрыхтоўкі да змены Патрыяршага Экзарха ўзмацнялася ўмяшальніцтвам, з аднаго боку, беларускіх уладаў, а з другога – маскоўскага цэнтру, які, урэшце, у адзінаасобным парадку ў якасці новага Мітрапаліта Мінскага накіраваў у БПЦ шараговага расейскага іерарха без сувязяў з Беларуссю.

Арышт спецслужбамі рыма-каталіцкага ксяндза У. Лазара стаў пагрозай для дасягнутага балансу ў дачыненнях паміж беларускімі ўладамі і каталіцкай царквой, узніклі перадумовы іх перафарматавання ў кантэксце істотных кадравых зменаў у Ватыкане.

### Тэндэнцыі:

- дзяржаўныя ўлады менш ідуць на адкрытую канфрантацыю з пратэстанцкімі царквамі, стасункі з якімі пераважна рэгулююцца заканадаўча;
- публічная прысутнасць царкваў па-ранейшаму грунтуецца вакол *pro-life* тэматыкі, кансалідацыйны і пратэстны патэнцыял якой застаецца нерэалізаваным;
- унутраныя супярэчнасці ўнутры кіраўніцтва БПЦ і ўплыў маскоўскага цэнтру ў БПЦ ўзмацняюцца;
- кадравае абнаўленне найвышэйшага ўзроўню Рыма-Каталіцкай Царквы не выводзіць яе стасункі з беларускімі ўладамі з «замарожанага» стану.

### Агульная характарыстыка

Колькасны рост рэлігійных арганізацый цягам году быў паступовым і без рэзкіх скачкоў. Паводле афіцыйнай

інфармацыі,<sup>1</sup> на 1 студзеня 2014 года агульная колькасць зарэгістраваных рэлігійных арганізацыяў у Рэспубліцы Беларусь складала 3 280 рэлігійных абшчын, у тым ліку: 1615 Беларускай Праваслаўнай Царквы (49.24%), 488 Рыма-Каталіцкай Царквы (14.88%), 907 пратэстанцкіх абшчын (27.65%), з якіх хрысціян веры евангельскай – 520 (15.85%) і баптыстаў – 287 (8.75%).

Улетку 2013 года адбыўся шэраг канфесійных масавых мерапрыемстваў, колькасць удзельнікаў у якіх дазваляе параўнаць актыўнасць вернікаў розных канфесій: у святкаванні 1025-годдзя Хрышчэння Русі ў Мінску з удзелам найвышэйшых прадстаўнікоў памесных Праваслаўных Цэркваў, паводле звестак Міністэрства ўнутраных спраў, узяло ўдзел каля 85 тыс. чал.; у юбілейным святкаванні 400-годдзя шанаванай Будслаўскай іконы, з удзелам папскага легата кардынала Тарана, узяло ўдзел каля 40 тыс. чал.<sup>2</sup>; абласны кангрэс Сведкаў Іеговы сабраў на мінскім стадыёне “Трактар” каля 10 тыс. чал.<sup>3</sup>. Даняя, нягледзячы на сітуацыйны характар, маюць ілюстратыўны патэнцыял, актуальны ва ўмовах адсутнасці афіцыйнай статыстыкі колькасці вернікаў той ці іншай канфесіі, бо даняя масавых апытанняў, якія праводзяцца дзяржаўнымі ці незалежнымі агенцтвамі, значна адрозніваюцца ў залежнасці ад метадалогіі, пераважна пагаджаючыся ў высновах, што тыя, хто адносіць сябе да праваслаўных, – найбольш масавыя, але найменш актыўныя, каталікі – істотная меншасць з сярэдняй актыўнасцю, а колькасць нязначных пратэстантаў актыўна праўляюць сябе як у рэлігійным, так і ў грамадскім жыцці.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Справка Уполномоченного об этноконфессиональной ситуации в Республике Беларусь и сотрудничестве с соотечественниками за рубежом в 2013 году; гл.: [http://www.belarus21.by/ru/nashi\\_novosti?id=391774](http://www.belarus21.by/ru/nashi_novosti?id=391774).

<sup>2</sup> Даняя – паводле паведамленняў *БелТА*.

<sup>3</sup> Десять тысяч свидетелей Иеговы съехались в Минск на областной конгресс // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/society/361081.html>.

<sup>4</sup> Падрабязней: Василевич Н. Белорусская православная церковь в тени государства // *Pro et Contra*. 2013. № 5(60) С. 80–96; Василевич Н. Цэрквы і дзяржава: дзесяць год пасля закону // *Белорусский ежегодник* 2012. Минск, 2013. С. 209–218.

### **Заканадаўства і інстытуцыі: дзесяцігоддзе партнёрства з Праваслаўнай Царквой**

У сувязі з 10-годдзем з моманту заключэння пагаднення паміж Беларуссю і Беларускай Праваслаўнай Царквой у краіне праводзіліся мерапрыемствы па падвядзенні вынікаў супрацоўніцтва. Магчымасць з'яўлення грамадзянска-прававых пагадненняў была ўведзена ў Закон «Аб свабодзе сумлення» ў 2002 годзе, паводле якога «дзяржава можа будаваць свае ўзаемадачыненні з рэлігійнымі аб'яднаннямі шляхам заключэння з імі пагадненняў у адпаведнасці з грамадзянскім заканадаўствам Рэспублікі Беларусь»<sup>5</sup>.

Пагадненні існуюць на нацыянальным і рэгіянальным узроўні толькі з рэлігійнымі аб'яднаннямі Праваслаўнай Царквы – Беларускай Экзархатам і асобнымі епархіямі. Рыма-Каталіцкая царква, *na-першае*, не мае рэспубліканскага рэлігійнага аб'яднання, што замінае ёй заключаць дамовы на нацыянальным узроўні, *na-другое*, яна імкнецца да заключэння дамовы больш высокага статуса, паводле іншага механізму – міжнародна-прававога. Менавіта такая форма канкардату традыцыйная для Рыма-Каталіцкай Царквы, аднак у беларускім кантэксце, нягледзячы на шматразовыя заявы цягам апошніх *шасці* год, яна выяўляецца нерэальнай.

На цяперашні момант дзейнічаюць наступныя дакументы, што прадугледжваюць дзяржаўна-царкоўнае супрацоўніцтва: 1) Праграма развіцця канфесійнай сферы, нацыянальных зносін і супрацоўніцтва з суайчыннікамі за мяжой на 2011–2015 гады,<sup>6</sup> узноднёная з адзінай рэлігійнай арганізацыяй – Беларускай Праваслаўнай Царквой; 2) Рамачнае пагадненне аб супрацоўніцтве паміж Рэспублікай Беларусь і БПЦ, прыярытэтнымі

<sup>5</sup> Ст. 8 Закона Рэспублікі Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях» № 2054-ХІІ.

<sup>6</sup> Программа развития конфессиональной сферы, национальных отношений и сотрудничества с соотечественниками за рубежом на 2011–2015 годы. Утверждена решением коллегии Аппарата Уполномоченного от 26 января 2011 года № 1; см.: [http://www.belarus21.by/dfiles/000343\\_178124\\_Programma\\_\\_razvitija\\_etnokonfess\\_otrasli\\_20112015\\_gg.doc](http://www.belarus21.by/dfiles/000343_178124_Programma__razvitija_etnokonfess_otrasli_20112015_gg.doc).

накірункамі якога вызначаюцца «грамадская маральнасць, выхаванне і адукацыя, культура і творчая дзейнасць, ахова, узнаўленне і развіццё гістарычнай і культурнай спадчыны, аховы здароўя, сацыяльнае забеспячэнне, міласэрнасць, дабрачыннасць, падтрымка інстытута сям’і, мацярынства і дзяцінства, апыкунства асобаў, якія знаходзяцца ў месцах пазбаўлення волі, выхаваўчая, сацыяльная і псіхалагічная работа з ваеннаслужачымі, ахова навакольнага асяроддзя»; 3) галіновыя пагадненні і праграмы з дзяржаўнымі органамі і арганізацыямі, якія не маюць адзінай структуры і маюць форму альбо «дэкларацый аб намерах», альбо даюць бакам некаторыя правы, ці з’яўляюцца сукупнасцю мерапрыемстваў з каляндарным планам; 4) рэгіянальныя праграмы і пагадненні; 5) асаблівыя палажэнні ці інструкцыі, якія рэгулююць супрацоўніцтва:

- інструкцыя аб парадку працы святароў БПЦ ў папраўчых установах, лячэбна-працоўных прафілакторыях, следчых ізалятарах крымінальна-выканачай сістэмы МУС (2007);
- палажэнне аб парадку, умовах, змесце і формах узаемадзеяння ўстаноў адукацыі з рэлігійнымі арганізацыямі ў пытаннях выхавання навучэнцаў (2011);
- метадычныя рэкамендацыі па арганізацыі супрацоўніцтва ўстаноў адукацыі з БПЦ (2011).

Паводле Палажэння (2011) Мінадукацыі заключае пагадненні аб узаемадзеянні толькі з рэспубліканскімі рэлігійнымі аб’яднаннямі, якія маюць пагадненні аб супрацоўніцтве з Рэспублікай Беларусь у адпаведнасці з грамадзянскім заканадаўствам, а такой арганізацыяй прынцыпова можа з’яўляцца толькі БПЦ. Рыма-Каталіцкая Царква ў Беларусі, *па-першае*, не мае рэспубліканскага рэлігійнага аб’яднання, *па-другое*, не заключыла пагаднення з Рэспублікай Беларусь аб супрацоўніцтве, *па-трэцяе*, форма канкардату, у якой такое пагадненне мае быць заключана, з’яўляецца не грамадзянскай дамовай, а міждзяржаўным дакументам. Няўдалай была спроба адкрыць каталіцкі клас у гомельскай школе № 34, пра набор у які на 2014/15 ужо было абвешчана, бо адпаведныя органы правялі спецыяльную тлумачальную працу — аб

немагчымасці супрацоўніцтва з рэлігійнымі арганізацыямі, апроч БПЦ.<sup>7</sup>

Новая рэдакцыя Закона «Аб сацыяльным забеспячэнні», што ўступіла ў сілу з 1 студзеня 2013 года, увяла распаўсюджаную ў свеце форму супрацоўніцтва некамерцыйных (у тым ліку рэлігійных) арганізацый і дзяржавы – дзяржаўны сацыяльны заказ. Ён прадугледжвае фінансаванне дзяржавай сацыяльных паслуг некамерцыйных арганізацый за кошт сродкаў мясцовых бюджэтаў, што патэнцыйна давала царкоўным арганізацыям магчымасць атрымання бюджэтнага фінансавання для рэалізацыі сацыяльных праграм. Аднак з пілотнага праекта ў межах тэндэраў на выкананне паслуг сядзелак, абвешчаных мясцовымі выканаўчымі і распарадчымі органамі ды тэрытарыяльнымі цэнтрамі сацыяльнага забеспячэння насельніцтва, рэлігійныя арганізацыі былі выключаныя праз немагчымасць адпавядаць патрабаванню высокай ступені прафесійнасці. Супрацоўніцтва праз механізм дзяржаўнай закупкі сацыяльных паслугаў ажыццяўляецца з Домам міласэрнасці і рэабілітацыйным цэнтрам «Элеас» пры ім.

Кіраванне рэлігійнай сферай на рэгіянальным узроўні перайшло ад аддзелаў па справах рэлігій і нацыянальнасцяў як самастойных органаў да структурных падраздзяленняў у складзе галоўных упраўленняў па ідэалагічнай працы, культуры і справах моладзі аблвыканкамаў і Мінскага гарвыканкама. Самастойныя органы па справах рэлігій і нацыянальнасцей захаваліся толькі ў Брэсцкім і Віцебскім аблвыканкамах.

### **Пункты напружання: рэгістрацыя, культавыя збудаванні, дактыласкапія, смяротнае пакаранне, аборты**

Працягваецца супрацьстаянне з незарэгістраванымі арганізацыямі, звязанае як з крытыкаваным праваабаронцамі артыкулам 193-1 Крымінальнага кодэкса, так і па-за ім. Рас-

<sup>7</sup> Гл.: Справка Уполномоченного (2013).

пачатая ў чэрвені рэзанансная крымінальная справа супраць католіка Шчадрова, які арганізаваў у вёсцы Аляксандраўка Шчучынскага раёна прытулак для бяздомных, была спыненая пасля рэгістрацыі Шчадровым прыватнай сацыяльнай установы «Павер у сябе».

Хваля пераследу была паднятая ў дачыненні да незарэгістраваных баптысцкіх супольнасцяў у Гомелі, што збіраюцца ў прыватных дамах на набажэнствы: спачатку, пасля ініцыяванага КДБ ператрусу 14 красавіка, лідары абшчыны Яшчанка і Шчадрэнка былі аштрафаваныя паводле арт. 23.34 ч. 1 Адміністрацыйнага кодэкса «Арганізацыя і ўдзел у несанкцыянаваным масавым мерапрыемстве», а 22 снежня супрацоўнікі міліцыі ажыццявілі новы рэйд са складаннем пратаколаў па тым самым артыкуле.<sup>8</sup>

Чарговы раз за кароткі тэрмін адбылася спроба ціску на пратэстанцкую царкву «Новае жыццё», звязанага з выкарыстаннем ёю будынка па вул. Кавалёва, 72, вакол якога супрацьстаянне ў рознай ступені інтэнсіўнасці цягнулася дзесяць год і якое, здавалася, вырашылася ў канцы 2012 года.<sup>9</sup> Справа ўзнавілася на кароткі тэрмін, дастатковы для таго, каб пастар, у выніку шматгадовага супрацьстаяння, трапіў у рэанімацыю з інсультам, калі 13 чэрвеня судовы выканаўца Гаспадарчага суда ў чарговы раз запатрабаваў, каб царква вызваліла памяшканне. На наступны дзень высветлілася, што пазоўнік – Упраўленне жыллёвай гаспадаркі – папрасіў суд перапыніць высяленне – невядома, ці канчаткова.

Што тычыцца культавых збудаванняў прыватнай і каталіцкай царкваў, паводле інфармацыі Упаўнаважанага, 10 забяспечанасць імі складае 92 і 98% адпаведна, пры гэтым за 2013 год толькі палова зваротаў аб узгадненні месцаў размяшчэння зямельных участкаў для будавання культавых аб'ектаў (22 з 49) атрымала станоўчыя заключэнні. Прычыны, паводле якіх дзяржава адмовіла астатнім, наступныя:

<sup>8</sup> Очередной рейд в незарегистрированной протестантской общине в Гомеле // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://forb.by/node/398>.

<sup>9</sup> Гл.: Васілевіч, *Цэрквы і дзяржава*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Справа Уполномоченного (2013).

значная колькасць незавершанага будаўніцтва культавых аб'ектаў і парушэнні парадку ўнясення дакументаў на разгляд. У такіх умовах рэлігійныя абшчыны БПЦ самавольна захопліваюць зямельныя ўчасткі і ўзводзяць на іх культавыя збудаванні (такія выпадкі мелі месца ў в. Зарэчча Камянецкага раёна і в. Плошчава Пінскага раёна Брэсцкай вобл.). Аднак дзяржаўныя органы хоць і выказваюць сваю незадаволенасць такім бегам спраў, падыходзяць параўнальна мякка да гэтых выпадкаў з боку праваслаўных супольнасцей.

Нягледзячы на памяншэнне актуальнасці супрацьстаяння абавязковай дактыласкапіі<sup>11</sup>, маюць месца выпадкі пакарання штрафамі праваслаўных святароў, што адмаўляюцца праходзіць працэдуру<sup>12</sup>.

Пры агульным падзенні грамадскага інтарэсу да тэмы смяротнага пакарання, яна нечакана актуалізавалася праз агучаны на круглым сталю Савета Еўропы «Рэлігія і смяротнае пакаранне» ў Мінску 21 чэрвеня зварот кіраўніка БПЦ Мітрапаліта Філарэта на карысць адмены смяротнага пакарання.<sup>13</sup> Аднак з прычыны адноснай неактуальнасці тэмы заяўленая пазіцыя хоць і атрымала рэзананс у колах дэмакратычнай грамадскасці, але не сталася выразным канфліктным момантам у дачыненнях з дзяржаўнымі ўладамі.

Па-ранейшаму канфліктагеннай тэмай з'яўляецца культываванне цэрквамі сямейных каштоўнасцяў і барацьба супраць абортаў у кантэксце як дэмаграфічнага крызісу, так і крызісу сям'і і маральнасці. Пра-лайф каштоўнасці сталіся ў 2013 аб'яднальным дыскурсам супрацоўніцтва паміж хрысціянскім цэрквамі. Апроч гэтага, становячыся

<sup>11</sup> Василевич Н. *Дактилоскопирование и Церковь: контуры сопротивления* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://nmbu.eu/news/express/4863.html>.

<sup>12</sup> Прилепский И., священник. *Обязательная дакталоскопическая регистрация: итоги* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://churchby.info/bel/906/>

<sup>13</sup> Митрополит Минский Филарет (Вахромеев). Приветствие участникам круглого стола «Религия и смертная казнь». Минск, 21 июня 2013 года; гл.: <http://church.by/ru/node/1085>.

парадкам дня, ён мае пратэстны патэнцыял, дзеля якога цэрквы могуць «выйсці на вуліцы» і ўступіць у дыялог з грамадскімі сіламі.

Адмена гарадскімі ўладамі запланаванага на 21 верасня ў Мінску агульнанацыянальнага марша пад дэвізам «За жыццё, за сям'ю, за дзяцей», у арганізацыі якога прынялі ўдзел хрысціянскія цэрквы і грамадскія арганізацыі Беларусі, выявіла супрэчнасці ў супольнай пра-лайф пазіцыі. *Па-першае*, пратэстны настрой ад пачатку нівеліраваўся мэтанакіраваным пазбяганнем канфрантацыі з дзяржаўнымі ўладамі, што, аднак, не перашкодзіла апошнім забараніць марш. Супрацоўніцтва паміж цэрквамі, нягледзячы на каштоўнаснае і стратэгічнае абгрунтаванне, апынулася хісткім, што выявіла забарона маршу.<sup>14</sup>

І ўрэшце, замест каштоўнага яднання з палітычнымі і грамадскімі сіламі, цэрквы дыстанцыяваліся ад петыцыі БХД аб унясенні зменаў у беларускае заканадаўства, скіраваных на абмежаванні штучнага перапынення цяжарнасці. Цэрквы і царкоўныя пра-лайф арганізацыі выказалі, з аднаго боку, больш радыкальную па змесце пазіцыю — ніякіх паўмераў, толькі поўная забарона абортаў, — з іншага боку, іх пазіцыя была нашмат менш радыкальнай па сродках — з пазбяганнем пратэстнага гучання.<sup>15</sup>

## **Беларуская Праваслаўная Царква: канец эпохі Мітрапаліта Філарэта**

Увесь год унутры кіраўніцтва БПЦ працягваліся апаратныя супрацьстаянні, звязаныя з падрыхтоўкай да магчымай

<sup>14</sup> Первый общенациональный Марш в защиту жизни и семьи: опыт реконструкции // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.pro-life.by/analyst/demograficheskaja-dinamika-v-rb/pervy-j-obshhenatsional-ny-j-marsh-v-zashhitu-zhizni-i-sem-i-opy-t-rekonstruktsii/>

<sup>15</sup> Официальное заявление Движения Про-лайф, Беларусь; гл.: <http://www.pro-life.by/life-protection/ofitsial-noe-zayavlenie-dvizheniya-prolajf-belarus/>

змены Патрыяршага Экзарха ўсяе Беларусі, якая, аднак, адбылася нечакана і без уплыву ўнутраных «партыяў». Працэс змены кіраўніка БПЦ быў цалкам сканцэнтраваны ў руках маскоўскага цэнтру, што адпавядала фармальнай працэдуры кадравай змены, прадугледжанай Статутам РПЦ, паводле якой Мітрапаліт Мінскі, Патрыяршы Экзарх усяе Беларусі, у адрозненне ад іншых епіскапаў Беларускага Экзархата, прызначаецца Сінодам Рускай Праваслаўнай Царквы без прадстаўлення мясцовага беларускага Сіноду.

Аднак пры наяўнасці рычагоў уплыву захоўваліся нефармальныя спосабы лабіравання патрэбнай кандыдатуры. Такіх рычагоў не аказалася ні ў кіраўніцтва БПЦ, ні ў кіраўніцтва беларускай дзяржавы, і Сінод РПЦ у адзінаасобным парадку, не ідучы на публічную канфрантацыю прымусовай адстаўкай аўтарытэтнага іерарха, скарыстаў фармальную нагоду — пададзенае ў 2010 статутнае прашэнне Мітрапаліта Філарэта аб сыходзе на спачын, падсаладзіўшы рашэнне ганаровымі тытуламі.

Новым Экзархам на пасяджэнні Сіноду 25 снежня быў прызначаны ніяк не звязаны з беларускімі царкоўнымі элітамі і Беларуссю наогул, нічым не выбітны іерарх — разанскі Мітрапаліт Павел (Панамароў), грамадзянін Расейскай Федэрацыі. Такім чынам, *па-першае*, статус БПЦ ў складзе Маскоўскага Патрыярхату быў пазначаны як «правінцыйны» і «другасны»; *па-другое*, быў выражаны недавер мясцовым царкоўным элітам; *па-трэцяе*, быў праігнараваны ўплыў прэзідэнта А. Лукашэнкі ў царкоўных справах, які ўлетку заявіў пра гатоўнасць перафарматаваць Праваслаўную Царкву ў Беларусі. Аднак ініцыятыву перафарматавання ў рэальнасці перахапіў маскоўскі цэнтр.

### **Рыма-Каталіцкая Царква: новы Папа**

Для Рыма-Каталіцкай Царквы на сусветным узроўні 2013 год адзначыўся сыходам у адстаўку ўмоўна кансерватыўнага папы Бенедыкта XVI і абраннем новым папам аргентынца кардынала Бергальё, які ўзяў сабе імя Францыск. Новы папа, што атрымаў папулярнасць у медыях, распачаў абнаўленне Касцёлу і правёў шэраг значных ка-

дравых і структурных зменаў у туры. У тым ліку з пасады Дзяжсакратара Ватыкана, звязанай з дыпламатычнымі і міждзяржаўнымі зносінамі, быў адпраўлены ў адстаўку кардынал Бертонэ, які прыязджаў у Беларусь у 2008 і з візіта якога і распачаўся т. зв. «паварот да Касцёла».

*Па-другое*, шэраг кадравых зменаў адбыліся і ў Беларусі: увесну ў адстаўку сышоў Віцебскі біскуп Уладзіслаў Блін, а 29 лістапада былі прызначаныя *тры* новыя маладыя беларускія біскупы: Алег Буткевіч (Віцебская дыяцэзія), Юры Касабуцкі (дапаможны Мінска-Магілёўскай архідыяцэзіі) і Іосіф Станеўскі. Гэта колькасна аслабіла «польскую партыю» ў кіраўніцтве РКЦ, у якой праз ціск дзяржаўных уладаў скарачаецца і колькасць святароў-папякаў: у 2013 на служэнні ў Беларусі замежных святароў заставалася 135 з 449 (146 — у 2012 годзе).

*Па-трэцяе*, істотным канфліктным момантам стала «шпіёнская справа» супраць ксяндза Уладзіслава Лазара, прычыны і акалічнасці якой дагэтуль застаюцца няяснымі. Са свайго боку кіраўніцтва Рыма-Каталіцкай Царквы пайшло на апублічванне арышту ксяндза толькі пасля ціску грамадскасці. *У выніку*, можна казаць пра заканчэнне распачатага ў 2008 этапу абяцанняў і адноснай прыязнасці паміж беларускай дзяржавай і Каталіцкай царквой і непазбежнасць перафарматавання двухбаковых стасункаў.

## Заклучэнне

Асобныя канфліктныя сітуацыі з праваслаўнай і каталіцкай царквамі не спарадзілі канфрантацыі апошніх з дзяржаўнымі ўладамі і ў цэлым не прывялі да крызісу дачыненняў. Тым не менш кадравое абнаўленне, якое закранула абедзве буйныя канфесіі, мае патэнцыял для зменаў як на ўзроўні абедзвюх царкваў, так і на ўзроўні дзяржаўна-канфесійных зносінаў.

У другой палове наступнага году магчымыя папулісцкія крокі з боку ўладаў, звязаныя з набліжэннем перадвыбарчага перыяду, пры захаванні кантраляванасці рэлігійных супольнасцяў. Зручным момантам для такога павароту мог бы стаць праваслаўна-каталіцкі форум, які адбудзецца ў Мінску ў пачатку чэрвеня.

Асноўнымі грамадска-палітычнымі тэмамі будуць ізноў дэмаграфія і абарты, таксама адбудуцца новыя спробы кансалідацыі вакол гэтага парадку дня.

У сувязі са зменай кіраўніцтва БПЦ у апошняй будзе праходзіць кадравое і структурнае рэфармаванне ў накірунку большай цэнтралізацыі па лініі Масква – Мінск у адпаведнасці з расійскімі ўзорамі. Гэта можа наадварот спрыяць дэцэнтралізацыі, звязанай з незадаволенасцю новай палітыкай, і спараджаць нестабільнасць.

У адносінах з Рыма-Каталіцкай Царквой будуць працягвацца спробы выкарыстання яе знешнепалітычнага і ўнутрыпалітычнага патэнцыялу, момантам канфлікту можа заставацца «шпіёнская справа». Пратэстанцкія цэрквы могуць, у сваю чаргу, актыўна скарыстацца нагодай «візавых вакацыяў» ў часе чэмпіяната свету па хакеі для арганізацыі візітаў замежных партнёраў.

## **АХОВА ЗДАРОЎЯ: ПАД ПРЭСАМ АПТЫМІЗАЦЫІ**

**Андрэй Вітушка**

### **Рэзюмэ**

2013 год у ахове здароўя характарызаваўся адноснай стабільнасцю эканамічных паказчыкаў развіцця краіны, а таму адсутнасцю значных стымуляў для зменаў у сістэме аховы здароўя. Перагляду прынцыпаў бясплатнай медыцыны для некаторых катэгорыяў грамадзян, які чакаўся ў новай рэдакцыі Закона «Аб ахове здароўя», так і не адбылося. Між тым на ўзроўні падзаконных актаў былі прынятыя істотныя змены. Упершыню ва ўладным дыскурсе прагучала настойлівая сентэнцыя, што за здароўе грамадзяніна адказвае ён сам, а не ягоны лекар, што з'яўляецца істотнай навацыяй у беларускай ахове здароўя.

Прыярытэтам медычнай дапамогі ўпершыню было названа яе першаснае звяно, але гэта дэкларатыўная пераарыентацыя не займела істотнага рэсурснага і кадравага забеспячэння. Шмат выступленняў было прысвечана аптымізацыі структуры і механізмаў функцыянавання галіны. Акрамя «выхаваўчай» працы з насельніцтвам па недапушчэнні злоўжываннем даступнасцю медыцыны былі прынятыя важныя падзаконныя акты, якія адбіліся на функцыянаванні першаснага звяна медычнай дапамогі. Найбольш вострыя праблемы медычнай сістэмы прывялі да першых у Беларусі масавых зваротаў лекараў хуткай дапамогі з мэтай абароны сваіх правоў.

### **Тэндэнцыі:**

- істотны рост платных медыцынскіх паслуг;
- аптымізацыя структуры і функцый аховы здароўя з заяўленай мэтай пошуку дадатковых сродкаў для матывацыі персаналу;
- скарачэнні ў галіне, якія не толькі не павялічылі, але і зменшылі матэрыяльную матывацыю ў сістэме;
- заява пра глабальнае перафарматаванне сістэмы, пачынаючы ад павышэння адказнасці насельніцтва за здароўе; змяненне першаснага звяна, усебаковы медычны аўдыт і рэформа матывацыі персаналу.

### **Дэмаграфічныя паказчыкі і стан здароўя насельніцтва**

У 2013 годзе працягвалася тэндэнцыя нязначнай стабілізацыі дэмаграфічных паказчыкаў, запачаткаваная ў 2012-м. Так, нараджальнасць працягвала павялічвацца (з 12.2 да 12.5 но-

ванароджаных на 1000 насельніцтва), смяротнасць зніжацца (з 13.4 да 13.3 памерлых на 1000), а дэмаграфічны баланс застаўся адмоўным, хоць і дасягнуў мінімальнага значэнняў (мінус 6.3% (7 409 чал.) супраць 9.2% у 2012 годзе). Такім чынам, Міністэрства аховы здароўя прадказальна не ўпоралася з задачай выйсці на прырост насельніцтва, пастаўленай кіраўніцтвам краіны.<sup>1</sup> Зрэшты, і не магло, хаця б таму, што паводле крытэрыяў Сусветнай арганізацыі аховы здароўя (САЗ) стан медычнай дапамогі дэтэрмінуе толькі каля 10–15% здароўя чалавека, у той час як лад жыцця – больш за палову.

Між тым паводле даных мінулагадніх даследаванняў у краіне 91.3% мужчын і 85.7% жанчын працаздольнага ўзросту маюць ад 1 да 5 «паводзінных фактараў рызыкі», якія пагаршаюць стан здароўя. Таму з задачай прыросту насельніцтва ўпоралася міграцыя, у выніку якой дадалася 11 643 чал., што забяспечыла павялічэнне колькасці грамадзян на 4 200 чал. у параўнанні з пачаткам мінулага году.<sup>2</sup>

Тым не менш Мінаховы здароўя не баіцца амбіцыйных задач і не саромеецца рапартаваць пра дасягненні. Так, міністр В. Жарко, аналізуючы развіццё сістэмы ў 2013 годзе, адзначыў шэраг станоўчых вынікаў дзейнасці: ужо згаданае зніжэнне агульнай смяротнасці на 0.1%, рост нараджальнасці на 0.3%, чаканай працягласці жыцця – на 9.5 мес., а таксама зніжэнне колькасці смерцяў ад найбольш значных хвароб – сэрца і судзін (на 0.4%), новаўтварэнняў (на 2.6%) – і знешніх прычын (на 10.6%). З пералічаных паказчыкаў у актыў медыкаў можна запісаць хіба што зніжэнне смяротнасці ад анкалогіі як вынік працы з лекарамі першаснага звяна па мэтанакіраваным выяўленні злаякасных пухлін.

<sup>1</sup> В Беларуси в 2012 году сложились наилучшие демографические показатели за 10 лет // *БелТА* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/V-Belarusi-v-2012-godu-slozhilis-nailuchshie-demograficheskie-pokazateli-za-poslednie-10-let\\_i\\_629063.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/V-Belarusi-v-2012-godu-slozhilis-nailuchshie-demograficheskie-pokazateli-za-poslednie-10-let_i_629063.html).

<sup>2</sup> Пресс-релиз Национального статистического комитета «О демографической ситуации в 2013 году», гл.: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/demographics.php>.

Надта ганарыцца стабілізацыяй паказчыку смяротнасці ад хваробаў сэрца ды інсультаў не выпадае, бо, напрыклад, ў суседняй Польшчы ён на траціну меншы за наш (зніжэнне пачалося ў 1990-я гады), а ў краінах Старой Еўропы – меншы ў 3–4 разы (змяншаецца з 1980 году). Безумоўнай заслугай сістэмы ў спыненні гэтага віду смяротнасці з’яўляецца павялічэнне на 20% колькасці кардыяхірургічных умяшальніцтваў, шмат з якіх выконваюцца пры вострых інфарктах міякарду, што набліжае нас да цывілізаванага свету. Сярод важных прафілактычных захадаў, якія могуць паспрыяць паляпшэнню сітуацыі, варта адзначыць распрацоўку праекта закона «Аб абароне здароўя насельніцтва ад наступстваў спажывання тытуню»<sup>3</sup>, бо менавіта пасля ўвядзення супрацьтытунёвых законаў у развітых краінах стала істотна зніжацца колькасць курцоў і, адпаведна, інфарктаў і інсультаў.

Зніжэнне агульнай смяротнасці адбілася на павелічэнні чаканай працягласці жыцця да 72.2 гада. Рухаючыся такімі тэмпамі, праз пару год мы зможам нарэшце дасягнуць максімальных паказчыкаў БССР узору 1969 году – 72.9 года. Бліжэйшай задачай тады можна будзе паставіць Кітай ці Эстонію – там каля 73 год, а далейшай – Еўрасаюз, дзе 76 год.<sup>4</sup> Што ж датычыць смяротнасці ад знешніх прычын, то ў яе зніжэнні хутчэй адыграла сваю ролю змяншэнне колькасці дарожна-транспартных здарэнняў са смяротнымых выходам (на 14.0%), а таксама забойстваў (на 6.5%).<sup>5</sup>

Дэмаграфічная сітуацыя і мінулагоднія паказчыкі здароўя беларусаў чарговы раз прадэманстравалі важнасць першаснага звяна медычнай дапамогі, дзе адбываецца выяўленне і лячэнне сацыяльна значных і

<sup>3</sup> Беларусский антитабачный закон ограничит доступность сигарет // *БелТА* [Электронный ресурс] Точка доступа: [www.belta.by/ru/all\\_news/society/Beloruszkij-antitabachnyj-zakon-ogranichit-dostupnost-sigaret\\_i\\_646863.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/Beloruszkij-antitabachnyj-zakon-ogranichit-dostupnost-sigaret_i_646863.html).

<sup>4</sup> Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Республике Беларусь как основной показатель качества жизни населения // *Медицинские новости*. 2011. № 8 [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.mednovosti.by/journal.aspx?article=5050>.

<sup>5</sup> Итоги работы МВД Республики Беларусь за 2013 год; гл.: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=8141>.

найбольш летальнаёмістых захворванняў. Таксама чарговы раз стала зразумелым, што пры ўсіх заявах пра прафілактычную скіраванасць нашай медыцыны эфектыўнасць прафілактычных праграм ва ўмовах мізэрнага іх фінансавання (5% бюджэту сістэмы ў параўнанні з 50% у развітых краінах)<sup>6</sup> і хранічнай перагружанасці работнікаў сістэмы лячэбнымі абавязкамі не можа не заставацца нізкай.

Між тым у пачатку 2013 прагучаў важны пасыл з боку найвышэйшага кіраўніцтва краіны пра тое, што неабходна павышаць адказнасць саміх грамадзян за сваё здароўе.<sup>7</sup> На жаль, пакуль гэтыя словы не сталіся кіраўніцтвам да дзеяння і работнікі галіны па-ранейшаму застаюцца на пазіцыі пастухоў, якія часта прызначаюцца адказнымі за тое, што благая авечка напілася і зламала нагу.

### Эканомная эканоміка галіны

Паводле словаў намесніка прэм'ер-міністра Анатоля Тозіка, «уряд выканаў свае абяцанні скіроўваць на фінансаванне галіны не менш за 4% ад валавога ўнутранага прадукту (у 2013 было 4.09%, а ў 2012 — 3.6%)»<sup>8</sup>. Пазіцыю СААЗ, паводле якой сістэма аховы здароўя (асабліва дзяржаўная) можа развівацца, толькі калі на яе выдаткоўваецца не менш за 5%, традыцыйна сціпла замаўчалі. Чыноўнікі ўрада абяцаюць далейшы, але невялікі рост, таму прыныцп «бедненько, но чистенько» будзе яшчэ доўга актуальным для беларускай медыцыны.

Пакуль жа кіроўныя органы галіны займаюць розумы вышэйшага кіраўніцтва і падначаленых ідэяй эканоміі сродкаў, спасылаючыся на даныя ўсё той жа СААЗ, што

<sup>6</sup> Задачи и перспективы профилактики сердечно-сосудистых заболеваний в Республике Беларусь; гл.: [http://cardio.by/page/view/statyasidorenko\\_page](http://cardio.by/page/view/statyasidorenko_page).

<sup>7</sup> «Цена здоровья» // *Народная газета* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://ng.by/ru/issues?art\\_id=72753](http://ng.by/ru/issues?art_id=72753).

<sup>8</sup> Правительство высоко оценивает результаты работы отрасли в 2013 году // *Медицинский вестник* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://medvestnik.by/ru/issues/a\\_10104.html](http://medvestnik.by/ru/issues/a_10104.html).

20–40% фінансавання медыцыны скарыстоўваюцца неэфектыўна. Кампанію рацыяналізацыі выкарыстання рэсурсаў варта было бы пачынаць з кадравых рашэнняў, але ў нас «і старая кабыла добра вязе», таму ў мінулагоднім медыка-публічным дыскурсе шмат увагі надзялялася традыцыйным «эканомце ваду, выключайце святло» з некаторымі навацыямі.

Варта адзначыць, што перагляду прынцыпаў бясплатнай медыцыны для асобных катэгорыяў грамадзян, пра які шмат казалася з розных трыбун і якога чакалі ў новай рэдакцыі закона «Аб ахове здароўя», так і не адбылося. Тым не менш праблема частковай кампенсацыі дзяржаве выдаткаў на лячэнне нецвярозых пацыентаў была вырашаная нашмат больш элегантна. Напрыканцы чэрвеня пастановай Савета міністраў было зацверджана новае палажэнне<sup>9</sup> па налічэнні дзяржаўнай дапамогі па часовай непрацаздольнасці, якое прадугледжвае пазбаўленне гэтых сацыяльных выплат на працягу першых *шасці* дзён перыяду непрацаздольнасці, калі яна надышла ў выніку захворвання альбо траўмы, прычынай якога з’явілася ўжыванне алкаголю ці наркатыкаў. Такім чынам удалося захаваць некранутым канцэпт «бясплатнай медыцыны» і стварыць падмурак для атрымання кампенсацыяў.

## Спосабы аптымізацыі галіны

Іншым спосабам эканоміі рэсурсаў стала заяўленая найвышэйшым кіраўніцтвам краіны «оптимизация и уби- рание лишнего». За 2013 год было скарачана 1.4 тысячы работнікаў сістэмы аховы здароўя, галоўным чынам з ліку адміністрацыі, кадравых, эканамічных, бухгалтарскіх ды іншых немедычных аддзелаў.<sup>10</sup> Пры гэтым заяўлялася, што вызваленныя адміністрацыйныя работнікі ўзмоцняць сабой

<sup>9</sup> Тэкст дакумента гл.: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21300569&p1=1>.

<sup>10</sup> Кого и зачем сокращают в белорусских больницах // *Ежедневник* [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.health.ej.by/health/2014/03/03/kogo\\_i\\_zachem\\_sokraschayut\\_v\\_belorusskih\\_bol\\_nitsah.html](http://www.health.ej.by/health/2014/03/03/kogo_i_zachem_sokraschayut_v_belorusskih_bol_nitsah.html).

амбулаторнае звяно. Цікава, што мэтай «аптымізацыі» быў заяўлены пошук дадатковых рэсурсаў для аплаты працы медработнікаў. Аднак на практыцы заробак у галіне не толькі не павялічыўся, але і зменшыўся. Так, у канцы 2012 заробак лекара, прыведзены да 1 стаўкі, складаў 90.8% ад сярэдняга па краіне, а напрыканцы 2013 года — толькі 87.7%.

Старым спосабам «аптымізацыі» сістэмы заставалася адвучванне насельніцтва злоўжываць даступнасцю медычнай дапамогі. Сама па сабе ідэя не з’яўляецца новай<sup>11</sup>, але у 2013 упікнуць народ за частыя паходы ў паліклінікі, неабгрунтаваныя шпіталізацыі і залішнія выклікі хуткай дапамогі стала не толькі «добрым тонам», а ледзь не абавязкам кожнага чыноўніка ад медыцыны — ад міністра і ягоных намеснікаў да дэпутатаў.

Былі таксама і больш матэрыяльныя захавы. Так, ва ўжо згаданым палажэнні пра налічэнне дапамогі па непрацаздольнасці была ўведзеная норма, паводле якой перыяд, за які налічваецца 80% сярэдняга заробку, быў павялічаны з 6 да 12 дзён. Паколькі большасць бальнічных выдаюцца якраз на тэрмін да 12 дзён, то нядзіўна, што паліклінікі адразу адчулі змяншэнне колькасці пацыентаў за кошт элімінацыі аматараў мець поўны заробак, не ходзячы на працу. Ну і зразумела, зменшылася колькасць выдаткаў на фінансаванне часовай непрацаздольнасці, што, магчыма, падштурхне грамадзян больш адказна ставіцца да рэкамендацыяў лекара.

Платныя паслугі, якія традыцыйна разглядаюцца як рэсурс дафінансавання галіны, у мінулым годзе прадэманстравалі істотны рост — з USD 23.7 млн у 2012 да больш за USD 30 млн у 2013 годзе. Між тым нават нарошчаныя лічбы разам з астатнімі пазабюджэтнымі паступленнямі складаюць ледзь 10% ад агульнага аб’ёму фінансавання галіны, што само па сабе і някепска, бо больш актыўная камерцыялізацыя дзяржмедыцыны пры яе абмежаваных рэсурсах абавязкова прывяла бы да зніжэння даступнасці медычнай дапамогі.

<sup>11</sup> Вітушка А. Ахова здароўя: пачатак канца сацыяльнай дзяржавы // *Белорусский ежегодник 2012*. Мінск, 2013. С. 219–231.

Такім чынам, разумная ідэя аптымізацыі структуры аховы здароўя для пошуку рэзерваў з мэтай матывацыі медработнікаў, пра неабходнасць якой так доўга казалі міжнародныя эксперты, правалілася. Правалілася ў сэнсе адпаведнасці заяўленай мэце, што, зрэшты, нікога асабліва і не здзівіла — адразу было ясна, што рэсурсы шукаюцца не для матывацыі работнікаў, а для «падтрымання нагавіцаў» сістэмы. З іншага боку, мінулы год прадэманстравалі, што профільныя чыноўнікі могуць не толькі займацца «увещательной-воспитательной работой», але і прапаноўваць рацыянальныя механізмы вырашэння праблем.

### **Акцэнт на развіццё першаснай медычнай дапамогі**

У мінулым годзе ўпершыню ў Беларусі было ўпэўнена і ўцямна заяўлена пра перанос акцэнту развіцця медычнай дапамогі на яе першаснае звяно. Такім чынам, было агучана тое, пра што так даўно казалі міжнародныя эксперты і на чым «настойвае» сучасная структура хваробаў насельніцтва.

У якасці матэрыяльнай падтрымкі надзвычайнай важнасці галіны было заяўлена пра рост выдаткаў на яе з 30 да 40%, а кадравы дэфіцыт (ад 30 да 40% па розных рэгіёнах) паабяцалі ліквідаваць ў 2014 годзе. Праблемай жа кадравы дысбаланс (у Беларусі толькі каля 13% лекараў працуюць у першасным звяне, тады як у краінах Еўрасаюза ўдвая болей) пакуль нават і не пачалі займацца. Сярод новых інструментальных захадаў па змяншэнні нагрукі на лекараў паліклінік можна адзначыць увядзенне пасады памочніка лекара (прызначаецца з сярэдняга медперсанала), але колькасць новаствораных пасадаў ледзь перавышае 10% ад колькасці лекараў тэрапеўтычнага профілю ў Беларусі, таму пакуль не можа разглядацца як істотны фактар зніжэння амбулаторнай нагрукі.

Як і ў мінулыя гады, абмяркоўвалася пытанне разгрукі дзяржаўных паліклінік за кошт дазволу прыватным структурам выдаваць бальнічныя. І, як і ў мінулыя гады, дайшло да фарсу — спачатку анансавалі амаль дазвол, а праз 4 дні публічна выказалі недавер і ад ідэі да пары адмовіліся.

## **Значныя падзеі 2103 году, датычныя сферы аховы здароўя**

Напрыканцы году лекары некалькіх падстанцый хуткай дапамогі Мінска і іх баранавіцкія калегі падпісалі звароты ў галіновае міністэрства ды іншыя цэнтры прыняцця рашэнняў дзяржаўнага ўзроўню, дзе акрэслілі праблемы галіны і высунулі патрабаванні павышэння заробку і паляпшэння ўмоваў працы. У грамадскай свядомасці гэтая падзея замацавалася як «забастоўка лекараў хуткай дапамогі». Хоць ніякай забастоўкі і не было (праца не спынялася, іншых, акрамя звароту, формаў змагання таксама не праглядалася), тым не менш гэта быў першы арганізаваны выступ медработнікаў за свае правы.

У выніку персанал хуткай атрымаў ад ўрада абяцанні павышэння зароботнай платы, але ўжо ў 2014 годзе. Галіновы прафсаюз накіраваў ў мінаховы здароўя падрабязныя прапановы па павышэнні заробкаў і паляпшэнні ўмоваў працы прадстаўнікоў службы, а ў грамадстве актывізавалася дыскусія пра ўмовы працы медыкаў. Медработнікі Мінска дамагліся павышэння заробкаў на Вг 160–500 тыс. ў месяц з 2014 году, але разам з тым першы намеснік старшыні Камітэта па ахове здароўя Мінгарвыканкаму Ігар Юркевіч заявіў, што рэзервы для павышэння заробкаў персаналу хуткай дапамогі ў межах дзеючага заканадаўства ўжо вычарпаныя.<sup>12</sup> Абяцанае ўрадам павышэнне заробкаў у новым годзе апынулася рэкамендацыяй мясцовым органам выканаўчай улады ажыццявіць павышэнне акладу на 40% персаналу хуткай дапамогі з красавіка і за кошт сродкаў мясцовых бюджэтаў.

## **Заклучэнне**

Рашэнні выніковай калегіі Міністэрства аховы здароўя па рабоце галіны ў 2013 годзе з удзелам віцэ-прэм’ер Беларусі Анатоля Тозіка хацелася б назваць сенсацыйнымі — за шмат вартых прапаноў па аптымізацыі работы галіны. Тут і

<sup>12</sup> Пл.: <http://doktora.by/novosti-mediciny/srednyaya-zarplata-minskogo-vracha-prevysila-7-mln-rubley-soobshchili-v>.

перагляд падставаў для візітаў у паліклініку, шпіталізацыі, выклікаў хуткай дапамогі, прапановы па ўсебаковым аўдыце галіны і нават планы па павялічэнні зароботнай платы медработнікам да 150% ад узроўню ў прамысловасці і г. д.

Але радавацца напоўніцу замінае трывалае адчуванне *déjà vu*. Многае з таго, што прапануецца, ужо было прадметам абмеркавання на ўзроўні прэм'ер-міністра і яго намеснікаў і год, і два гады таму. Радасць ад факта ўсведамлення вышэйшым кіраўніцтвам праблем галіны змянілася чаканнем і патрабаваннем рэальных дзеянняў, часта з вельмі негатыўнай эмацыянай афарбоўкай.

## ПРОСТЫЕ ДВИЖЕНИЯ: БЕЛКУЛЬТ В ПОИСКАХ НАРОДА

**Максим Жбанков**

### **Резюме**

Затяжной паралич государственной индустрии культуры становится нормой. Финансирование по остаточному принципу (2.4% годового госбюджета 2013 на спорт, культуру и СМИ вместе взятые) окончательно превращает культурные институции в самый малозначимый (в сравнении с административным аппаратом и силовыми структурами) ресурс сохранения «социальной стабильности». Шумовой характер культурных посланий «сверху» трансформирует коммуникацию с массовым потребителем в набор простых ритуалов лояльности: режим как бы окультуривает, народ как бы окультурируется.

Попыткой преодолеть разрыв между лабораторными опытами культурных элит и реальными практиками повседневности явилось появление «нового белорусского наива» – национальных поп-культурных продуктов, построенных на игре с профанным материалом. Одновременно происходит дальнейшее оформление «третьей культуры» – беспартийных текстов, лишённых однозначной политической привязки и рассчитанных скорее на просвещение, а не идеологическую мобилизацию. И, наконец, продолжается война культур – но в несколько иной конфигурации: наряду с привычной конфронтацией культуры власти и мятежного «подполья» всё чётче проявляется дифференциация внутри креативных сообществ и приватизация культурного опыта.

### **Тенденции:**

- исчерпанность традиционных моделей национальной самоидентификации порождает стихийный поиск новых форматов осмысления белорусского сюжета через обращение к низовой традиции и профанным диалектам;
- белорусская постидеологическая культура последовательно замещает прежний бойцовский пафос мягкими тактиками культпросвета и обучением национально ориентированной бытовой коммуникации;
- белорусский неконформистский культурный андеграунд всё более сдвигается от лозунгов и манифестов к формату частного высказывания о личном опыте.

### **Укрощение посредственности: новые игры с пустотой**

В размытом поле белорусской культурности успех конкретного культурного предложения зависит от двух основных факторов. *Первый* — градус частных амбиций автора и его способность поймать волну потребительских настроений. *Второй* — зона влияния и символический капитал «группы поддержки» из идейно близких культурактивистов. Первый фактор делает возможным появление текста, второй превращает его в событие. В 2013 году оба ресурса активно делали новости из мусора.

Собственно, выброс «нового наива» вызревал не первый год: ранние «Ляписы», Вольский с «Крамбамбулей», «Разбитое сердце пацана». В кино — Кананович с «Дастиш Фантастиш», в литературе — Прилуцкий с *Йопытами*. Но только сейчас уличное косноязычие сумело превратиться в модный тренд. Криминальный роман Виктора Мартиновича *Сфагнум*, вышедший синхронно на белорусском и русском языках, вызвал невиданный прежде энтузиазм: первый тираж разлетелся в считанные дни.

Успех *Сфагнума* легко объясним: прежний претенциозный стилист вышел к народу в образе «реального пацана». Виктор Мартинович сыграл на массовой любви к криминалу, добавил фельетонной лёгкости и чисто белорусской шизы. Плоские персонажи-маски (блатная тройца «тупица-умник-лирик», провинциальный мент, местная красотка с мужем-алконавтом, русский киллер) вписаны в психоделический пейзаж, замешанный на глючном местном фольклоре и журналистских зарисовках с натуры. *Сфагнум* мозаичен, как реклама, узнаваем, как «Аліварыя», напряжён, как Донцова, и болтлив, как Тарантино — чего ещё желать народу? По сумме очков на успех сработало не качество письма, а, напротив, его посредственность. *Сфагнум* не тянет на большую литературу — но именно поэтому не пугает широкие массы. А эстеты отметят важность «заполнения культурных ниш» и создадут эффектный медиаореол.

На том же поле решил сыграть Змитер Вайтюшкевич, после концептуального психодела «Чары» (2011) и «Во-

ячека» (2012) вернувшись к своей публике с «белорусским шансоном» нового альбома «Варанок». Но если прежде музыка Змитера прорастала из родного фольклора, традиций поэтического кабаре и европейской авторской песни, то здесь он затеял спеть по-белорусски в блатном стиле восточного соседа. Расчёт на коммерческий успех оказался ошибочным: озвучка белорусской лирики в чужом музыкальном формате ничего не дала как поклонникам аутентичного русского продукта, так и любителям оригинального Вайтюшкевича.

Лабораторный экспериментатор Сергей Пукст также решил сразиться с шансоном на его территории: в образе хамоватого шансонье Георгия Добро запел злые пародии на российский блатняк. Смысл утончённой издевки поняли немногие. А как коммерческий продукт Стас Михайлов выглядит убедительней.

Более осмысленно (но не менее спорно) изготовлена другая вариация на «профанные» темы — роман Наталки Хаританюк *Смерць лесбіянкi*. Провокативная (начиная с заглавия) игра с шаблонными образами классического детектива призвана внедрить матрицы европейской бульварной литературы в белорусское культурное поле. Успеху помешало то, что должно было бы стать его гарантом: высокая образованность и предельная утончённость автора. В *Смерці...* дамское чтиво Иоанны Хмелевской перемешано с интеллектуальным шиком Умберто Эко, Агату Кристи преследуют в лабиринтах Полоцка тени Ницше и Конфуция. Как бы «народный» роман перегружен отсылками, цитатами и аллюзиями. А постоянные смены настроений и интонаций (часто по несколько раз на одной странице) лишают читателя простого «попсового» счастья — дозы чистых эмоций в доступной форме.

Точно так же перегружен и очередной опус Артура Клинова *Шклатара*. Клинов следует прежнему курсу плутовского романа, но в этот раз сознательно снижает планку качества: предыдущий *Шалом* мог претендовать на статус концептуального памфлета, нынешняя *Шклатара* — просто роман-фельетон. Следуя логике «жёлтой» прессы, Клинов бегло пересказывает реальные обстоятельства

своего развода пополам с бытовыми анекдотами и кусками непринятого «Беларусьфильмом» сценария «Шляхціч Завальня».

Освоение низовых культурных форм — сильный шаг навстречу местной публике. И потенциально опасная игра на понижение.

### **Вдали от борьбы:**

#### **«третья культура» как тайный мейнстрим**

В заполненном шумовыми (провластными или протестными — не важно) проектами пространстве белкульты самые яркие инициативы 2013 живут поперёк правил. Точнее — по своим правилам. Их смысл — не борьба, а конструирование новых смыслов. Их путь — не публичный резонанс, а частное соучастие.

В 2013 самый яркий белорусский поп-прорыв последних лет Макс Корж выпустил второй альбом «Жить в кайф». Корж — голос «несъядомага» большинства. Он превращает «бытовуху» в поэзию. Но делает это без особого позёрства и надрыва. Удачливый коммерческий артист с профессиональной пропиской в Москве и почти михалковской задушевностью в текстах, Макс целиком соразмерен запросам своей аудитории — поколения недоучек из нулевых, для которых шашлыки в субботу весят больше, чем национальный вопрос. Корж реально актуален и делает себя сам, без президентских стипендий и «фабрик звёзд».

«Третья культура» работает не с лозунгами, а с универсальными сюжетами и узнаваемым контентом. Главный приз на очередном варшавском *BulbaMovie* единогласно получила анимационная короткометражка Марии Матусевич «Фокус» — изящная притча о кролике, заботливо обустроивающем свой уютный мирок, пока его не вытащат за уши из цилиндра фокусника. В фильме нет слов — и всё сказано.

Иную тактику «постбаррикадного» письма демонстрирует группа *BosaeSonca*, выпустившая в прошедшем году сразу два альбома — электрический «Залаты» и акустиче-

ский «Адпусьці». Опираясь в равной мере на традиции белорусской бардовской песни и закордонного фолк-рока, молодые музыканты создают звуковые ландшафты без очевидной «хитовости». Но при этом удачно превращают «беларускасьць» из знамени и оружия в естественное переживание реальности *здесь и сейчас*.

Меняются и культурно-просветительские стратегии. Прежние «партизанские школы» трансформируются в публичный *entertainment*, сопрягающий обучение с развлечением. Именно так устроен проект Сергея Будкина «Тузін. Немаўля», *три* немых белорусских фильма с озвучкой актуальными музыкантами. Это одновременно культурный ликбез, знакомство с альтернативной музыкальной сценой и клубная акция.

В аналогичном ключе работает проект Кати Кибальчич «Мова ці кава» — бесплатные групповые опыты освоения белорусского языка, неизменно собирающие несколько сотен участников. Ещё один шаг в сторону неформального образования — книжка Глеба Лободенко (Глеб Лабадзенка) *Дзіцячая замова*. Новые культурные стратегии не просто тиражируют знания. Они формируют особенное коммуникативное пространство — зону живого совместного построения культурной среды по ту сторону указов, декретов и директив.

В рамках «третьей культуры» возникают новые формы интеллектуальной работы. Вышедшая практически синхронно с клиновской *Шклатарай* книга Игоря Бабкова *Хвілінка* — текст пограничный во многих смыслах. Это, безусловно, интеллектуальная автобиография автора — но зашифрованная в серии новелл с участием аллегорических персонажей. Это сентиментальное прощание с эпохой национал-романтизма 1990-х — и одновременно жёсткий приговор ей. Наконец, это проза, но постоянно оступающаяся в поэзию. И поэзия, играющая в интеллектуальную головоломку. *Хвілінка* работает вне существующих конвенций, обозначая возможные перспективы роста отечественной мысли.

Проекты «третьей культуры» по-прежнему лишены представительства в госструктурах. Но они в этом уже не

нуждаются. Поскольку фактически сложилась децентрализованная система частных инициатив, разрабатывающих не очередную глобальную мифологию, а частные модели бытия-в-культуре. Со своей нынешней «мягкой» ориентацией и сильным креативным потенциалом «третья культура» работает в формате потенциального белорусского мейнстрима — пока не востребованного своей ретроориентированной и забюрократизированной родиной.

### **Война как война: сильные жесты, личные счёты**

Демонстративное отсутствие политической воли к реформам и стимулов к экономическим преобразованиям превращают белорусское культурное пространство в статичный стоп-кадр, где любые движения факультативны по отношению к базовому раскладу — шумовому самовоспроизводству разрешённого властью канона в присутствии символического сопротивления культуры борьбы. Такое противостояние лишено статуса системной войны культур: ни цельной культуры власти, ни внятной «культуры свободы» за последние годы так и не сложилось. Борьба в режиме стагнации превращается в чередование ритуальных акций, каждая из которых изначально предназначена закрепить статус-кво, а не качественно изменить наличный расклад. Условной стабильности социума полностью соразмерна условная конфликтность культуры.

Характерный пример подмены бойцовского клуба спортивным фехтованием — конфликт двух «национальных проектов» года: вышедшего в неофициальный прокат мятежного «Жыве Беларусь!» (реж. Кшиштоф Лукашевич) и только начатого в конце года (но уже нашумевшего) державного «Авеля» (реж. У. Девиаль). В обоих случаях это кино про придуманную страну. «Жыве Беларусь!» — коллекция «чернушных» пропагандистских штампов: нищая страна, Чернобыль, уроды у власти, всеильные спецслужбы, армейская «дедовщина», народное сопротивление, brutальный ОМОН и «съядомый» рок-н-ролл как знамя свободы. Протестный кинокомикс, снятый

польскими киношниками по мотивам армейских записок оппозиционного активиста Франака Вячорки, претендовал на «правду о Беларуси», но сработал как очередной агитплакат.

Финансируемый государством «Авель» (как можно судить по сетевой версии сценария) — совсем другая сказка. Про красивую страну крепкого президента, гигантских «БелАЗов», высотной застройки, геройского спецназа и душевного ансамбля «Сябры». А также про глобальную битву с терроризмом, братскую любовь и преимущества тихой эволюции перед безбашенной революцией. Оба фильма работают с медийными стереотипами. Оба сделаны с привлечением закордонных ресурсов: «Жыве Беларусь!» поддержал Евросоюз, «Авель» работает с кадрами Голливуда. И оба рассчитаны, по большому счёту, на публичный резонанс за пределами Беларуси.

Столь же мало эффективным в контексте поддержания наличного культурного порядка выглядит ряд других «боевых» акций. Вдруг попал в разряд «экстремистских изданий» и стал предметом юридических разбирательств очередной ежегодник *Belarus Press Photo*: 41 экземпляр издания был конфискован и уничтожен по решению суда. Заодно лишилось лицензии и выпустившее альбом независимое издательство «Логвинов». Так и не получившая внятной официальной трактовки история с «чёрными списками» неудобных музыкантов получила не менее невнятное продолжение: единичные клубные концерты «Нейродюбеля» и Вольского (с сохранением негласного запрета на выступления Вайтюшкевича и «Ляписов») трудно считать полной реабилитацией.

В децентрализованном пространстве культуры «после идеологий» особо заметна речь от первого лица. Злой и эффектный диск «Довольна» от Анастасии Шпаковской и группы *Naka* — цельный песенный цикл, внимательно и жёстко диагностирующий дни послевыборного «всенародного похмелья» через призму частного опыта и отдельной судьбы. Первый релиз *N. R. M.* без Вольского «ДПБЧ» — ещё один пример персональных расчётов с эпохой. На этот раз — запоздавшее прощание с волной национального

подъёма 1990-х, мягко скатившейся в безнадёгу четвёртого срока.

С одной стороны – нормально: война культур из «партийного долга» становится личным делом артистов. С другой стороны – проблемно: частные терзания авторов всё менее внятны широкой публике, предпочитающей ясные сообщения и простые сигналы.

## Заключение

Динамика *культурной ситуации 2013* позволяет говорить о закреплении и усилении обозначенных нами в предыдущих обзорах тенденций. Управляемая культура государственного образца остаётся «шумовым аттракционом», работающим по отношению к прочим культурным инициативам в режиме глушителя. Взаимная истощённость главных акторов идейно-эстетического противостояния (государственной культуриндустрии и «культуры сопротивления») необратимо перерастает в набор имитационных спектаклей, вторичных по своей стилистике и реакционных по содержанию. Обе стороны идеологического конфликта играют на инерционных ожиданиях своих спонсоров, продавая им всё те же знаки власти и борьбы.

На фоне этой «битвы бумажных драконов» – и независимо от её интенсивности – формируется «третья культура» как поле мозаичного национального самоопределения. «Беларускасыць» становится попсовой. Она приобрела заметный коммерческий вес, вызвав ажиотажный спрос на местные бульварные романы. Читать своё стало модным – как слушать «Серебряную свадьбу» и листать локальные глянцево-журналы.

Если в прошлом году мы констатировали прорыв несистемных авторов, то в этом можно отметить их активную экспансию в «профанные» жанры и стили. В перспективе можно ждать реального двоевластия: наряду с шумовой административно-бюрократической системой госкультуры и плакатным «подпольем» окончательно сложится квазирыночная постидеологическая культурная сфера – прообраз новой культуры для постлукашистской нации.

## СПОРТ: ЛЕДНИКОВО-ДОПИНГОВЫЙ ПЕРИОД

**Борис Тасман**

### **Резюме**

В 2013 году продолжилась системная деградация белорусского спорта, что наиболее ярко проявилось в самых массовых и популярных видах – футболе, хоккее, лёгкой атлетике, а также в традиционных олимпийских дисциплинах – велоспорте, боксе, тяжёлой атлетике. Национальная сборная по хоккею проиграла квалификационный турнир и не попала на Олимпийские игры в Сочи. Футбольная сборная заняла последнее место в отборочном групповом турнире на чемпионат мира 2014. Легкоатлеты на мировом форуме в Москве, как и на Играх-2012 в Лондоне, остались без медалей и продемонстрировали худшее за *два* десятилетия выступление. Медальные достижения в олимпийских дисциплинах оказались скудными, как никогда. В спортивной гимнастике и борьбе, в которых прежде блистали воспитанники национальных спортивных школ, на авансцену вышли атлеты, прибывшие в Беларусь из стран СНГ. Перекос спортивной политики в сторону хоккея привёл к тому, что двухмиллионная столица осталась без футбольных стадионов, на которых можно проводить международные матчи.

Всё указанное выше является показателем низкой эффективности спортивной отрасли, которая в 2013 году снова подверглась деструктивному реформированию: указом президента № 168 отделы спорта и туризма в городах областного подчинения и районах кооптированы в отделы образования.

### **Тенденции:**

- единичные успехи суперзвёзд на фоне системной деградации популярных видов спорта;
- переко́с в развитии материально-технической базы спорта;
- неэффективная работа отрасли по подготовке спортивного резерва;
- продолжение специфического «реформирования» отрасли, обостряющего проблемы массового спорта;
- дальнейшее развитие спортивного теле- и интернет-вещания.

### **Вспышки – не пламя**

Тенисистка Виктория Азаренко провела хороший сезон. В Мельбурне второй раз подряд она выиграла Открытый

чемпионат Австралии, одолев в финале китаянку На Ли — 4:6, 6:4, 6:3. Трижды в сезоне Вика встречалась с легендой тенниса американкой Сереной Уильямс и дважды её победила: в финалах турниров в Дохе и Цинциннати — 7:6, 2:6, 6:3 и 2:6, 6:2, 7:6. Их битва за титул чемпионки США стала украшением турнира, однако титул достался хозяйке корта — 5:7, 7:6, 1:6. Белоруска завершила год второй ракеткой мира.

По-прежнему в зените гандболист Сергей Рутенко, обладатель рекордного контракта с испанской «Барселоной». Капитан сборной Беларуси назван Международной федерацией лучшим левым полусредним в истории гандбола. Газета *ПРЕССБОЛ* нарекла Рутенко «Человеком года». Биалонистка Дарья Домрачева снова оказалась второй в Кубке мира по биатлону, а на мировом форуме выиграла золото в масс-старте.

Ещё один чемпионский титул в олимпийской дисциплине достался гимнасткам-художницам, победившим в групповых упражнениях. Лауреатами стали Марина Гончарова, Анна Дуденкова, Мария Котьяк, Яна Луковец, Александра Наркевич, Валерия Пищелина. Предыдущую победу их предшественницы одержали 15 лет назад. Все эти годы белоруски, которых готовит Татьяна Ненашева, неизменно пробивались на пьедестал, но уступаивались серебряных либо бронзовых наград, уступая первенство ведомству россиянки Ирины Винер.

Сюрпризом явилось серебро женского трио в стрельбе из лука. Анна Марусова, Екатерина Тимофеева и Елена Толкач по пути в финал чемпионата мира последовательно «перестреляли» британок, немок и датчанок. В финале белоруски выбили лишь на 6 очков меньше, чем лучницы Южной Кореи, корифеи этого вида. Награды такого же достоинства вручены перспективному дуэту гребцов-байдарочников — Павлу Медведеву и Олегу Юрене.

Среди бронзовых медалистов — гимнастка-художница Мелитина Станюта, тяжелоатлетка Дина Сазановец, женская байдарка-четвёрка (М. Тишкевич, Н. Попок, О. Худенко, М. Литвинчук), двойка парная гребчих-академисток (Ю. Бичик, Е. Карстен), борцы Джавид Гамзатов и Али Шабанов.

Тем не менее по общему числу наград, завоёванных в олимпийских номинациях, белорусские спортсмены показали худший результат за все годы: 10 медалей, из которых только *две* медали — золотые. Движение вниз по наклонной хорошо иллюстрирует таблица достижений белорусов на чемпионатах мира 2003–2013 (табл. 1). Как видно, за десятилетие количество призов уменьшилось почти в *три* раза: 2003 год — 28, 2013-й — 10 медалей. И золота завоёвано в *три* раза меньше.

**Таблица 1. Чемпионаты мира, 2003–2013 годы**

	Золото	Серебро	Бронза	Всего
2003	5	9	14	28
2005	5	5	9	19
2007	6	6	4	16
2009	4	4	4	12
2011	4	7	8	19
2013	2	2	6	10

### Олимпийский айсинг

Хоккейная сборная Беларуси не попала на Сочинскую олимпиаду (2014). На квалификационном турнире четырёх сборных в Дании белорусы заняли второе место, проиграв команде Словении (2:4). Последующие выигрыши у Дании (3:2) и Украины (6:0) оказались бесполезными, ибо словенцы победили всех, а путёвка разыгрывалась лишь одна. Неудача в виде спорта, который имеет приоритетное финансирование, явилась закономерным итогом бездумных трат и многолетних контрпродуктивных решений.

В 1995 Белорусская федерация хоккея (ФХРБ) инициировала создание Восточно-европейской хоккейной лиги (ВЕХЛ), которая просуществовала до 2004 года. Изначально в ней играли клубы Беларуси, Латвии, Литвы, Украины, иногда подключались российские и эстонские коллективы. Параллельно с соревнованиями профессионалов проводились турниры для детей и юношей в *семи* возрастных группах. Разветвлённая система соревнований

стимулировала профессиональное развитие юных хоккеистов.

Когда хоккейные дворцы в стране начали расти, словно грибы после дождя, в Беларуси увеличилось количество команд. ФХРБ фактически развалила ВЕХЛ в угоду Открытому чемпионату Беларуси (ОЧБ), в котором поступательно уменьшалось количество иностранных клубов. Постепенно сошли на нет и прежние межгосударственные соревнования юных хоккеистов. Зато белорусские команды за бюджетные средства покупали и натурализовывали десятками российских игроков. За десятилетие их перевезли в Беларусь около 200! Это значит, что столько же мест в клубах недополучили воспитанники местных спортивных школ.

В 2009 году после нескольких неудачных матчей председатель ФХРБ Владимир Наумов вынудил уйти с поста главного тренера канадца Глена Хэнлона, дважды, в 2006 и 2009 годах, выведившего белорусскую сборную по хоккею в восьмёрку лучших команд мира. Тогда же минское «Динамо» вступило в КХЛ (Континентальную хоккейную лигу), на содержание клуба начали выделять ежегодно порядка USD 20–25 млн. При этом белорусских хоккеистов в команде было немного, «деньги вылетали в трубу», причём чужую. Всё это крайне негативно отразилось на белорусском хоккее.

Оказавшись у разбитого корыта, в преддверии минского чемпионата мира 2014 белорусское руководство в третий раз пригласило Глена Хэнлона. За гонорар USD 170 тыс. в год он готовит национальную команду к чемпионату мира и консультирует наставников молодёжной и юниорской сборных.

Ещё в 2004 году сборная Беларуси поднялась из первого дивизиона в элитный (в элите соревнуются *шестнадцать* сборных). Её достижения на чемпионатах мира после этого события представлены в табл. 2.

Перемены произошли и в ЗАО «ХК Динамо-Минск». Команда «проела» огромные по белорусским меркам средства, которые вкладывались в канадцев, американцев, шведов, финнов, чехов, словаков, но спортивного результата не достигла. На посту председателя наблюдательного совета клуба генерала-майора Юрия Бородича сменил

генерал-лейтенант Энвер Бариев, бывший министр по чрезвычайным ситуациям. Ещё одна существенная новация: сокращение зарплатной ведомости клуба и переход на легионерскую формулу «6+1». Отныне в «Динамо» не должно быть больше шести полевых игроков и одного вратаря из других стран.

**Таблица 2. Сборная Беларуси на чемпионатах мира по хоккею, 2005–2013**

Год	Место
2005	10
2006	6
2007	11
2008	9
2009	8
2010	10
2011	14
2012	14
2013	14

Ключевое событие подготовки к чемпионату мира по хоккею в Минске — ввод в эксплуатацию спортивного комплекса «Чижовка-Арена», открытие которого после неоднократных переносов случилось 25 декабря с участием председателя Мингорисполкома Николая Ладутько. Комплекс состоит из двух катков, вместимость трибун главного катка — 8800 мест, тренировочного — около 800. Кроме того, имеется зал для игровых видов — баскетбола, волейбола, гандбола. Весь комплекс отдан в собственность хоккейному клубу «Юность» (Минск).

В ходе строительства «Чижовка-Арены» в большом количестве расхищались стройматериалы. В итоге, открыто несколько уголовных дел, уволен и арестован генеральный директор ХК «Юность» Эдуард Зотов.

### **Футбольная пустыня**

Национальная сборная, руководимая Георгием Кондратьевым, при внешне неплохой игре замкнула таблицу в своей

отборочной группе на чемпионат мира 2014 в Бразилии. Парадоксально, но лучший свой матч белорусы провели против чемпионов мира и Европы – команды Испании, минимально уступив ей в Севилье (1:2). Перед этим наша сборная провела неудачные поединки с Францией (дома) – 2:4 и Финляндией – 0:1 (в гостях) и 1:1 (дома). Эти команды, а также сборная Грузии опередили белорусскую команду.

После пяти лет успешных выступлений в европейских турнирах борисовский БАТЭ уже на старте уступил «Шахтёру» из Караганды и не попал ни в Лигу чемпионов, ни в Лигу Европы. В последней неожиданно дерзко проявил себя ФК «Минск», пробившийся в плей-офф после побед над мальтийской «Валеттой» и шотландским «Сент-Джонстоном». Однако соответствовать бельгийскому «Стандарду» минчане не сумели.

В национальном чемпионате впервые опробована новая двухэтапная формула розыгрыша, что сразу же обострило борьбу за медали. С самого начала лидировал солигорский «Шахтёр», но на финишном отрезке горняки резко сдали, и вперёд привычно вышел борисовский БАТЭ. Однако чемпионы потерпели в турнире *семь* поражений, чего с ними давно не случалось.

Настоящий скандал разразился тогда, когда стало ясно, что ни один стадион двухмиллионного Минска не может принять официальные международные матчи. Самый большой стадион страны «Динамо» закрыт на реконструкцию. Окончательно пришёл в упадок стадион «Трактор». В 2007 Мингорисполком заключил договор с владельцем литовской компании UBIG Владимиром Романовым, который обязался возвести на его месте спортивно-развлекательный комплекс. Однако дальше намерений дело не сдвинулось. Летом 2013 договор расторгли, и стадион снова отошёл к городу. ФК «Динамо-Минск» закрыл на реконструкцию свой уютный стадиончик в Курасовщине, а «Торпедо» имеет жалкий вид. Поэтому столичные клубы «Динамо» и «Минск», а также сборная страны принимали соперников в Бресте, Гродно, Гомеле и Жодино. Тем временем в Борисове подходит к концу сооружение стадиона клуба БАТЭ.

## Удар по корням

Термины «дебюрократизация» и «оптимизация» должны вызывать позитивные ассоциации, но, по всей видимости, не в нашем случае. Двенадцатого апреля 2013 опубликован указ президента № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников». В соответствии с указом в городах областного подчинения и районах отделы спорта упразднили, а несокращённых специалистов кооптировали в отделы образования.

В системе бюджетного финансирования от названия ведомства зависит маршрут движения финансов. Прежде он был логичен: из облуправлений спорта и туризма — в одноимённые местные отделы. Сейчас из этих управлений деньги приходят к начальникам отделов образования, спорта и туризма. А те в первую очередь направляют средства на нужды детских садов, яслей, средних школ. И их можно понять: за это спросят в первую очередь. При этом будет ли представлен район командой в областном кроссе или местном турнире по футболу — дело десятое. Пострадали и финансирование детско-юношеских спортшкол. Спортивные специалисты начали массово покидать хиреющую отрасль.

Указ, подготовленный чиновниками правительства, не прошёл экспертизу профильных ведомств и стал яблоком раздора между помощником президента по вопросам физкультуры, спорта и туризма Максимом Рыженковым и руководством Администрации президента и Кабинета министров. М. Рыженков в этой борьбе проиграл. Но настоящее поражение впереди: нанесён сокрушительный удар по детско-юношескому и массовому спорту. Причём сделано это в ситуации, когда подготовка резерва в большинстве видов спорта резко ухудшилась. Лёгкая атлетика уже пожинает горькие плоды. На чемпионате мира в Москве из 27 белорусских атлетов лишь прыгунья в длину Ольга Сударева пробилась в восьмёрку финалистов. В прежние годы в самом медалеёмком олимпийском виде белорусы брали до *семи* медалей, а число финалистов доходило до *пятнадцати*.

К домашнему чемпионату мира по велогонкам на треке сборная Беларуси подошла разобранной: её лидер Ольга Панарина отказалась от участия, сославшись на болезнь. Ещё одна титулованная гонщица Татьяна Шаракова дисквалифицирована за положительный допинг-тест на чемпионате Европы-2012.

## Заключение

Год назад аналогичный обзор завершился фразой: «Реформирование отрасли будет проходить в условиях острого дефицита бюджетных средств, и это отразится на его характере»<sup>1</sup>. Увы, прогноз сбылся. Экономический кризис спровоцировал провозглашение «Года бережливости». Это вылилось в существенное урезание расходов в отраслях непромышленной сферы, в том числе в такой затратной и коррумпированной отрасли, как спорт. Однако сокращать начали не с верха пирамиды, а с её основания. Орудием секвестирования выступил вышеупомянутый указ № 168.

По итогам Игр-2012 в Лондоне, напомним, Александр Лукашенко отправил в отставку министра спорта и туризма Олега Качана и своего помощника по спорту Игоря Заичкова. На их места назначили генерала МЧС Александра Шамко, генерала-пограничника Игоря Рачковского и дипломата Максима Рыженкова. Практика показала, что единства действий в этой тройке не наблюдается.

Самой острой проблемой по-прежнему остаётся подготовка резерва. Сокращение финансирования ударило по календарю детско-юношеских соревнований, финансированию поездок на учебно-тренировочные сборы и соревнования.

Другая немеркнущая тема — допинг. В течение 2013 года дисквалификациям за использование запрещённых препаратов подверглось около 35 белорусских спортсменов. По этой причине штангистка Екатерина Шкуратова и велосипедистка Татьяна Шаракова лишились наград чемпионатов мира и Европы. Чемпион мира и Европы в

<sup>1</sup> Тасман Б. Спорт: олимпийский провал и общий регресс // Белорусский ежегодник — 2012, Мн. — с. 249.

толкании ядра Андрей Михневич получил пожизненную дисквалификацию за повторное нарушение. Ситуация в этой сфере к лучшему не меняется.

В подавляющем большинстве видов спорта материально-техническая база устарела, её обновление отстаёт от требований времени. В то же ряду старение тренерского цеха и его низкая квалификация. Отрасль испытывает острый дефицит специалистов спортивной медицины.

К числу редких позитивных событий года следует отнести запуск национального спортивного канала (с 21 октября), а также организацию систематических интернет-трансляций матчей чемпионата страны по футболу.

## **ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ: БУДУЩЕЕ, КОТОРОЕ ВАЖНЕЕ НАСТОЯЩЕГО**

**Валерия Костюгова**

### **Резюме**

Несмотря на то что в 2013 году доходы населения превысили докризисные показатели, индексы социального самочувствия не последовали за ростом доходов. При этом колебания уровня электоральной поддержки президента А. Лукашенко происходили без непосредственной привязки к социально-экономическим показателям.

В целом белорусское общество остаётся консервативным и осторожным. Оно ожидает появления альтернативы проводимой А. Лукашенко политике, однако при этом настроено по-прежнему патерналистски и, по всей видимости, полномасштабным реформам предпочло бы «ремонт» наличной социально-экономической модели. Готовность к любым формам политической активности остаётся весьма низкой.

### **Тенденции:**

- уровень электоральной поддержки президента утратил непосредственную зависимость от социально-экономических показателей;
- в обществе относительно высок запрос на «перемены» (корректировку существующей модели без серьёзных потрясений и издержек);
- большинство граждан настороженно относятся к оппозиции, хотя её креативная часть начала наращивать популярность;
- проевропейские настроения доминируют над пророссийскими;
- отмечается относительно высокий потенциал национального возрождения.

### **Президентский рейтинг в зоне нестабильности**

Заметная тенденция анализируемого периода: рейтинг президента А. Лукашенко перестал системно коррелировать с социально-экономическими показателями, и прежде всего — с уровнем доходов населения. Возможно, речь идёт об одном из психологических последствий финансово-экономического кризиса 2011 года. Если в первый год «выздоровления» после кризиса можно было предполагать, что это всего лишь временная инерция вследствие пережитого об-

ществом стресса, то по итогам 2013 года есть все основания считать, что мы имеем дело с новым устойчивым трендом.

**Таблица 1. Индексы поддержки Александра Лукашенко, %<sup>1</sup>**

	Март 2013	Июнь 2013	Сентябрь 2013	Декабрь 2013
Готовность голосовать за действующего президента	33.4	37.3	42.6	32.6
Доверяют президенту	43.4	48.9	46.7	37.7

Как видно из табл. 1, на протяжении 2013 года президентский рейтинг и индексы доверия А. Лукашенко претерпевали существенные колебания (до 10%). Объективных социально-экономических причин для столь значительных колебаний на протяжении года не отмечено, равно как и серьёзных катаклизмов в социальной сфере. Напротив, уровень доходов населения не только вернулся к докризисному показателю, но и превысил его (табл. 2).

**Таблица 2. Динамика доходов населения<sup>2</sup>**

	Апрель 2011	Январь 2013	Декабрь 2013
Начисленная заработная плата, USD по рыночному наличному курсу	503.0	505.6	618.9
Реальная заработная плата, отношение начисленной зарплаты к размеру МПБ*	2.851	2.909	3.289
Номинальная пенсия, USD по рыночному наличному курсу	197.1	227.3	242.1
Реальная пенсия, отношение номинальной пенсии к размеру МПБ	1.117	1.308	1.286

\* МПБ – минимальный потребительский бюджет

<sup>1</sup> Таблица составлена на основании исследований НИСЭПИ за 2013 год; см.: <http://www.iiseps.org/>

<sup>2</sup> Таблица составлена на основании данных на сайте НИСЭПИ, см.: <http://iiseps.org/old/zarplata13.html>; <http://iiseps.org/old/pensia13.html>.

При этом динамика президентского рейтинга А. Лукашенко в целом соотносится с субъективными индексами «социального самочувствия» населения (табл. 3).

**Таблица 3. Индексы «социального самочувствия» населения<sup>3</sup>**

	Июнь 2011	Март 2013	Июнь 2013	Сентябрь 2013	Декабрь 2013
Индекс материального положения <sup>4</sup>	-71.8	-15.4	-7.9	-10.0	-15.8
Индекс ожиданий <sup>5</sup>	-43.6	-12.0	-6.0	-10.6	-23.1
Индекс правильности курса <sup>6</sup>	-51.5	-16.9	-5.9	-7.6	-22.2
Динамика ответов на вопрос: «Считаете ли вы, что белорусская экономика находится в кризисе?», %	81.5	64.8	59.8	57.4	68.6

Снижение показателей индексов «социального самочувствия» к концу года также не объясняется наличными «внешними» обстоятельствами. Вероятно, определённую лепту в ухудшение социального самочувствия белорусов внёс сам А. Лукашенко, который весь год устраивал показательные выволочки правительству и «вертикали». При этом общее состояние белорусской экономики президент оценивал как неудовлетворительное.

На протяжении года А. Лукашенко критиковал не только правительство и состояние экономики, но и собственно белорусский народ. «Обиды» оказались взаимными: в

<sup>3</sup> Таблица составлена на основании исследований НИСЭПИ за 2013 год; см.: <http://iiseps.org/old/press1.html>.

<sup>4</sup> *Индекс материального положения* определяется как разность положительных и отрицательных ответов на вопрос: «Как изменилось ваше личное материальное положение за последние три месяца?».

<sup>5</sup> *Индекс ожидания* определяется как разность положительных и отрицательных ответов на вопрос: «Как изменится социально-экономическая ситуация в Беларуси в ближайшие годы?».

<sup>6</sup> *Индекс правильности курса* определяется как разность положительных и отрицательных ответов на вопрос: «На ваш взгляд, в целом положение вещей в нашей стране развивается в правильном направлении или в неправильном?».

оценках политической стратегии главы государства в декабре 2013 года преобладали негативные характеристики. Так, 36% респондентов сочли, что стратегия заключается в том, чтобы «как можно дольше оставаться у власти и контролировать ситуацию в стране», ещё 22% присоединились к мнению, что никакой стратегии у руководителя страны попросту нет.

Всё меньше белорусов воспринимают на веру слова президента. Так, его заявлениям о значимости модернизации предприятий поверили только 25.4% респондентов, в то время как 59% сочли, что модернизация «фактически провалена». Заявлению о том, что на строительство в Минске нового Дворца Независимости не потрачено «ни одного бюджетного рубля», поверило только 22%, не поверило — 60% респондентов.

Кроме того, участвовавшие инициативы президента по взиманию с населения дополнительных поборов вызвали резкое отторжение даже в среде его «электорального ядра». Так, в декабре 2013 года предложение взимать пошлину в размере USD 100 с каждого выезжающего за рубеж негативно оценили 65%, положительно — только 14% респондентов. Против «налога на тунеядцев» и увеличения госпошлины на личный транспорт граждан высказался 61% респондентов («за» — 23%).

Вместе с тем, несмотря на снижение к концу 2013 года рейтинга А. Лукашенко и отмечаемое аналитиками НИСЭПИ исчезновение его «сакральной» составляющей, «электоральное ядро» в размере 32–35% потенциально голосующих граждан действующий президент сохранил. О размере «электорального ядра» А. Лукашенко можно судить по следующим показателям декабрьских индексов. Президенту доверяли 38% опрошенных, ещё 32% полагали, что страна идёт правильным курсом. Надежды на выход из кризиса связывали в первую очередь с действующим президентом 37%. За кандидатов-сторонников президента намеревались голосовать на местных выборах 30% респондентов, независимо от личности кандидата.

При этом очевидны и факторы электоральной уязвимости действующего президента и олицетворяемого им

государства. В частности, обращает на себя внимание негативная динамика индекса «правильности курса», которым движется страна (см. табл. 3). Растёт спрос на «перемены» (в сентябре 50.3% респондентов заявили о желании «кардинальных перемен во внутренней и внешней политике»).

Нарастает скептицизм граждан и в отношении существующей социальной модели. В сознании избирателей она всё меньше соотносится с официальным мифом о «социальном государстве». Согласно сентябрьскому исследованию НИСЭПИ, 47% респондентов отметили, что они не находятся под защитой закона. На вопрос: «Кто сегодня более всех преуспевает в белорусском обществе?» — ответы распределились следующим образом: 45% сочли, что «тот, кто занимает высокую должность, находится у власти», ещё 44% указали, что это «человек со связями». А вот в успех «высококвалифицированных, талантливых» верят только 24%, ещё меньше опрошенных (21%) видят залог успеха в «трудолюбии».

При этом в настоящий момент нет оснований полагать, что белорусское общество действительно осознаёт необходимость смены социально-экономической модели. В большинстве своём оно остаётся патерналистским и стихийно левацким. Показательным здесь является распределение ответов на вопрос о роли государства (сентябрь 2013). Так, либеральные постулаты: «Государство должно помогать лишь слабым и беспомощным» и «Государство вообще не должно вмешиваться в жизнь граждан, каждый должен рассчитывать только на себя» — в сумме собрали только 18.3% поддержки. А вот умеренно левое и крайне левое высказывания — «Государство должно обеспечивать всем гражданам определённый минимум, а кто хочет получать больше, должен добиваться этого сам» и «Государство должно обеспечивать полное равенство всех граждан (имущественное, правовое, политическое)» — в сумме поддержали 79.2% респондентов. Причём за имущественное равенство выступили свыше 35% опрошенных.

Не разделяют белорусы и другие базовые либерально-демократические установки. Так, 60% респондентов сочли, что «для Беларуси важнее хорошие руководители»

(сентябрь), и только треть отдала предпочтение тезису «Для Беларуси важнее хорошие законы». Свои надежды на перемены белорусы скорее связывают с «ремонт» существующей системы. Решение накопившихся проблем респонденты видят в «искоренении коррупции» и «повышении эффективности работы государственных чиновников» — 40 и 31% ответов соответственно. Тогда как вариант «Развитие демократии, повышение общественно-политической активности граждан» остаётся явным аутсайдером, набрав всего 18%.

### **Политическая альтернатива: «Народный референдум»**

На протяжении последних полутора десятилетий президентства А. Лукашенко кандидаты от оппозиции в ходе кампаний по выборам президента собирали в общей сложности в пределах 20–25% голосов. Однако в межвыборные периоды оппозиционным политикам и политическим партиям не удаётся поддерживать этот результат: уже через полгода после выборов рейтинги политиков, как правило, не превышают 5–7%, партий — 4–5%.

В течение анализируемого периода электоральный потенциал оппозиции оставался традиционно низким, и это несмотря на зафиксированное социологами недовольство политикой действующего президента и выраженный запрос на социально-политические перемены. Так, в июне 2013 года только 10.7% респондентов связывали надежду на «экономическое развитие Беларуси» с партиями и общественными движениями. Лишь 15.4% респондентов заявили, что доверяют оппозиционным партиям (в сентябре и декабре этот показатель практически не менялся — соответственно 15.3 и 15.8%).

Однако начиная с 2012 года движению «Говори правду!» удалось добиться некоторых рейтинговых успехов, закрепив эту тенденцию в 2013 году. Согласно декабрьскому опросу НИСЭПИ, на парламентских выборах за кандидатов «Говори правду!» были готовы проголосовать 9.9% респондентов, а президентский рейтинг лидера дви-

жения В. Некляева составил 7.1% (рост по сравнению с сентябрем на 2%). «Говори правду!» имеет высокий индекс узнаваемости — 39%. Положительно относятся к «Говори правду!» 16%, негативно — только 6% опрошенных. Таких стабильных показателей не добивалось ни одно политическое движение или его лидер со времён «эпохи БНФ».

Все другие лидеры политических сил — потенциальные кандидаты в президенты от оппозиции — в декабре 2013 года заметно отставали от В. Некляева. Рейтинги большинства из них не превысили порог статистической погрешности: А. Санников — 3.2%, А. Лебедько — 0.7%, В. Рымашевский — 0.3%.

Добиться достаточно высоких рейтинговых позиций движению «Говори правду!» помогла инициатива с проведением «Народного референдума», объявленная весной 2013 года. Июньский опрос показал существенную поддержку этой инициативы со стороны электората. На тот момент 52.3% респондентов сочли, что необходимо провести такой референдум (не согласились с этим утверждением 32%). Прорекларировали свою готовность поставить подпись в поддержку проведения референдума 57.5% респондентов. Согласие на то, чтобы войти в инициативную группу и помочь собрать подписи в поддержку референдума, выразили 22% (что эквивалентно полутора миллионам белорусских избирателей). Причём, что оказалось особенно неожиданным, на готовности собирать подписи практически никак не отразились политические предпочтения респондентов (20.8% сторонников и 23.3% противников А. Лукашенко).

На вопрос: «На ваш взгляд, если политические силы предложат проведение всенародного референдума о будущем страны и соберут необходимые подписи, должны ли власти согласиться на его проведение?» — две трети белорусов ответили «да», в том числе 62.5% сторонников действующего президента. Поверили в возможность референдума повлиять на улучшение ситуации в стране около половины белорусов (46.1% против 34.8%).

Ситуация вокруг «Народного референдума» показала, что белорусские граждане заинтересованы не в револю-

ционных, а в эволюционных проектах (с минимальными социальными издержками). Согласно тому же июньскому опросу, среди необходимых вопросов, которые, по мнению респондентов, должны быть вынесены на референдум, лидирующие позиции заняли: экономика (51.6%), медицина (45.7%), образование (36.0%), пенсионная реформа (32.5%).

Таким образом, акцент на проблемах, востребованных избирателями, обеспечил инициаторам «Народного референдума» интерес и поддержку электората. Как заключают по этому поводу эксперты НИСЭПИ, чем больше оппозиция «поворачивается лицом к народу», тем больше она может рассчитывать на взаимность.

Активная кампания по популяризации «Народного референдума» с социально острыми вопросами способствовала росту рейтинга не только «Говори правду!», но и других инициаторов — движения «За Свободу» и Партии БНФ, за кандидатов которых в декабре готовы были проголосовать 6.7 и 4.6% респондентов соответственно. По уровню электоральной поддержки «Говори правду!» и движение «За Свободу» опередили пропрезидентскую организацию «Белая Русь» (6.6%). Другие оппозиционные партии пользуются меньшей поддержкой: Объединённая гражданская партия (А. Лебедько) — 4.2%, партия левых «Справедливый мир» (С. Калякин) — 4.1%, Белорусская христианская демократия (В. Рымашевский) — 1.8%.

### **Геополитическая ориентация: Восток или Запад?**

На протяжении 2013 года сохранялась тенденция снижения количества сторонников интеграции с Россией. В декабре на гипотетическом референдуме «об объединении Беларуси и России» «за» проголосовали бы только 23.9%, «против» — 51.4% респондентов. Для сравнения: в сентябре имели место показатели 27.6 и 46.9% соответственно, в июне — 31.2 и 46.5%. Ещё меньшую популярность, чем политическая интеграция с Россией, имеет в белорусском обществе интеграция с Россией в военной сфере: в июне 2013 года только

19.8% респондентов положительно отнеслись к актуальному на тот момент заявлению российского министра обороны С. Шойгу о возможности размещения в Беларуси российской авиабазы, 35.6% — безразлично, а 36% — отрицательно.<sup>7</sup>

В то же время «разочарование» в России не привело к заметному росту проевропейских настроений, хотя соответствующий показатель оставался на протяжении года достаточно высоким, значительно превышающим альтернативный. Так, на гипотетическом референдуме с вопросом: «Вступать ли Беларуси в Европейский Союз?» — в декабре 35.9% респондентов ответили положительно, 34.6% — отрицательно, в сентябре соответственно — 37.8 и 37.5%, в июне — 37.7 и 38.1%.

В целом, проевропейские настроения в Беларуси можно оценить как достаточно сильные. И это с учётом того, что на политической сцене тема европейской интеграции практически никем системно не пропагандируется (если не считать А. Милинкевича и движения «За Свободу»). Для сравнения, в январе 2014 года опрос службы «Социс» в Украине показал, что евроинтеграцию здесь поддерживает незначительно большее количество граждан — 42.9%. Однако следует учитывать, что в Украине долгое время проводилась массированная агитационная кампания в пользу проевропейской ориентации страны.

### **Потенциал национального возрождения**

Последние 15 лет после раскола БНФ и уменьшения его влияния практически все оппозиционные политические силы дистанцировались от национальной проблематики, полагая её электоральный потенциал крайне ограниченным. Однако, как показали исследования НИСЭПИ, это мнение представляется, как минимум, спорным. Так, согласно июньскому опросу, 43.2% респондентов сочли, что государственным языком должен быть белорусский, 7.2% — русский, в пользу двух государственных языков высказалось 47.7%. При этом

---

<sup>7</sup> Специально отметим, что эти настроения фиксировались до российско-украинского конфликта 2014 года.

66% респондентов считают, что «возрождение белорусского языка требует государственной поддержки».

Сходная ситуация наблюдается и в отношении национальной символики: 34% респондентов сочли, что государственными символами страны должны быть герб «Погоня» и бело-красно-белый флаг (рост на 6% по сравнению с 2009 годом). И это несмотря на то, что агитация в пользу национальной символики практически никем не ведётся уже много лет, а уровень доверия к оппозиции остаётся низким. Нынешние национальные символы пользуются симпатией у 51.5% опрошенных.

Декабрьское исследование выявило не менее интересные тенденции. В анкете содержался вопрос об отношении респондентов к радикальному заявлению одного из лидеров Консервативно-Христианской партии БНФ Юрия Беленького: «Если ты разговариваешь по-русски, ты в оккупационной армии, стреляешь в свой народ!». Большинство (77.6%) респондентов предсказуемо оценили данное высказывание негативно. Однако количество тех, кто согласился с Ю. Беленьким, составило 15%. Как отметили аналитики НИСЭПИ, «для общества, горящего своей толерантностью, 15% согласных — величина запредельная». Эти показатели позволяют предположить, что в белорусском обществе имеется потенциально широкая электоральная база для идеологии национального возрождения — особенно, если она будет сформулирована в менее радикальных (чем у Ю. Беленького) терминах.<sup>8</sup>

Декабрьское исследование НИСЭПИ показало также довольно высокий уровень ксенофобских настроений в белорусском социуме. Так, на вопрос: «Как вы относитесь к приглашению жителей России приезжать в Беларусь на постоянное жительство?»<sup>9</sup> — ответы распределились сле-

<sup>8</sup> Доктор социологических наук, профессор Олег Манаев не согласен со своими коллегами из НИСЭПИ в их выводах о большом потенциале национального возрождения и наличии тенденции «исчерпанности белорусской политической и социально-экономической модели» на уровне общественного мнения (см. *Заключение*).

<sup>9</sup> Ранее такое приглашение прозвучало из уст А. Лукашенко. — *Прим. ред.*

дующим образом: «отрицательно, не нужно, чтобы было много приезжих!» – 39%, «положительно, Беларуси нужны рабочие руки» – 23.8%.

### **Заключение**

В целом 2013 год подтвердил тезис об исчерпанности белорусской политической и социально-экономической модели также и на уровне общественного мнения: простого роста благосостояния уже недостаточно для восстановления «докризисных» индикаторов доверия к главе государства, государственной политике и государственным институтам. Принимая во внимание все индикаторы общественного мнения, можно сделать вывод о том, что белорусы, желая избежать катаклизмов и потрясений, тем не менее зачастую выражают позитивную заинтересованность в актуальных («народный референдум») и потенциальных (евроинтеграция, национальная идентичность) инициативах и проектах, которые – предположительно – могут создать основу для устойчивого роста.

## СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ БЕЛОРУСОВ: НАДЕЖДА УМИРАЕТ ПЕРВОЙ

**Андрей Вардомацкий**

Большинство белорусов посчитали 2013 год не вполне удачным для страны, но преимущественно удачным для себя лично. Примерно половина белорусов считают себя счастливыми и с надеждой смотрят в будущее. Однако именно чувство надежды продемонстрировало наибольшую отрицательную динамику. При этом белорусы проявляют оценочную толерантность — крайние варианты ответов не популярны.

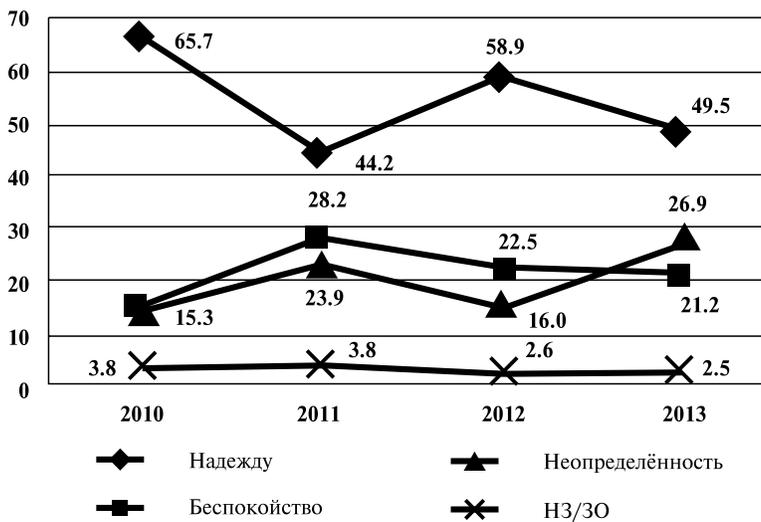
В 2013 году общий фон социальных ожиданий белорусов, в сравнении с 2012, понизился — возросла доля людей, испытывающих чувство неопределённости касательно будущего, и снизилась доля тех, кто в будущее смотрит с надеждой (График 1)<sup>1</sup>. Наиболее рельефную динамику демонстрирует почти 10-процентное снижение количества людей, испытывающих чувство надежды, тогда как остальные индикаторы социального самочувствия демонстрируют отсутствие существенных изменений в сравнении с аналогичными показателями предыдущего 2012 года. По всей видимости, именно снижение позитивных ожиданий свидетельствует о предчувствии следующей волны кризиса. Надежда умирает первой.

Важно также соотношение этих индикаторов с субъективным ощущением счастья: процент испытывающих чувство надежды уменьшился, а процент счастливых остался на прежнем уровне (График 2). Это и есть *цифровое эмпирическое выражение белорусской толерантности, терпимости ко всему.*

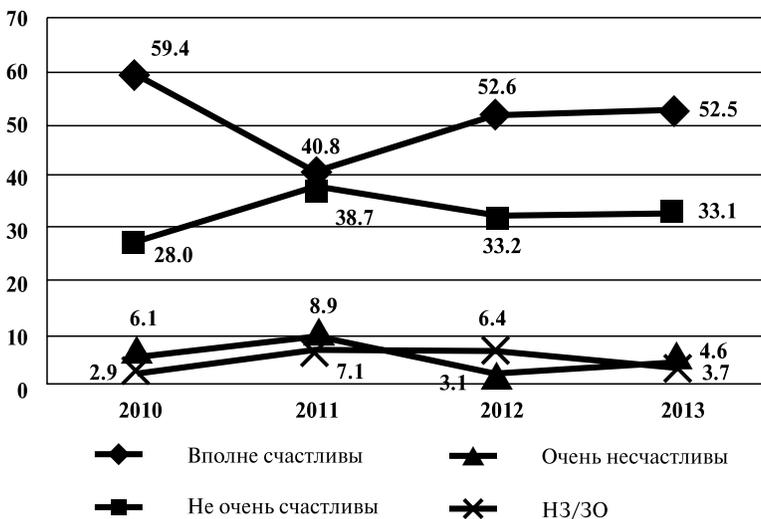
---

<sup>1</sup> Общенациональный репрезентативный социологический опрос аксиометрической лаборатории *НОВАК* с объёмом выборки 1053 респондента и периодом поля 17–26 декабря 2013 года.

**График 1. Какие чувства вы испытываете, когда думаете о предстоящем годе?**



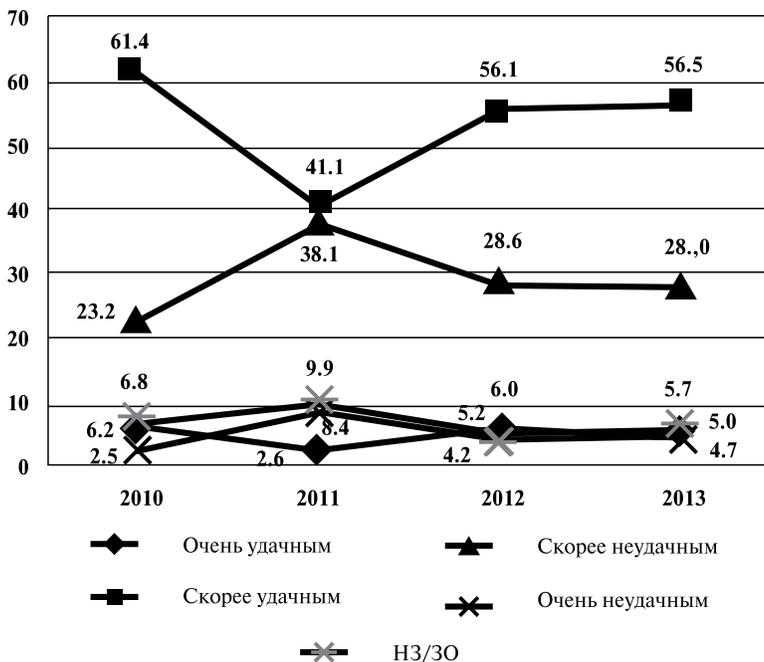
**График 2. Оценивая в целом все стороны своей жизни, можете ли вы сказать, что вы были в ... году ...**



Субъективное ощущение счастья никак не изменилось по сравнению с предыдущим 2012 годом. После кризисного 2011 года с его обвалом ощущения счастья почти на 19%, ситуация застыла на месте. Каждый второй белорус считает, что в 2013 году он был вполне счастлив. Столько же белорусов ответили аналогичным образом и в 2012 (см. График 2). Как интерпретировать эти 52 процента? Перед нами типичная ситуация: «это целых полстакана!» или «всего лишь полстакана...». Найденные нами сравнительные социологические данные свидетельствуют о довольно высоком уровне убеждённости в достижении личного счастья у белорусов.

Не имеет никакой динамики и параметр удачи/неудачи. По сравнению с 2012 годом ничего не изменилось, при этом количество удачливых примерно такое же, как и количество счастливых (График 3).

**График 3. Говоря в целом, каким был для вас лично уходящий год?**



Следует отметить, что микрооценки, то есть оценки уровня собственной удачливости, более позитивны и оптимистичны, нежели макрооценки, то есть оценки ситуации удачи страны в целом (ср. График 3 и График 4). Разница – целых 17%! Это общая закономерность, она проявляется и в оценках экономической ситуации: личная экономическая ситуация воспринимается лучше, нежели ситуация страны в целом. «В стране плохо, но я лично выход найду – устроюсь ещё на несколько работ, буду работать 18 часов в сутки и т. п., но себя лично и свою семью как-то обеспечу» (График 4.). Мы полагаем, такое *разделение макро- и микропоказателей является цифровым выражением феномена параллельного общества*. Страна живёт своей жизнью, а её жители – своей.

**График 4. Говоря в целом, каким, на ваш взгляд, был уходящий год для нашей страны (Беларуси)?**



### **Заключение**

Динамика оценок социального самочувствия белорусов за *четыре года* позволяет заключить, что после шока 2011 года белорусы в целом снизили свои социальные ожидания, отчасти смирившись с предстоящими трудностями.

**ЭКОНОМИКА**



# МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ: ПЕРЕХОД В ФАЗУ ЦИКЛИЧЕСКОЙ РЕЦЕССИИ

Дмитрий Крук

## Резюме

В 2013 году наглядно проявился слабый потенциал роста белорусской экономики. Поскольку экономические власти сохраняли завышенные ожидания относительно инерционных механизмов роста, прогресс в проведении структурных реформ оказался минимальным. Последствия политики стимулирования потребительского спроса, проводимой в течение двух последних лет, привели к снижению ценовой конкурентоспособности на внешних рынках. При этом ограничивались инструменты экономической политики в стимулировании других составляющих спроса. В результате в 2013 году экономика Беларуси перешла в стадию циклической рецессии, которая может оказаться довольно продолжительной.

Ещё одним проблемным обстоятельством явилась ограниченность инструментов и противоречивость целей монетарной политики, что обусловило формирование «ловушки монетарной политики». В результате за год накопилась серия диспропорций, которые обостряют необходимость макроэкономической стабилизации.

## Тенденции:

- снижение потенциала экономического роста на фоне отсутствия структурных реформ;
- переход в фазу циклической рецессии, которая сопровождается растущим внешним дефицитом;
- высокие и нестабильные инфляционные ожидания как «наследие» валютного кризиса 2011 года;
- наличие новых угроз для макроэкономической стабильности, которые правительство стремится нейтрализовать за счёт привлечения внешнего финансирования.

## Введение

По большинству экономических индикаторов 2013 год стал одним из наихудших для Беларуси за последнее десятилетие. *Во-первых*, ВВП вырос лишь на 0.9% (официальный план-прогноз — 8.5%). Такой темп роста не является удов-

летворительным с точки зрения преодоления разрыва в уровне доходов с соседними странами и угрозы попадания в «ловушку бедности». *Во-вторых*, продолжился бурный рост цен: среднегодовой темп инфляции составил 18.3%. *В-третьих*, страна вновь столкнулась с чрезвычайно большим дефицитом текущего счёта (10.2% от ВВП), что ведёт к снижению золотовалютных резервов и росту напряжённости на финансовых рынках, а также перманентно угрожает макроэкономической стабильности.

Разочаровывающие экономические результаты явились следствием целого ряда причин, которые слились воедино в 2013 году. Ключевой причиной выступает отсутствие давно назревших структурных преобразований в экономике. В течение прошедшего года дискуссии относительно необходимости такого рода реформ, их содержания, последовательности и степени приоритетности непременно входили в повестку дня экономических властей. Однако действия, предпринимаемые в этой сфере, имели ограниченный и эпизодический характер. Поэтому по большому счёту белорусская экономика продолжала функционировать на основе прежних механизмов: доминирование государственного сектора, централизованное распределение ресурсов, прямое регулирование деятельности фирм, а также товарных и факторных рынков.

К нарастающим структурным проблемам добавились сложности краткосрочного характера. *Во-первых*, сохраняющееся «наследие» валютного кризиса в виде высоких инфляционных и девальвационных ожиданий обусловило слабость инвестиционного спроса. *Во-вторых*, белорусские производители продолжали терять ценовые преимущества в конкурентоспособности, что сформировало предпосылки для роста внешнего дефицита. *В-третьих*, ряд внешних шоков обусловил дополнительные потери в экспортной выручке. *В-четвёртых*, на 2013 год пришёлся пик по выплатам по внешним долгам, тогда как доступ к новому внешнему финансированию по-прежнему остаётся ограниченным. В результате этих процессов Беларусь вошла в фазу циклической рецессии, не располагая до-

статочным набором инструментов по её быстрому преодолению.

**Стратегия экономической политики:  
ставка на «традиционные отрасли»  
национальной экономики**

Тенденция снижения потенциала роста белорусской экономики начала проявляться с 2006–2007 годов. На фоне глобального экономического кризиса эта тенденция усилилась и стала очевидной. Именно недостаток потенциального роста является основным обоснованием необходимости и неизбежности структурных реформ в Беларуси. В официальных документах проблема низкого потенциала роста впервые частично признана в *Концепции социально-экономического развития Беларуси на 2013–2015 годы*. Эта концепция предполагала обеспечение роста за счёт двух компонентов: «традиционного» и «нового» секторов экономики.

Первая составляющая этой стратегии — *традиционные секторы экономики*. По мнению властей, национальная экономика всё ещё сохраняет значительный потенциал роста. В своём базовом сценарии правительство исходило из того, что потенциальный рост мог бы составить около 6%. При этом для реализации этого потенциала правительству необходимо обеспечить макроэкономическую стабильность и нейтрализовать внутренние риски.

Второй компонент правительственной стратегии связан с созданием «нового высокопроизводительного сектора» в национальной экономике, который, в соответствии с планами правительства, должен был бы обеспечить около 2% прироста ВВП уже в 2013 году. Более того, предполагалось, что в 2014 и 2015 вклад «нового высокопроизводительного сектора» в прирост ВВП будет сопоставим с традиционными секторами, в сумме обеспечивая потенциальный рост свыше 10%.

Признавая, что традиционные механизмы более не могут обеспечивать желаемые темпы роста экономики, власти тем не менее намеревались «выжимать из них всё

возможное» и постепенно создавать «новую экономику», которая будет сосуществовать с традиционной и генерировать дополнительный рост. Предполагалось, что «новая экономика» сможет стать основным «генератором роста» лишь в отдалённой перспективе. На практике традиционный сектор не выполнил возложенную на него функцию «подушки безопасности», позволяющей реализовывать структурные реформы постепенно. Поэтому неоправданно высокие ожидания от инерционного роста предопределили скромный прогресс в проведении структурных преобразований.

Во втором полугодии, когда стало очевидным, что прогнозные параметры 2013 не будут выполнены, а также то, что правительственная концепция не может быть реализована в соответствии с изначальным замыслом, экономические власти повысили степень приоритетности проведения структурных реформ в декларируемой повестке дня. В принятом в октябре 2013 совместном плане действий правительства и Национального банка по структурному реформированию и повышению конкурентоспособности анонсирован действительно важный перечень намерений и задач в этой сфере, которые предполагалось реализовать в конце 2013 — начале 2014 года. Однако ряд мер, в которых экономика испытывает наибольшую потребность, например, в сфере распределения ресурсов, в аспекте развития конкурентной среды и пр., либо не нашли отражения в этом плане, либо были представлены размыто и бессистемно. Поэтому даже при полной реализации плана велика вероятность того, что эффекты будут ограничены.

Таким образом, в 2013 году, с одной стороны, термин «структурные реформы» прочно укоренился в официальных правительственных планах и документах (хотя его содержание по-прежнему варьируется достаточно широко). С другой стороны, правительство по-прежнему не рассматривает структурные изменения как меры неотложного характера, отводя им вспомогательную роль «с прицелом на перспективу». Реализация же таких мер не имеет системного характера и затрагивает преимущественно узкие сегменты национальной экономики.

## **Макроэкономическая динамика: политика стимулирования внутреннего спроса утратила эффективность**

Для обеспечения более благоприятных показателей динамики ВВП правительство прибегло к искусственному стимулированию спроса. В 2013 году первым направлением в стимулировании внутреннего спроса явилась политика доходов: за год реальная заработная плата увеличилась в среднем на 15.8% (реально располагаемые денежные доходы населения выросли на 15.4%).

Разрыв между производительностью труда и заработной платой продолжал нарастать, а показатель реальных удельных издержек на труд<sup>1</sup> достиг пиковых исторических значений. Это явилось одним из факторов давления на потребительские цены, ухудшения конкурентоспособности национальных производителей, а также формирования дополнительного спроса на потребительский импорт. Накопление таких диспропорций приобретало всё более критическое значение для экономики, поэтому к концу года тенденция роста реальной заработной платы замедлилась и, по итогам 4 кв. (впервые с 2011 года), произошло снижение реальной заработной платы.<sup>2</sup> Таким образом, к концу 2013 политика роста доходов перестала использоваться как инструмент стимулирования внутреннего спроса.

Вторым направлением расширения спроса явились меры, направленные на инвестиционный спрос. В первом полугодии Национальный банк пытался интенсифицировать основной рыночный инструмент финансирования инвестиций — банковское кредитование — посредством снижения уровня процентной ставки. Однако изменчивые инфляционные и девальвационные ожидания не по-

---

<sup>1</sup> Рассчитывается как доля оплаты труда в ВВП. Рост этого показателя означает, что заработная плата растёт большими темпами относительно производительности труда, и наоборот. Данный показатель является важной характеристикой ценовой конкурентоспособности отечественных производителей.

<sup>2</sup> Четвёртый квартал по отношению к третьему кварталу (на основе сезонно скорректированных данных).

зволили обеспечить устойчивость этого тренда: во втором полугодии для нейтрализации угроз на финансовом рынке Нацбанк вынужден был ужесточить свою политику.

Таким образом, возникла необходимость в задействовании других источников финансирования. *Во-первых*, значительный рост финансирования инвестиций обеспечивался за счёт бюджетных средств. *Во-вторых*, для более активного привлечения сбережений населения в жилищное строительство экономические власти ввели «ноу-хау»: ряд государственных банков начал выдавать жилищные кредиты по сниженным процентным ставкам (12–16% при среднем рыночном уровне ставок 30–40%), при условии финансирования части (как правило, не менее 25%) жилищной инвестиции за счёт собственных средств. *В-третьих*, удалось привлечь кредиты иностранных банков. *В-четвёртых*, правительство приступило к реализации мер по поддержке инвестиционной активности предприятий, продекларировав необходимость системной модернизации.

В рамках «кампании по модернизации» отдельные предприятия должны провести техническое обновление, частично его профинансировав. В результате возросли амортизационные отчисления, увеличившие затраты предприятий. С одной стороны, такие меры могут принести отдачу в долгосрочной перспективе. С другой стороны, принуждение предприятий к активному инвестированию в неблагоприятных условиях является фактором ухудшения их финансового состояния, что, в свою очередь, может негативно повлиять на кратко- и среднесрочные перспективы развития реального сектора.

Искусственное стимулирование составляющих внутреннего спроса не замедлило сказаться на состоянии чистого экспорта. *Во-первых*, повышение заработной платы, амортизационных отчислений, а также в ряде случаев процентных платежей по кредитам обуславливали значимый рост затрат предприятий. Лишь в отдельных видах деятельности рост совокупных затрат удавалось нейтрализовать за счёт ограничения прочих видов затрат (в первую очередь материальных). *Во-вторых*, рост затрат накладывался на

общий тренд снижения/стагнации уровня цен на большинстве внешних рынков (тогда как на внутреннем рынке цены устойчиво росли). *В-третьих*, произошло укрепление реального курса национальной валюты.

Наконец, *в-четвёртых*, на протяжении года имели место некоторые непредвиденные шоки. Наиболее ярким примером можно считать июльское решение российской компании «Уралкалий» выйти из картельного соглашения с «Беларуськалием». Этот шаг российской компании привёл к существенному снижению цен на мировом рынке калийных удобрений. Кроме того, в течение нескольких месяцев основные игроки на этом рынке занимали выжидательную позицию, в результате чего объёмы сделок по купле-продаже существенно снизились.

В совокупности перечисленные факторы привели к существенному ухудшению ценовой конкурентоспособности белорусских товаров (в дополнение к структурному недостатку конкурентоспособности), что обусловило сокращение экспорта и рост спроса на импорт. Как результат: устойчивый отрицательный вклад чистого экспорта в прирост ВВП.

Таким образом, стимулирование внутреннего спроса обусловило практически зеркальное ухудшение состояния внешнего спроса (чистого экспорта). В итоге прирост суммарного спроса оказался близок к нулю. Эти негативные тенденции затронули большинство отраслей национальной экономики, обусловив сокращение производства. Рост наблюдался лишь в отраслях, которые напрямую зависят от потребительского спроса (торговля и ремонт, строительство, а также гостиницы и рестораны): на фоне роста доходов для них сложилась благоприятная конъюнктура.

Таким образом, в новых условиях — изменившейся среды долгосрочного роста и неблагоприятной внешней конъюнктуры — эффективность политики по стимулированию внутреннего спроса существенно снизилась, а отрицательная взаимосвязь между внутренним и внешним спросом увеличилась. Это привело к увеличению глубины циклической рецессии в прошедшем году.

## Ловушка монетарной политики

В 2013 году отчётливо проявилась низкая эффективность монетарной политики в текущих условиях. Фоновым фактором отсутствия последовательной политики Национального банка оставались высокие и нестабильные инфляционные и девальвационные ожидания. Последние — вместе с традиционной проблемой высокого уровня финансовой долларизации — создали своего рода ловушку для монетарной политики. Ловушку монетарной политики можно описать через группу противоречий в целях и направленности использования инструментов монетарной политики.

*Первая группа противоречий* касается режима и уровня обменного курса. С позиции монетарных властей, вследствие высокого уровня долларизации наилучшим «номинальным якорем» в национальной экономике является обменный курс. Поэтому, для того чтобы стабилизировать ожидания, необходимо ориентироваться на фиксированный режим обменного курса. С другой стороны, важной предпосылкой финансовой стабильности является приемлемый дефицит текущего счёта, для обеспечения которого желателен плавающий обменный курс.

«Защита» текущего значения курса на фоне высокого внешнего дефицита может восприниматься как ненадёжная политика, от которой власти вынуждены отказываться. Поэтому такая политика не стабилизирует, а ухудшает состояние ожиданий и делает их более волатильными. На протяжении 2013 года имел место перманентный рост внешнего дефицита, что являлось одним из факторов сползания национальной экономики в циклическую рецессию. Необходимость преодоления такой рецессии посредством политики обменного курса является ещё одним аргументом в пользу того, чтобы он был плавающим.

Таким образом, с одной стороны, для монетарных властей необходим достаточно стабильный обменный курс, отказ от которого равнозначен возрастанию угрозы финансовой стабильности. С другой стороны, желательным также является плавающий режим обменного курса. В 2013 году *де-факто* экономические власти в большей мере скло-

нялись к искусственному сдерживанию обменного курса, «расплачиваясь» за это низким доверием экономических агентов к проводимой политике (что выразилось в высоком уровне долларизации и нестабильности ожиданий). Политика по предотвращению обесценивания рубля привела к росту разрыва между фактическим и равновесным значениями обменного курса. Это в ещё большей мере снизило доверие к монетарной политике, а также обусловило углубление циклической рецессии.

*Вторая группа противоречий* затрагивает сферу процентной политики. При стремлении к стабильному обменному курсу, монетарные власти вынуждены снижать шоки, возникающие на финансовом рынке, посредством процентной политики. Поэтому в таком случае процентные ставки должны определяться на основе рыночных тенденций: более высокие инфляционные ожидания автоматически нейтрализуются посредством повышения процентных ставок, и наоборот.

В 2013 году на фоне высоких инфляционных ожиданий с этой позиции необходимо было поддерживать высокие процентные ставки по национальной валюте. С другой стороны, высокие процентные ставки означали углубление циклической рецессии. Кроме того, для сглаживания рецессии процентные ставки желательно задавать автономно, а не ориентировать на колебания в ожиданиях. Словом, различные обоснования для проведения процентной политики приводили к различным выводам: процентные ставки должны быть одновременно и низкими, и высокими, а Нацбанк — одновременно отказаться от автономии и сохранить её в установлении их уровня.

Итак, ввиду указанной ловушки монетарная политика не смогла обеспечить быстрое преодоление циклической рецессии. Даже наоборот: ряд вынужденных мер монетарной политики приводил к углублению рецессии. И даже спад производства не обеспечил нейтрализацию угроз финансовой стабильности. Отчасти смягчить эти угрозы удалось за счёт существенного снижения уровня золотовалютных резервов (около USD 1.5 млрд, по итогам года) и привлечения новых заимствований.

## Заключение

Основной итог 2013 года — нарастание диспропорций, которые являются прямой угрозой финансовой стабильности. *Первая*, наиболее очевидная, проблема — растущий дефицит текущего счёта и проблематичность обеспечения его финансирования. *Второй проблемой* явилось сползание национальной экономики в циклическую рецессию (внутренний дефицит), что грозит потерями в уровне благосостояния.

В дополнение к этому, существенно ухудшилось финансовое состояния большинства предприятий реального сектора, что чревато нарушением стабильности их финансовых потоков, а также снижением занятости. Масштаб этих проблем к концу года существенно возрос, что затруднило поддержку *статус-кво*.

Сложившаяся ситуация — сочетание внутреннего и внешнего дефицитов — считается очень неблагоприятной, поскольку в этом случае трудно определить однозначный «рецепт» стабилизационной политики. При этом «безболезненные» пути избавления от диспропорций просто отсутствуют. Общепринятым рецептом является обесценение национальной валюты. Однако даже теоретически этого инструмента недостаточно, поскольку также необходимо определённым образом воздействовать и на внутренний спрос. Однако направленность этого воздействия неоднозначна, она может изменяться в зависимости от соотношения внутреннего и внешнего дефицита. В случае Беларуси описываемая проблема обостряется ввиду *ловушки монетарной политики*.

Экономические власти не без оснований опасаются, что даже незначительное обесценивание национальной валюты может привести к дезорганизации финансового рынка и возникновению инфляционно-девальвационной спирали. В совместном плане действий правительства и Национального банка значительная часть отводится выработке сценария контролируемой макрокорректировки в условиях указанных ограничений.

Экономические власти сформулировали своё видение ситуации следующим образом. Несмотря на наличие широкого перечня предпосылок для стабилизации на

основе обменного курса, предполагается минимально задействовать этот инструмент с целью не допустить обвалов на финансовом рынке. В этом случае значительную часть «ответственности» по нейтрализации внешнего дефицита можно переложить на инструменты ограничения внутреннего спроса, и прежде всего инвестиционного, посредством использования прямых ограничений на кредитном рынке. Причём экономические власти достаточно реалистично указали, что в полной мере решить проблему внешнего дефицита исключительно за счёт этого инструмента не удастся. Поэтому сохраняющийся дефицит они намерены финансировать за счёт привлечения внешних источников (инвестиций, доходов от приватизации, новых долгов). В последние месяцы 2013 года власти де-факто приступили к реализации этого плана.

Несмотря на относительную реалистичность, такой стабилизационной план таит в себе серьёзные угрозы кратко- и долгосрочного характера. *Во-первых*, в краткосрочном периоде не создаются предпосылки для выхода из циклической рецессии, скорее она даже углубится.

*Во-вторых*, сохранение внешнего дефицита в расчёте на внешние источники финансирования означает потенциальную подверженность шокам в случае, если не удастся найти такое финансирование оперативно.

*В-третьих*, сохранение внешнего дефицита обусловит и сохранение разрыва между фактическим и равновесным уровнями обменного курса, что означает перманентную возможность финансовой дестабилизации. При этом сама монетарная политика становится мало предсказуемой, а её возможности в аспекте нейтрализации новых шоков будут сужаться.

В долгосрочной перспективе описанные тенденции повышают вероятность полномасштабной стагнации, а также возникновения «ловушки бедности» (оттока наиболее квалифицированной рабочей силы на фоне низкого уровня доходов, что снизит потенциал долгосрочного роста). Кроме того, привлечение новых внешних кредитов уже в недалёком будущем может привести к ситуации обременённости долгом, когда имеющийся уровень долга становится препятствием для будущего роста.

## **ВАЛЮТНЫЙ РЫНОК И БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА: ПРЕССИНГ НЕГАТИВНЫХ ФАКТОРОВ**

**Александр Муха**

### **Резюме**

В 2013 году экономика Беларуси столкнулась с серьёзным ухудшением условий внешней торговли, в результате чего сократились объёмы экспорта, промышленного производства, темпы роста ВВП, увеличилось отрицательное внешнеторговое сальдо, возник дисбаланс внутреннего валютного рынка, началась плавная девальвация национальной валюты. Заметное снижение экспортных поступлений привело к падению предложения иностранной валюты на внутреннем валютном рынке. При этом импорт товаров и услуг снизился в меньшей степени, что способствовало сохранению достаточно высокого спроса на валюту.

Одновременно произошло резкое усиление спроса на валюту, обусловленное ростом девальвационных ожиданий в экономике, сменой валютных предпочтений в пользу иностранной валюты и стремительным повышением зарплат работников. В результате на внутреннем валютном рынке страны образовался дисбаланс, связанный с заметным превышением спроса на валюту над её предложением, что в свою очередь оказало ощутимое давление на обменный курс белорусского рубля и золотовалютные резервы в сторону их снижения.

### **Тенденции:**

- увеличение ресурсов предприятий и государства, требуемых на осуществление платежей по внешним обязательствам;
- увеличение спроса на иностранную валюту на фоне повышения девальвационных ожиданий и роста зарплат;
- сокращение золотовалютных резервов для поддержания курса рубля;
- подготовка к проведению деноминации национальной денежной единицы.

### **Валютный рынок**

По итогам 2013 года, курс белорусского рубля к доллару США снизился на 11.0%, к евро — на 15.3%, к российскому рублю — на 3.0%. При этом золотовалютные резервы Беларуси, в определении Специального стандарта распространения

данных МВФ, в 2013 году снизились на USD 1.444 млрд (или на 17.8%) — до USD 6.651 млрд, по состоянию на 1 января 2014 года. Международные резервные активы Беларуси, по национальным стандартам, сократились на USD 1.526 млрд (на 17.4%) — до 7.237 млрд.

По данным *Белстата*, в 2013 году экспорт белорусских товаров снизился на USD 8.828 млрд (на 19.2%) — до 37.232 млрд. Наиболее серьезно пострадали следующие товарные позиции: нефтепродукты — экспорт сократился на USD 4.328 млрд (на 29.8%) — до 10.177 млрд; растворители и разбавители сложные органические — на USD 2,780 млрд (падение в 1703,2 раза) — до USD 1.633 млн; смазочные материалы — на USD 1.018 млрд (в 85,1 раза) — до 12.099 млн; калийные удобрения — на USD 599.318 млн (на 22.5%) — до USD 2.063 млрд; грузовые автомобили — на USD 502.536 млн (на 31.2%) — до 1.110 млрд; тракторы и седельные тягачи — на USD 362.853 млн (на 25.2%) — до 1.075 млрд.

По данным Нацбанка, валютные поступления по экспорту товаров, услуг, доходам и трансфертам сократились на USD 6.601 млрд (на 13%) — до 44.035 млрд. При этом сальдо текущих внешнеэкономических операций, связанных с движением товаров, услуг, доходов и трансфертов, сложилось положительным в размере USD 426.2 млн. Однако в анализируемый период Беларусь перечислила в бюджет России вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты в размере USD 3.3 млрд. С учётом перечисленных «нефтяных» трансфертов в российский бюджет, сальдо текущих внешнеэкономических операций Беларуси в 2013 году ушло в отрицательную плоскость и снизилось до минус USD 2.9 млрд.

В структуре валютной выручки (валютных поступлений, связанных с движением товаров, услуг, доходов и трансфертов) удельный вес российского рубля возрос с 32.0% в 2012 до 40.1% в 2013 году, доля доллара сократилась с 38.0 до 24.5%, евро — увеличилась с 28.7 до 33.3%, белорусского рубля — с 0.8 до 1.2%. Доля прочих валют увеличилась с 0.6 до 0.9% соответственно.

Дополнительным фактором, оказавшим негативное влияние на динамику показателей внутреннего валютного

рынка, явилось резкое увеличение выплат по внешнему долгу резидентов Беларуси (правительства, банков и предприятий). В январе-сентябре 2013 на обслуживание и погашение валового внешнего долга Беларуси направлено USD 4.533 млрд, что эквивалентно 8.8% от ВВП, или 13.6% от экспорта товаров и услуг. Таким образом, на осуществление платежей по внешним обязательствам требуется всё больше ресурсов предприятий и государства. Так, в январе-сентябре 2013 на обслуживание внешнего государственного долга направлено 11.5% доходов республиканского бюджета против 9.2% в 2012 и 4.0% в 2011 году.

В результате, в 2013 ситуация на внутреннем валютном рынке Беларуси ухудшилась. По данным Нацбанка, физические лица купили иностранной валюты с учётом безналичных операций на USD 2.380 млрд больше, чем продали. Белорусские субъекты хозяйствования, напротив, продали валюты на USD 400.8 млн больше, чем купили. В свою очередь нерезиденты (банки и субъекты хозяйствования) в прошедшем году купили на чистой основе USD 872.1 млн.

Таким образом, в 2013 году наибольшую негативную лепту в динамику показателей внутреннего валютного рынка внесло население. Заметное увеличение чистого спроса на иностранную валюту со стороны физлиц обусловлено усилением девальвационных ожиданий и ростом зарплат работников. Так, в 2013 году средняя начисленная зарплата достигла рекордных Br 5139.4 тыс., или USD 570.6 в эквиваленте, что на USD 127.1 (на 28.7%) больше, чем в 2012 году. При расчёте использовался средневзвешенный курс покупки доллара США на рынке наличных иностранных валют: в 2012 – Br 8458.97 за USD 1, в 2013 – Br 9007.74.

Для сравнения приведём данные 2013 года по средней зарплате работников в разрезе отдельных стран в текущих ценах (USD): Кыргызстан – 235.9, Армения – 388.1, Украина – 408.5, Азербайджан – 539.2, Казахстан – 714.1, Литва – 863.3, Латвия – 933.9, Россия – 938.4, Польша – 1149.7 (табл. 1).

**Таблица 1. Средние зарплаты работников в Беларуси и отдельных государствах в 2013 году, USD**

Страна	Средняя начисленная зарплата	Ставка подоходного налога и прочих сборов с зарплаты, %	Средняя зарплата за вычетом подоходного налога и сборов	Средняя зарплата за вычетом подоходного налога с учётом ППС	Средняя зарплата в % к средней зарплате в Беларуси
Польша	1149.7	28.5	822.0	1302.0	119.4
<b>Беларусь</b>	<b>570.6</b>	<b>12.0</b>	<b>502.1</b>	<b>1090.8</b>	<b>100.0</b>
Россия	938.4	13.0	816.4	986.0	90.4
Литва	863.3	22.5	669.1	965.8	88.5
Латвия	933.9	28.0	672.4	860.3	78.9
Казахстан	714.1	10.0	642.7	696.1	63.8
Украина	408.5	18.0	335.0	643.8	59.0
Азербайджан	539.2	14.0	463.7	612.7	56.2
Армения	388.1	26.0	287.2	566.9	52.0
Кыргызстан	235.9	10.0	212.3	419.6	38.5

*Источник:* собственная разработка на основе данных национальных статистических служб, центральных банков стран и МВФ. Данные по средней зарплате в Польше, Литве и Латвии представлены за январь-сентябрь 2013 года.

Если же пересчитать показатели средних зарплат за вычетом подоходного налога и прочих сборов с зарплаты с учётом паритета покупательной способности (то есть привести показатели к единой шкале цен), то ситуация выглядит следующим образом: Кыргызстан – USD 419.6, Армения – USD 566.9, Азербайджан – USD 612.7, Украина – USD – 643.8, Казахстан – USD 696.1, Латвия – USD 860.3, Литва – USD 965.8, Россия – USD 986, Беларусь – USD 1090.8 и Польша – USD 1302. Как показывает анализ, в этом случае Беларусь занимает *второе место*, уступая только Польше, но опережая Россию, Литву, Латвию, Казахстан, Украину, Азербайджан, Армению и Кыргызстан. Поэтому дальнейший рост зарплат белорусских работников в текущей ситуации выглядит нецелесообразным и опасным с точки зрения внутренней и внешней устойчивости экономики Беларуси.

В 2014 году ожидается замедление темпов роста зарплат в Беларуси в реальном выражении (то есть с учётом темпов инфляции) и в долларовом эквиваленте. В текущем году разрыв между темпами роста реальной зарплаты и производительности труда работников заметно сократится по сравнению с предыдущим годом. Замедление динамики зарплат работников позволит белорусскому правительству аккумулировать необходимые денежные средства для осуществления платежей по внешнему государственному долгу.

### **В ожидании деноминации**

На наш взгляд, в Беларуси деноминация национальной денежной единицы может быть объявлена в июне 2015 года. В этом случае изменение нарицательной стоимости белорусского рубля в 1 000 или 10 000 раз фактически состоится с 1 января 2016 года. С технической точки зрения деноминацию удобнее проводить в начале календарного года.

Вместе с тем основными предпосылками для осуществления деноминации белорусского рубля являются ограничение темпов инфляции и нормализация ситуации на внутреннем валютном рынке. В частности, в этом контексте целесообразным выглядит снижение инфляции в годовом исчислении до однозначных цифр (не более 10%). Указанные условия являются обязательными, поскольку деноминация национальной денежной единицы, как правило, сопровождается усилением инфляционных и девальвационных ожиданий и увеличением спроса на иностранную валюту со стороны участников внутреннего валютного рынка. По нашим оценкам, в течение 2015 года показатель инфляции в годовом исчислении будет ниже отметки 10%, что даст властям возможность объявить в середине года о проведении деноминации с 1 января 2016 года.

В ближайшие два года на фоне сохранения относительно жёсткой монетарной и фискальной политики ожидается улучшение ситуации на внутреннем валютном рынке и снижение чистого спроса на иностранную валюту. В целом

в 2014–2015 руководство Беларуси будет заинтересовано в предсказуемом поведении обменного курса национальной валюты, с тем чтобы избежать сложностей в ходе избирательной кампании по выборам президента в 2015 году. При этом ожидаемая отмена Россией пошлин на экспортируемые Беларусью нефтепродукты (с 1 января 2015 года, т. е. с момента запуска Евразийского экономического союза) приведёт к увеличению ежегодных валютных поступлений в белорусский бюджет на сумму до USD 3.5–4.0 млрд.

Необходимо отметить, что ближайшие выборы президента Беларуси должны состояться не позднее 20 ноября 2015 года. Таким образом, избирательная кампания, по сути, будет совмещена с проведением деноминации национальной денежной единицы, что среди прочего позволит переключить внимание электората на скорое появление новых денежных купюр.

Кроме того, совмещение избирательной кампании и деноминации выглядит обоснованным, поскольку в Беларуси на фоне президентских выборов традиционно отмечается увеличение спроса на валюту. В результате власти, объединив два события, смогут сократить временной отрезок, в ходе которого будет отмечаться повышенный спрос на валюту, по меньшей мере в *два* раза.

Альтернативные сценарии предполагают проведение деноминации белорусского рубля с 1 января 2015 и с 1 января 2017 года. Вместе с тем вероятность реализации альтернативных сценариев выглядит невысокой. Так, для того чтобы провести деноминацию с 1 января 2015 года, о ней следует официально объявить не позднее июня 2014 (т. е. по меньшей мере за полгода). Однако в 2014 году инфляция прогнозируется на уровне 11%, тогда как на валютном рынке в настоящее время сохраняется повышенный спрос на валюту, в первую очередь со стороны населения. Таким образом, в текущей ситуации отсутствуют предпосылки для осуществления деноминации.

С другой стороны, руководство Беларуси вряд ли захочет ждать ещё почти три года, чтобы провести деноминацию с 1 января 2017 года. В частности, об этом наряду с регулярными заявлениями официальных лиц о возможно-

сти проведения деноминации свидетельствует тот факт, что новые денежные купюры уже напечатаны и по внешнему виду похожи на евро. По сути, политическое решение о проведении деноминации уже принято.

В то же время неясным остаётся вопрос, в какой мере будет происходить уменьшение нарицательной стоимости белорусского рубля — в 1000 или 10 000 раз. Более вероятным выглядит второй вариант, то есть «отбрасывание» сразу четырёх нолей. В результате, в случае уменьшения нарицательной стоимости банкнот в 10 000 раз, 1 белорусский рубль будет примерно соответствовать 1 доллару США (сейчас номинал крупнейшей банкноты Br 200 тыс. эквивалентен USD 20.5). Соответственно, для осуществления расчётов наряду с купюрами потребуется введение монет. Среди *положительных эффектов деноминации* можно выделить улучшение купюрного строения наличных денег, упрощение расчётных операций, снижение нагрузки, связанной с заполнением бухгалтерской, финансовой и статистической отчётности.

## Заключение

По нашим оценкам, в 2014 году в Беларуси более вероятным выглядит сценарий плавной девальвации белорусского рубля по отношению к основным иностранным валютам. Несмотря на усиление рисков в экономике, вероятность ступенчатой девальвации национальной валюты выглядит невысокой по следующим причинам.

1. Денежные власти (Нацбанк и Министерство финансов) по-прежнему будут проводить относительно жёсткую монетарную и фискальную политику, с тем чтобы ограничить рублёвую денежную массу и кредитование в белорусских рублях. В настоящее время денежная эмиссия ограничивается стандартными процедурами поддержания рублёвой ликвидности банков на рыночной основе (на короткие сроки) и операциями Минфина с рублёвыми средствами на счетах в Нацбанке.

2. В 2014 году правительство Беларуси будет ограничивать темпы роста зарплат работников в бюджетной сфере

и на государственных предприятиях, что, в свою очередь, по цепочке может привести к замедлению роста зарплат работников в частном секторе экономики. В результате, с учётом повышения цен на отдельные товары и услуги (включая услуги ЖКХ, услуги пассажирского транспорта и др.), можно ожидать снижения спроса на наличную иностранную валюту со стороны физлиц в связи с падением покупательной способности доходов населения.

3. В условиях жёсткой монетарной и фискальной политики в банковском секторе отмечается дефицит рублёвой ликвидности, сопровождающийся высокими процентными ставками по рублёвым инструментам. Высокие процентные ставки ограничивают переток рублёвых вкладов в депозиты в иностранной валюте и способствуют поддержанию склонности населения и предприятий к организованным рублёвым сбережениям на приемлемом уровне. В 2014 году ставки по рублёвым инструментам (включая ставки по операциям поддержания рублевой ликвидности банков) будут постепенно снижаться, но с оглядкой на складывающуюся ситуацию на внутреннем валютном рынке.

4. Возможности рефинансирования внешних обязательств государства сохраняются на приемлемом уровне. В 2014 году ожидается поступление *шестого транша* кредита Антикризисного фонда ЕврАзЭС (USD 440 млн), оставшейся части российского госкредита (USD 1.5 млрд), размещение новых внутренних выпусков валютных гособлигаций (USD 700 млн), а также третьего выпуска еврооблигаций (объём эмиссии может составить до USD 800 млн). Кроме того, ожидается увеличение валютных поступлений от приватизации государственных активов, что позволит, среди прочего, пополнить золотовалютные резервы и доходную часть республиканского бюджета.

5. С точки зрения реального эффективного курса белорусского рубля по отношению к корзине валют стран – основных торговых партнёров Беларуси (с учётом соотношения темпов инфляции) проведение ступенчатой девальвации номинального курса в настоящее время выглядит нецелесообразным.

6. В 2014 году следует ожидать определённого снижения девальвационных ожиданий в экономике, однако этот процесс будет иметь скорее нелинейный характер. Соответственно, снижение девальвационных ожиданий вкупе с вышеперечисленными факторами будет способствовать уменьшению давления на обменный курс белорусского рубля и золотовалютные резервы страны.

# РЫНОК ТРУДА И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ЛОВУШКА СЖАТОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

**Владимир Валетко**

## **Резюме**

В 2013 году закрепились определённые позитивные тенденции в области повышения рождаемости. Однако сохраняющиеся структурные проблемы рынка труда не позволяют рассчитывать на повышение вклада человеческого капитала в экономический рост в среднесрочной перспективе. Сжатая дифференциация в оплате труда приводит к вымыванию квалифицированных кадров, а отток трудовых мигрантов – к снижению производительности труда в экономике. В то же время политика таргетируемого повышения заработной платы определяет рост издержек нанимателей и разрушает создание рабочих мест в будущем. Для поддержания конкурентоспособности экономики необходим динамичный рынок труда, однако к этому не готова система социальной защиты.

## **Тенденции:**

- сокращение численности трудоспособного населения и старение занятых в экономике;
- замедление темпов создания новых рабочих мест;
- высокая текучесть кадров и проблема «утечки мозгов»;
- несоответствие институтов социальной защиты требованиям рынка труда;
- продолжение роста рождаемости на фоне снижения устойчивости браков.

## **Демография**

В 2013 году продолжился тренд снижения естественной убыли населения Беларуси: по сравнению с 2012 годом, естественная убыль уменьшилась на 30.4% и составила 7 409 чел. В конце 2013 года численность населения составила 9.468 млн против 9.464 млн чел. по состоянию на начало года.

В 2013 году в стране родилось 118 463 ребёнка, умерло – 125 872 чел. Число умерших уменьшилось на 0.5% (659 чел.), а число родившихся увеличилось на 2.2% (2 570 чел.). В целом по стране в 2013 году число умерших пре-

высило число родившихся на 6.3% (в 2012 — на 9.2%).<sup>1</sup> Как и в предыдущие годы, во всех областях республики население сократилось, тогда как в г. Минске оно выросло на 16 тыс. чел. В целом за последние пять лет население столицы увеличилось на 90 тыс. чел.<sup>2</sup>

Однако численность трудоспособного населения по-прежнему сокращается. В 2013 она уменьшилась на 64.4 тыс. чел. (в 2012 — на 86.4 тыс. чел.).<sup>3</sup> Постепенное сокращение доли трудоспособного населения связано с демографическими факторами, которые подробно анализировались в *Белорусском ежегоднике* в предыдущие годы<sup>4</sup>: по мере увеличения доли населения старше трудоспособного возраста происходит сокращение доли населения в трудоспособном возрасте. Согласно прогнозу, опубликованному *Белстатом*, к 2032 году, с учётом миграции и естественной убыли населения, количество трудоспособного и нетрудоспособного населения достигнет 4.874 и 4.361 млн чел. соответственно, то есть доля трудоспособного населения составит 52.8% (в 2014 году — 59.5%). До 2023 года прогнозируется увеличение доли лиц моложе трудоспособного возраста.<sup>5</sup>

На ослабление влияния неблагоприятных демографических факторов направлена *Программа демографической безопасности на 2011–2015 годы*. Среди реализованных мер, которые в 2013 привели к существенному росту рас-

---

<sup>1</sup> Численность и естественный прирост населения // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/population.php>.

<sup>2</sup> О демографической ситуации в 1-м кв. 2014 // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/demographics.php>.

<sup>3</sup> См.: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/labor.php>.

<sup>4</sup> См., напр.: Гайдук К. Рынок труда и социальная политика: пик политико-делового цикла и «модернизация» // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2013. С. 285–287.

<sup>5</sup> Демографический ежегодник Республики Беларусь: Стат. сб. // *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Минск, 2013. С. 69, 103.

ходов Фонда социальной защиты населения (ФСЗН), увязка пособия по уходу за ребенком до *трёх* лет со средней заработной платой одного из родителей. Рассматривается также введение института материнского капитала (в России выдается с 2007 года). В Беларуси аналогом может стать проект «Большая семья». По приблизительным расчётам, суммы могут составить USD 10 тыс. за первого и 20 тыс. за второго ребёнка.<sup>6</sup>

В 2013 году количество зарегистрированных браков увеличилось на 14.3%, количество разводов уменьшилось на 7.5%, по сравнению с 2012 годом. В 2013 на 1000 браков приходилось 414 разводов, в 2012 году — 512 разводов. Однако оснований говорить о закреплении устойчивости института семьи нет: в 1-м кв. 2014 на 1000 браков пришлось уже 587 разводов (в 1-м кв. 2013 — 530 разводов). Таким образом, снижение альтернативных издержек семей по рождению и воспитанию детей (возросший уровень пособий) происходит на фоне асинхронности продолжающегося роста рождаемости и снижения устойчивости браков.

В 2013 году миграционный прирост составил 11 643 чел., компенсировав тем самым естественную убыль населения и обеспечив увеличение его численности на 4.2 тыс. чел. по сравнению с началом года. Этот миграционный прирост увеличился по сравнению с 2012 годом на 2 315 чел., или на 24.8%. Количество прибывших иностранцев возросло на 1.5 тыс. чел. (+8%), количество уехавших за границу белорусов уменьшилось на 1 тыс. чел. (–10.5%). Основной приток мигрантов (75.6%) в Беларусь приходился на страны СНГ, а именно Россию, Украину и Казахстан. Большинство эмигрантов (56.2%) в свою очередь направлялись в Россию.

Однако учитывать потенциал внешней миграции следует с существенными оговорками, что также обсуждалось в предыдущих выпусках *Ежегодника*. Отметим лишь два момента.

---

<sup>6</sup> Проект «Большая семья»: *Мамы не верят, экономисты сомневаются, Минтруда обещает доработать* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://finance.tut.by/news369913.html>.

*Во-первых*, в соответствии с изменениями, внесёнными в соответствующую *Инструкцию*<sup>7</sup>, с 2012 года в показатель прибывших включаются несовершеннолетние граждане Республики Беларусь, родившиеся в иностранных государствах<sup>8</sup> (порядка 3 тыс. детей в год).

*Во-вторых*, не является секретом, что реальный взаимный миграционный обмен населением между Беларусью и Россией значительно отличается от данных официальной белорусской статистики. Подтверждением данного факта может также служить несовпадение данных *Белстата* и *Росстата* по взаимной миграции: белорусская статистика отражает 4 953 чел., выехавших в Российскую Федерацию в 2011 году, тогда как российская указывает прибытие 10 182 чел. Такая же ситуация сложилась и в 2012 году: данные Беларуси свидетельствуют о 5493 чел. выбывших, а России — 16 564 чел. прибывших. Таким образом, разница в данных составляет 11 071 чел.<sup>9</sup>, что сопоставимо с годовым миграционным приростом, отражаемым официальной белорусской статистикой.

## **Занятость и безработица**

В 2013 году в экономике Беларуси занятость составила 4517.8 тыс. чел., что на 1.3% (53.3 тыс. чел.) меньше, чем в 2012 году.<sup>10</sup> Доля занятых на предприятиях частной формы собственности достигла 56.2% (в 2010 году — 54.0%).<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Инструкция о порядке ведения регистрационного учёта граждан по месту жительства и месту пребывания (постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 15 ноября 2007 года № 364).

<sup>8</sup> Демографические процессы в 2012 году развивались позитивно // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://mintrud.gov.by/ru/demographia>.

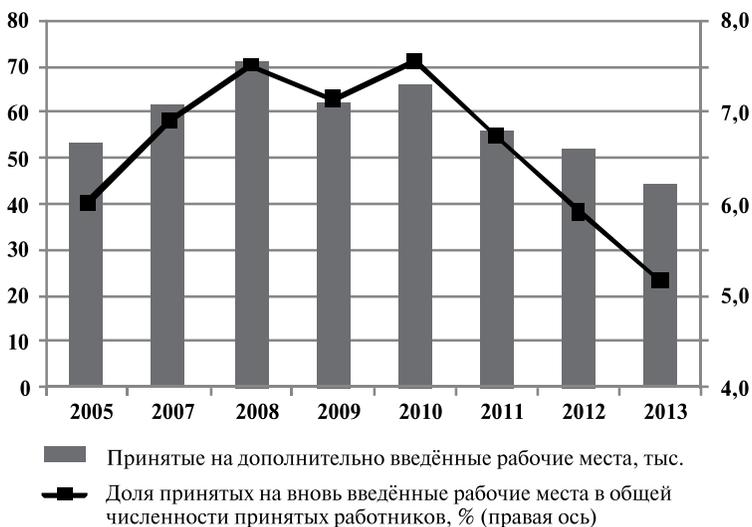
<sup>9</sup> Статистический сборник *Беларусь и Россия, 2013, Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2013*.

<sup>10</sup> В 2013 году численность занятых в экономике Беларуси сократилась на 53.3 тыс. чел. (1.3%) // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://select.by/content/view/6616/126/>

<sup>11</sup> Численность экономически активного населения, см.: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/labor.php>.

Однако одновременно выросла доля занятых на частных предприятиях с государственной долей собственности — до 21,7% (в 2010 году — 20,3%).

**Рис. 1. Динамика трудоустройства на новые рабочие места**



Министерство экономики поставило задачу создать более 200 тыс. «высокопроизводительных рабочих мест» (около 5% от численности занятых), в том числе 56 тыс. мест в 2013 году. Предполагалось, что эти новые места «сгенерируют от 2 до 3% ВВП дополнительно»<sup>12</sup>. Однако в прошлом году на дополнительно введенные рабочие места принято 44,5 тыс. чел. Темпы создания новых рабочих мест замедляются (рис. 1), что свидетельствует о торможении модернизации экономики (при сложившихся в 2013 показателях, на полное обновление рабочих мест потребуется свыше 50 лет).

<sup>12</sup> Снопков Н. В Беларуси за три года необходимо создать 200 тыс. высокопроизводительных рабочих мест // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/economics/V-Belarusi-za-3-goda-neobходимо-sozdat-200-tys-vysokoproizvoditelnyx-rabochix-mest--Snopkov\\_i\\_605679.html](http://www.belta.by/ru/all_news/economics/V-Belarusi-za-3-goda-neobходимо-sozdat-200-tys-vysokoproizvoditelnyx-rabochix-mest--Snopkov_i_605679.html).

Реаллокация рабочей силы на новые рабочие места в более производительных секторах идёт очень медленно<sup>13</sup>, в то же время наблюдается достаточно высокая текучесть кадров (в 2013 коэффициент общего оборота составил 55%). Однако переток кадров мотивирован скорее искажённым поведением соискания ренты (поиск менее напряжённой работы, особенно в бюджетной сфере, где практически отсутствует дифференциация оплаты труда), чем желанием производительно трудиться на новом месте. Частично эта текучесть кадров объясняется сезонными движениями работников, особенно в бюджетной сфере. С другой стороны, ряды мигрантов пополняют, как правило, более активные и производительные работники.

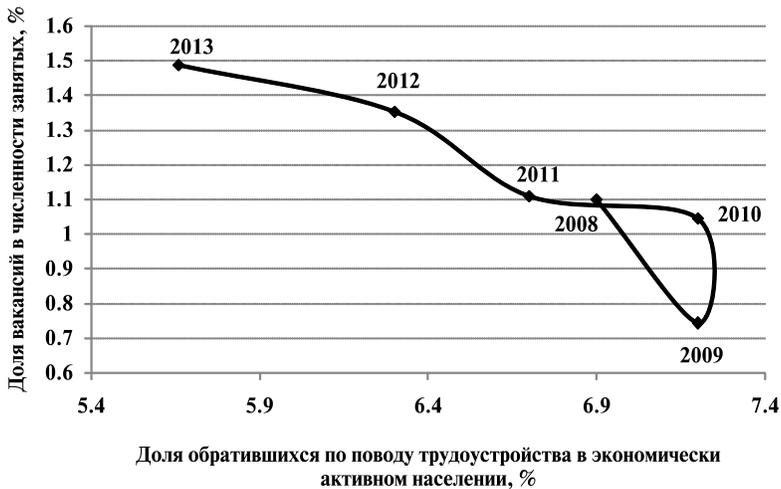
Трудовая миграция приводит к снижению предложения на внутреннем рынке труда, что отражается более быстрым по сравнению с ростом вакансий<sup>14</sup> сокращением обращений в службы занятости за содействием в трудоустройстве (рис. 2). В 2013 за содействием в трудоустройстве обратилось 257 тыс. чел. (88.5% от уровня 2012 года), из которых 158.3 тыс. зарегистрированы в качестве безработных (88.1% от уровня 2012 года). Всего в 2013 году службами занятости трудоустроено 182.1 тыс. чел., из них 121 тыс. безработных.

---

<sup>13</sup> Доля занятых в отраслях промышленного производства сократилась с 25.6 в 2012 до 25.4% в 2013 году, в сельском хозяйстве также имело место незначительное сокращение (с 10.0 до 9.7% соотв.). Сократившаяся доля занятых в строительстве в 2012 по сравнению с 2011 (с 8.6 до 7.7%) ещё немного снизилась (7.6%). В то же время произошёл рост доли занятых в торговле (с 13.9 до 14.5%).

<sup>14</sup> По состоянию на 1 января 2014, в органы по труду, занятости и социальной защите поступили сведения о наличии 50.5 тыс. вакансий, что составило 81.5% к уровню 2012 года. При этом рынок труда ориентирован на рабочие профессии, которые составили 75.5% от общего количества заявленных нанимателями вакансий (в 2012 году – 77.7%). Не изменился и территориальный дисбаланс: каждая *третья* вакансия зарегистрирована в г. Минске, где общее число вакансий превысило число зарегистрированных безработных в 10.2 раза.

**Рис. 2. Кривая Бевеиджа для рынка труда Беларуси, 2008–2013 годы**



Официально зарегистрированная безработица остаётся довольно низкой.<sup>15</sup> На конец 2013 года численность безработных составила 20.9 тыс. чел., или 0.5% от экономически активного населения. В 2013 году средний период трудоустройства безработных оставался на уровне прошлого года и составил 1.4 мес. В то же время у женщин он более длительный — 1.8 мес. (у мужчин — 1.2 мес., молодёжи — 1.3 мес.). По состоянию на 1 января 2014, более половины всех состоящих на учёте безработных — мужчины (59.4%), молодёжь в возрасте 16–30 лет составляет 34.6%. На долю безработных с высшим образованием пришлось лишь порядка 10%.

В то же время среди безработных 17.2% приходится на категории особо нуждающихся в социальной защите, неспособных на равных конкурировать на рынке труда (инвалиды, дети-сироты, родители в многодетных и неполных семьях, а также воспитывающие детей инвалидов,

<sup>15</sup> Уровень реальной безработицы в Беларуси оценивался в предыдущих выпусках «Ежегодника».

освобождённые из мест лишения свободы, ветераны боевых действий на территории других государств, молодежь в возрасте до 21 года, впервые ищущие работу и др.).<sup>16</sup> Низкое пособие по безработице не позволяет рассматривать службу занятости как институт, готовый предложить нанимателям качественную рабочую силу и содействовать реструктуризации экономики.

### **Трудовая миграция и заработная плата**

В условиях, когда институты рынка труда Беларуси не справляются с эффективной реаллокацией трудовых ресурсов, растёт приток рабочей силы из-за рубежа. В 2013 году в Беларусь на работу прибыли более 18 тыс. иностранных граждан, что в *два* раза больше, чем в 2012 году. «Это связано с увеличением инвестиционных проектов, реализуемых в Беларуси: строительство АЭС, объектов для чемпионата мира по хоккею 2014», — пояснили в МВД. В Беларуси преимущественно работают граждане Украины (7 тыс.), Китая (3 тыс.), Турции (1,3 тыс.), Литвы и Узбекистана (по 1.2 тыс.). В то же время в 2013 по официально зарегистрированным контрактам из Беларуси уехали 5.5 тыс. трудовых мигрантов, что на 15% меньше, чем в 2012 году.

Вместе с тем эксперты отмечают, что незарегистрированные потоки миграции существенно превосходят официальные данные. В 2013 количество трудовых мигрантов, работающих в России в любой данный момент времени, оценивалось в 130–150 тыс. чел.<sup>17</sup> С учётом продолжительности трудовой деятельности (которая даже по зарегистрированным трудовым договорам составляет менее 6 мес.), указанная цифра позволяет оценивать численность белорусских трудовых мигрантов только в России от 300 до 600 тыс. в течение года, что совпадает с оценками других экспертов.

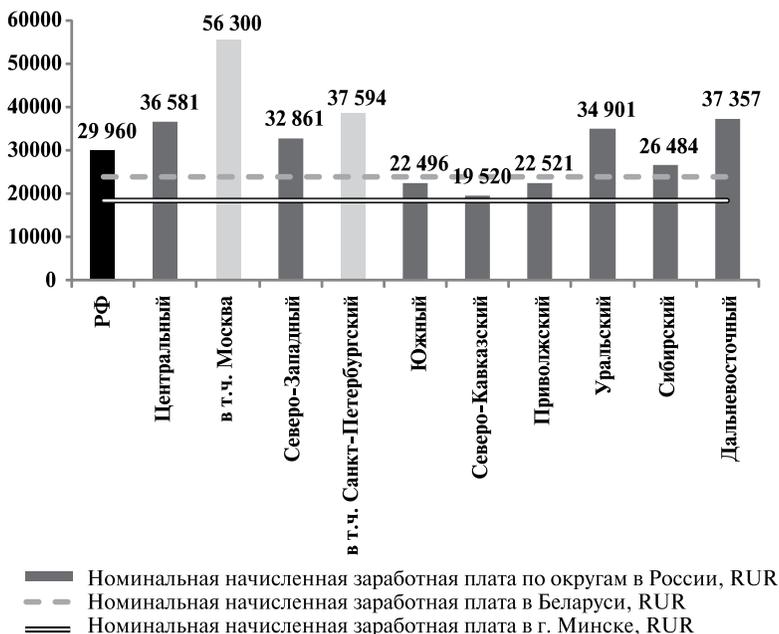
Отсутствие барьеров для трудовой мобильности в рамках Единого экономического пространства (ЕЭП)

<sup>16</sup> Состояние рынка труда; см.: <http://mintrud.gov.by/activity/sostojanie/>

<sup>17</sup> Valetka, U. (2013) Development and Side Effects of Remittances – the Case of Belarus // *Research report*, European University Institute [Electronic resource] Mode of access: <http://ssrn.com/abstract=2430806>.

обострило существующие структурные проблемы рынка труда Беларуси, где в 2013 году средняя заработная плата составляла порядка 60% от заработной платы в России. Эта разница сама по себе оставалась довольно притягательным фактором для работников из Беларуси. Не случайно, согласно данным Федеральной миграционной службы (ФМС), из кумулятивной цифры зарегистрированных по месту пребывания белорусов (713 тыс. чел. на 01.01.2013) почти 80% приходилось на *два* географически близких округа: Центральный (42.0%) и Северо-Западный (35.7%), где находятся самые большие города России и заработная плата намного выше средней по стране (рис. 3).

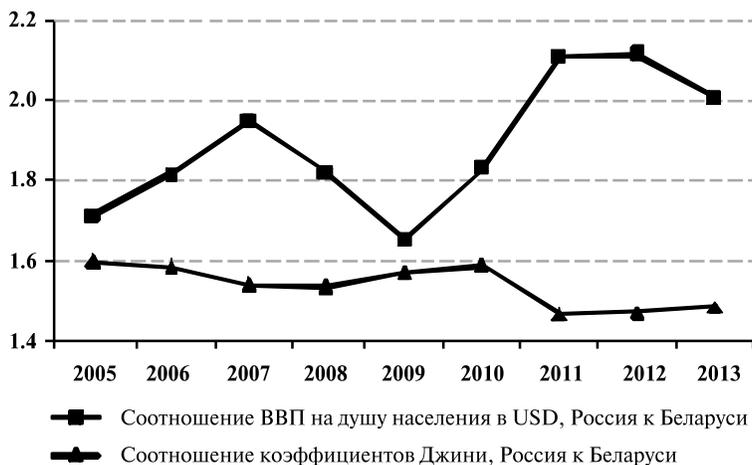
Рис. 3. Средняя заработная плата в России и Беларуси, 2013 год



Однако более существенным является тот факт, что в Беларуси установилась сжатая дифференциация доходов, которая определяет небольшую разницу в соотношении доходов квалифицированных и неквалифицированных

работников. Именно это и приводит к выталкиванию в среднем более производительных работников. Коэффициент Джини может служить оценкой отдачи на инвестирование в квалификацию – в России она примерно в 1.5 раза выше (рис. 4).

**Рис. 4. Соотношение ВВП на душу населения и коэффициенты Джини, Россия к Беларуси (2013 год – оценка)**



Таким образом, Беларусь находится в своеобразной ловушке равенства доходов: все усилия по повышению заработной платы не позволяют достичь желаемой цели (удержания лучших кадров), поскольку остаётся мощным действием выталкивающего фактора – относительно более низкой отдачи на человеческий капитал. Позитивный отбор мигрантов приводит к снижению темпов роста производительности труда и ВВП в результате проблемы «утечки мозгов».

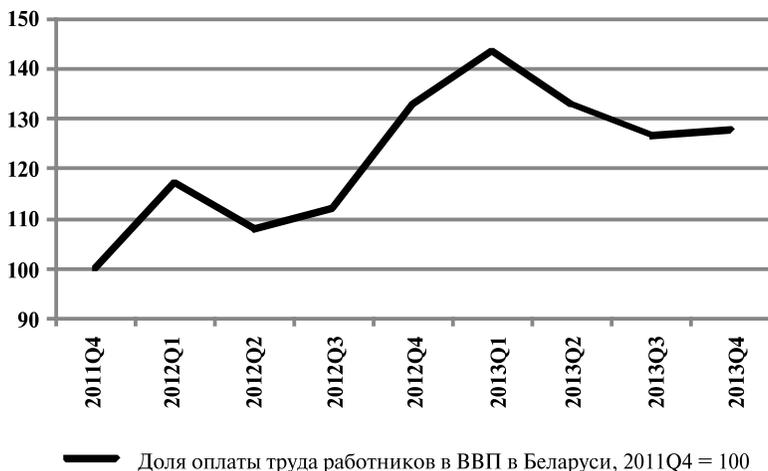
Данная ловушка находит подтверждение в реакции занятых на повышение заработной платы: ответного роста производительности труда не наблюдается (рис. 5). В результате растёт доля оплаты труда в ВВП Беларуси (рис. 6), отражающая номинальные удельные издержки труда, которые выше, чем в других странах ЕЭП. То же

касается и налогов на труд (отчислений от заработной платы в ФСЗН).

**Рис. 5. Динамика соотношения роста производительности труда и реальной заработной платы (нарастающим итогом по годам)**



**Рис. 6. Динамика роста доли оплаты труда работников в ВВП Республики Беларусь (в номинальном выражении)**



Нельзя непрерывно наращивать зарплаты без роста производительности труда. Экономика Беларуси при дальнейшем замедлении её роста ввиду сужения внешних рынков (прежде всего России) оказывается перед необходимостью проведения «внутренней девальвации». Определённые признаки такой девальвации начали проявляться во второй половине 2013 года: снизились темпы роста заработной платы (см. рис. 6), в два раза, по сравнению с 2012, увеличилось количество уволенных в связи с сокращением штатов. Однако по-прежнему сохраняется давление на курс национальной валюты, ожидание её номинальной девальвации, закрепляется инфляционная спираль, что на фоне макроэкономической нестабильности не позволяет привлекать необходимые прямые иностранные инвестиции.

Частные фирмы отмечают проблему качества кадров.<sup>18</sup> Причины коренятся в качестве образования, но последнее лишь отражает другие структурные проблемы, и в первую очередь — институтов рынка труда, которые решают задачи по уравниванию доходов, а не стимулируют производительную занятость.

Так, в настоящее время минимальная заработная плата превышает тарифную часть оплаты труда профессора, межразрядная разница в действующей в бюджетной сфере тарифной сетке снизилась с 8 раз до чуть более двух в результате введения в разгар инфляции 2011 года корректирующих коэффициентов. Следовательно, необходима реформа регулирования заработной платы, в первую очередь отмена *Единой тарифной сетки* (ЕТС) и переход на отраслевые системы оплаты труда в бюджетной сфере.

О накопленных проблемах экономики и рынка труда свидетельствует рост показателей неполной занятости.<sup>19</sup> По данным *Белстата*, в январе-декабре 2013 вынужденная неполная занятость составила 127.1 тыс. чел., или 3.8% от списочной численности работников (в январе-

<sup>18</sup> Valetka (2013), op. cit.

<sup>19</sup> Согласно оценкам Всемирного банка, избыточная численность занятых в Беларуси может составлять до 10%. См. <http://documents.worldbank.org/curated/ru/2012/04/16473080/belarus-country-economic-memorandum-economic-transformation-growth>

декабре 2012 — 92.7 тыс. чел., или 2.7%). Численность работников, переведённых на работу с неполной рабочей неделей (днём), составила 49.6 тыс. чел., или 182.1% к январю–декабрю 2012 года (27.3 тыс. чел.). Численность работников, которым предоставлялись отпуска по инициативе нанимателя, составила 77.4 тыс. чел., или 118.4% к январю–декабрю 2012 года (65.4 тыс. чел.).

Следует также учитывать активное использование мер административного регулирования неполной занятости. На многих предприятиях предоставлялись не вынужденные, а «социальные» отпуска по заявлению самих работников, что способствовало сокращению показателей неполной занятости.

### Социальные программы

Формально, 2013 год показал, что финансирование программ социальной помощи (без социального страхования) носит контрциклическую природу: на фоне падения ВВП соцподдержка увеличивается — с 2.2 до 2.5% от ВВП (рис. 7). Отчётливо проявилась тенденция фокусировать социальные программы на семьях с детьми, что в свою очередь привело к снижению с 13 до 5% доли затрат на социальную помощь, которая требует тестирования доходов. За счёт привязки пособия по уходу за детьми до *трёх* лет к средней заработной плате, доля категории пособий, связанных с детьми, составила 63% от затрат на социальные программы (рис. 8).

Отражением этого явился существенный рост расходов ФСЗН на пособия по уходу за детьми до *трёх* лет, что совпало с прекращением во второй половине 2013 роста пенсий (по итогам года, реальная пенсия составила 100.5% к 2012 году). Несмотря на продолжающееся увеличение пенсионной нагрузки на занятых в экономике (в 2013 численность занятых в экономике, приходящихся на 1 пенсионера, уменьшилась с 1.73 до 1.69 чел.), отсутствуют инициативы по реформированию пенсионной системы.<sup>20</sup>

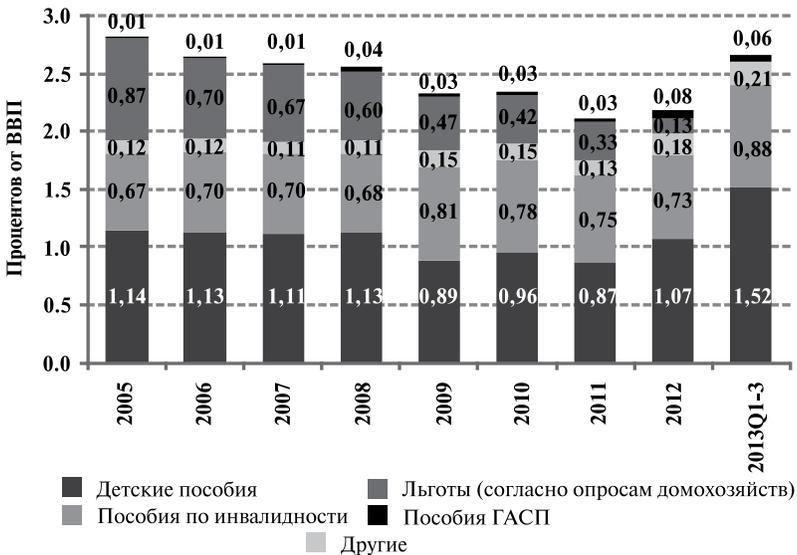
<sup>20</sup> В 2013 году внесены определённые изменения в регулирование профессиональных пенсий.

Вместе с тем нужны как параметрические (увеличение пенсионного возраста), так и структурные (введение накопительного уровня) усовершенствования.

**Рис. 7. Доля затрат на социальную помощь в ВВП**



**Рис. 8. Затраты на социальную помощь по категориям, % от ВВП**



ФСЗН является также источником средств на выплату пособия по безработице, максимальный размер которого в настоящее время ограничен двумя базовыми величинами (Вг 260 тыс., по состоянию на 1 октября 2013 года). На эту дату средний размер пособия по безработице составил Вг 142.6 тыс., или 13.9% от бюджета прожиточного минимума (БПМ), 9.7% от минимальной заработной платы (МЗП), 2.6% от средней заработной платы. Безработные имеют возможность также обратиться за государственной адресной социальной помощью (ГАСП), которая позволяет поддержать доходы семьи безработного на уровне БПМ на члена семьи (действующая черта бедности в Беларуси) в течение 6 мес. в году. В 2013 такое ежемесячное социальное пособие получили менее 1 тыс. безработных.<sup>21</sup>

Действующая система страхования безработицы позволяет поддерживать имевшийся уровень потребления в течение *трёх* месяцев лишь работникам, уволенным по сокращению (они получают выходные пособия в размере трёхкратного среднемесячного заработка). В целом, пособие по безработице и предоставляемая помощь (ГАСП и др.) не позволяют безработному избежать периодов получения доходов ниже уровня БПМ, что может препятствовать мобильности и активному поиску работы. В этом Беларусь существенно отличается от развитых стран, где существует понимание того, что, по сути, поиск работы – самый производительный вид деятельности с точки зрения всего общества. Для сравнения, если в 2012 году в Беларуси затраты на пособия по безработице составляли 0.004% от ВВП, то в переходных странах – 0.39%, в странах ОЭСР – 0.61% от ВВП.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> В Беларуси ГАСП предоставляется с использованием множества фильтров, что позволяет повысить адресность помощи. Данные фильтры ещё более ужесточаются. Так, с 1 января 2014 года в соответствии с Указом Президента от 5 декабря 2013 года № 550 ежемесячное социальное пособие не будет предоставляться безработным, которые в течение 6 месяцев, предшествующих месяцу обращения, отказались от предложенной подходящей работы или прохождения профессиональной подготовки либо повышения квалификации.

<sup>22</sup> Оценки экспертов Всемирного банка на основе *OECD Employment Outlook 2012*.

В целом необходимо заключить, что институты социальной защиты Беларуси не соответствуют требованиям динамичного рынка труда. Не находят должной реализации и существующие инициативы. В 2013 году в министерстве труда и соцзащиты при содействии ПРООН разработаны подходы к социально-ответственной реструктуризации предприятий. Тем не менее вместо фокусирования на поддержке необходимых реформ рынка труда предпочтение отдаётся перераспределению средств в формирование будущих человеческих ресурсов. Одновременно и разрешение проблем рынка труда перекладывается на будущие поколения.

### **Заключение**

Политика таргетируемого повышения заработной платы приводит к росту трудовых издержек предприятий и дестимулирует создание рабочих мест в будущем. Сохранение конкурентоспособности требует непопулярных мер «внутренней девальвации».

Существующая система социальной защиты не готова к более динамичному рынку труда. Необходима реформа системы страхования от безработицы: работникам следует платить за желание искать более эффективное применение своим навыкам, поскольку поиск работы — самый производительный вид деятельности с точки зрения всего общества.

Экономика Беларуси при дальнейшем замедлении её роста может столкнуться с необходимостью «внутренней девальвации». Сохраняется постоянное давление на курс национальной валюты, ожидание её номинальной девальвации, закрепляется инфляционная спираль. Рост дифференциации в оплате труда — единственный путь, который позволит вернуть правильную мотивацию работникам, стимулировать производительность, сделать рынок труда более динамичным. Одновременно повышаются требования к социальным программам, призванные адресно компенсировать реальное снижение уровня потребления.

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР: ВСЕ ЯЙЦА – В ОДНУ КОРЗИНУ

**Александр Автушко-Сикорский**

### **Резюме**

Условия поставок российских энергоносителей остаются весьма благоприятными, что, с одной стороны, закрепляет зависимость от России в энергетической сфере, а с другой – позволяет откладывать реформирование белорусского энергетического сектора. В сравнении с 2012-м, в 2013 году доходы, генерируемые нефтеперерабатывающим сектором экономики, упали. Тем не менее цена поставок российской нефти по-прежнему позволяет белорусским НПЗ генерировать высокий уровень доходов. Для Беларуси цена на российский газ остаётся ниже едва ли не в три раза цены для европейских потребителей, однако перераспределение нагрузки по оплате электроэнергии увеличивает тарифы для белорусских предприятий как минимум в *четыре* раза в сравнении с тарифами в Европе. Сохранение системы перекрёстного субсидирования по-прежнему оказывает давление на стоимость производимой белорусскими предприятиями продукции за счёт высоких издержек энергопотребления. В итоге, энергосоставляющая в себестоимости белорусской продукции негативно сказывается на её конкурентоспособности, и это несмотря на низкие цены на нефть и газ.

### **Тенденции:**

- возрастающая зависимость от России в плане поставок нефти за счёт их перевода на поквартальный формат;
- снижение доходов нефтеперерабатывающего сектора вследствие ухудшения внешней конъюнктуры и постановки Мозырского НПЗ на плановый ремонт;
- сохранение перекосов в тарифах на электроэнергию для промышленных предприятий и населения;
- отсутствие устойчивых источников финансирования планов по ликвидации перекрёстного субсидирования.

### **Нефтяной сектор: падение объёмов и рост зависимости**

2013-й оказался неопределённым в том, что касалось соглашений по поставкам российской нефти: российская сторона перешла к поквартальному утверждению объёмов

поставок. В первую очередь это вызвано недовольством после применения белорусской стороной «разбавительной» схемы.<sup>1</sup> Особенное раздражение вызвал тот факт, что формально «разбавительная» схема являлась легальной и основывалась на законодательных лакунах Таможенного союза (ТС), которыми белорусская сторона не преминула воспользоваться, увеличив долю сомнительного нефтяного экспорта.

Кроме того, в 2013 году условием для определения объёмов поставок нефти в Беларусь установлен возврат определённых объёмов нефтепродуктов на российский рынок. Для обеспечения возвратных поставок нефтепродуктов Россия начала использовать более гибкий «нефтяной поводок», позволяющий контролировать объёмы возврата нефтепродуктов и удерживающий белорусскую сторону от поиска новых схем получения сверхдоходов.

«Разбавительный» бизнес, потери от которого, по оценкам российской стороны, составили от USD 1.5 до 2 млрд неуплаченных в бюджет Российской Федерации пошлин, юридически был прекращён в апреле 2013 решением Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) № 99, а де-факто закрыт в 3-м кв. 2013 года. Согласно решению ЕЭК, сложные органические растворители переводятся в товарную позицию 2710 ТН ВЭД, что квалифицирует их как нефтепродукты и обязывает к уплате экспортной пошлины. В 2013 экспорт белорусских разбавителей резко снизился по сравнению с 2012 годом и вернулся в рамки обычных среднегодовых объёмов.

В 2013 году Беларусь импортировала 21 млн т российской нефти: по 5.75 млн т с 1-го по 3-й кв. и 3.75 млн т в 4-м кв. Суммарные объёмы поставок снизились на 3.4% по сравнению с 2012 годом. Снижение поставок в 4-м кв. связывается с арестом генерального директора «Уралкалия» Владислава Баумгертнера (в ходе т. н. «калийного конфликта»), вызвавшим недовольство Москвы. Хотя

---

<sup>1</sup> См.: Манёнок Т. Энергетический сектор: расцвет в канун распада // *Белорусский ежегодник 2012*. Минск, 2012. С. 296–297.

формально одной из причин сокращения объёмов поставок называлась необходимость ремонта фрагмента трубопровода «Дружба» (700 км). Дополнительной причиной урезания объёмов поставок явилось нарушение белорусской стороной договоренностей по возврату нефтепродуктов на российский рынок: Беларусь поставила почти в *два* раза меньше, нежели предусматривалось договоренностями.

В период с января по ноябрь Беларусь экспортировала 1.480 млн т сырой нефти по средней цене USD 766 за тонну (снижение на 1.8 и 2.4% соответственно), нефтепродуктов – 12.4 млн т по средней цене USD 751 за тонну (падение на 23.5 и 10% соответственно). Суммарная стоимость экспортированной нефти составила USD 1.13 млрд, нефтепродуктов – USD 9.436 млрд.

В 2013 году Мозырский НПЗ переработал 11.08 млн т сырой нефти, сократив переработку на 0.1%. Одновременно с этим указанный НПЗ снизил объёмы производства: выход переработки составил 2.56 млн т бензинов и 3.56 млн т дизельного топлива (снижение на 3.4 и 2.4% соответственно). Снижение показателей производства обусловлено преимущественно плановым капитальным ремонтом завода с остановкой производственных мощностей.

Кроме того, в сентябре принято решение о проведении модернизации на Мозырском НПЗ, которая предусматривает монтаж установки производства высокооктановых бензинов и установки гидрокрекинга тяжёлых нефтяных остатков, что позволит заводу после реконструкции увеличить глубину переработки нефти с 72 до 90%. Модернизация потребует вложений в объёме USD 1.4 млрд, 350 млн из которых будут профинансированы за счёт займа «Сбербанка» Российской Федерации.

Поскольку ремонт на Мозырском НПЗ, проходивший в период с октября 2012 по октябрь 2013 года, предполагал остановку всех производственных мощностей, белорусская нефтепереработка начала накапливать нефтепродукты в хранилищах для гарантии обеспечения поставок в летний и зимний периоды, когда традиционно происходит рост

спроса на бензин. Дополнительными стимулами к накоплению топлива, вместо его выпуска на рынок, явились известия о сокращении поставок нефти из-за ремонта трубопровода «Дружба», ожидания сокращения объёмов поставок в 4-м кв. 2013 года, а также поломка установки каталитического крекинга в начале августа.

По настоянию российской стороны, Беларусь практически полностью прекратила экспорт биодизеля в Украину. В результате перехода на накопление нефтепродуктов в хранилищах, белорусский бензин практически полностью исчез с российского рынка в конце 3-го кв., а в течение всего года наблюдались нарушения в поставках белорусского топлива по долгосрочным украинским контрактам. В течение 2013 года экспорт белорусских нефтепродуктов в Украину в физическом выражении сократился на 32.4%, в денежном — на 40.0%.

Сокращение доли продукции белорусских НПЗ на украинском рынке сбыта вряд ли будет «отыграно» в ближайшие годы. В первую очередь этому воспрепятствует запуск Лисичанского НПЗ, запланированный на весну-лето 2014 года.<sup>2</sup> Планируется, что Лисичанский НПЗ будет производить топливо стандарта Евро-4 и Евро-5, перерабатывая при этом до 8 млн т сырой нефти в год. Высокая мощность Лисичанского НПЗ, а также разветвлённая логистическая сеть, которой в Украине обладает собственник завода российская компания «Роснефть», позволят осуществлять поставки нефтепродуктов, в том числе, и в Западную Украину (НПЗ находится на востоке, в Луганской области). Кроме того, в минувшем году заново запущен Одесский НПЗ, перерабатывающий до 2.8 млн т в год.

В итоге, к середине 2014 конкуренция среди производителей нефтепродуктов серьёзно возрастет, что сделает украинский рынок менее привлекательным для белорусов ввиду снижения цен на продукцию. Скорее всего, в 2014

---

<sup>2</sup> См.: Украинские дела Беларуси. Прагматический аспект // *Наше мнение* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://nmnby.eu/news/analytics/5426.html>.

году белорусские поставщики вынуждены будут переориентировать экспортные потоки на европейский рынок.

Несмотря на падение, объёмы переработки нефти на белорусских НПЗ, равно как и выручка от продажи нефтепродуктов и сырой нефти, остаются весьма высокими ввиду выгодных условий поставок российской нефти. В 2013 Беларусь импортировала нефть по средней цене USD 380 за тонну, что более чем в *два* раза ниже средней цены российской нефти на границе с Германией. «Нефтяная скидка» позволила Беларуси сэкономить около USD 9.5 млрд в сравнении с ситуацией, если бы нефть закупалась по рыночным ценам.

В декабре 2013 белорусское правительство направило руководству компании «Роснефть» предложение о покупке госдоли Мозырского НПЗ (42.67% акций), а также покупке ООО «МНПЗ Плюс», владеющего 12.25% акций Мозырского НПЗ. Отметим, что «Роснефть» уже владеет долей НПЗ через пакет акций компании «Славнефть». Кроме выплаты балансовой стоимости акций в размере USD 518 млн, одним из условий продажи МНПЗ называется увеличение производственных мощностей до 20 млн т. Несмотря на то что «Роснефть» заинтересовалась сделкой, продажа акций Мозырского НПЗ скорее всего затянется: учитывая высокую прибыльность предприятия, белорусские власти заинтересованы в получении дополнительных «бонусов», сопутствующих продаже.

В 2014 году условия поставок нефти для Беларуси оказались ещё более выгодными: в конце 2013 года подписан полугодовой баланс, предполагающий поставку в течение *шести* месяцев 11.5 млн т нефти, что согласуется с запрошенными Беларусью 23 млн т на год. Но объёмы поставок нефти напрямую увязаны с договоренностями по реализации «пяти интеграционных проектов», в которых заинтересована российская сторона: создание холдинга МАЗ–КамАЗ; приватизация Минского завода колёсных тягачей (МЗКТ) предприятиями российского ВПК; проект сотрудничества ОАО «Газпром» с ОАО «Гродно Азот»; слияние ОАО «Пеленг» с корпорацией «Роскосмос» и ОАО «Интеграл» с холдингом «Росэлектроника».

## Газовый сектор: помогла рецессия

После подписания соглашений о создании Единого экономического пространства (ЕЭП) и продажи «Белтрансгаза» «Газпрому», цена на газ для Беларуси значительно снизилась за счёт ухода от использования европейской формулы формирования цены на газ. В 2012 году цена на природный газ, поставляемый из России, снизилась с USD 265 за 1000 м<sup>3</sup> до USD 165.6 в среднегодовом исчислении. В 2013 году цена на газ почти не изменилась и составила USD 160.5 за 1000 м<sup>3</sup>.

Согласно материалам, подготовленным в июне к ежегодному собранию акционеров «Газпрома», в 2014 среднегодовую цену российского газа для Беларуси предлагалось повысить до USD 183.7/1000 м<sup>3</sup>. Однако серьёзного повышения не произошло, и в 2014 году Беларусь будет получать российский газ по цене USD 167/1000 м<sup>3</sup>. Роль ограничителя сыграло ценовое эмбарго, наложенное президентом В. Путиным. В 2013 году в России началась рецессия, наблюдалось падение конкурентоспособности продукции за счёт быстрого роста энерготарифов, что ведёт к повышению цен. Это обусловило необходимость заморозки цен для внутренних производителей: в течение *пяти* последующих лет рост цен на энергоносители для внутренних потребителей в России (а значит, и Беларуси) не должен превышать величину инфляции.

В 2013 Беларусь импортировала 20.3 млрд м<sup>3</sup> газа, как и в 2012 году. Таким образом, льготная цена на газ в сравнении с ценой для европейских потребителей (USD 400.59/1000 м<sup>3</sup> на границе с Германией) позволила сэкономить USD 4.89 млрд.

В 2012 году средняя цена на газ для предприятий составила USD 279/1000 м<sup>3</sup>, что оказалось на USD 4 выше, чем в 2013 году. Скидки предоставлялись лишь предприятиям, входящим в структуру Минэнерго (USD 216/1000 м<sup>3</sup>), ОАО «Гродно Азот» (USD 218). Если цена на газ для «Гродно Азота» не изменилась, то для предприятий структуры Минэнерго она снизилась на USD 29/1000 м<sup>3</sup>. При этом с 1 января 2014 цена на газ снизилась для промышленных предприятий на величину до USD 10, для ИП и юрлиц – на

USD 7.25/1000 м<sup>3</sup>. Предприятия, производящие азотные удобрения, получают скидку в размере 13.0%, организации электроэнергетики – 7.7%, бюджетные организации и ЖКХ – 7.5% от цены 2013 года.

В 2013 для внутренних потребителей цена на природный газ увеличилась на USD 4 – с USD 15.95 до около 20 за 1000 м<sup>3</sup> плюс НДС. Увеличение произошло за счёт того, что начиная с 2013 наценка на газ индексируется на уровень инфляции, который, по итогам 2012, составил 21.8%.

### **Энергетика: декларации на фоне роста цен**

Несмотря на льготные цены на газ в сравнении с европейскими потребителями, в Беларуси перекрёстное субсидирование электроэнергии по-прежнему создаёт серьёзные диспропорции для реального сектора экономики. Цена на электроэнергию для промышленных предприятий остаётся довольно высокой. Так, на 1 января 2013 средний тариф на электроэнергию для промышленных предприятий составил 13.82 цента, для населения – 3.53 цента за 1 кВт·час. В 2013, по сравнению с предыдущим годом, электроэнергия подорожала для предприятий на 0.72%, для населения – на 38.9%.

Однако в сравнении с государствами Евросоюза энерготарифы в Беларуси остаются невысокими. В первом полугодии 2012 тарифы на электроэнергию для промышленных предприятий и населения составили: в Литве – 15.12 и 16.35 центов соответственно, в Латвии – 12.30 и 18.02, в Польше – 10.04 и 18.40. Меньше всего за электроэнергию население платило в Болгарии, однако и здесь разрыв с Беларусью существенный – 10.98 центов за 1 кВт·час.

В результате, высокая энергоёмкость производства повышает издержки белорусской продукции, тем самым снижая её конкурентоспособность. По расчётам Минэкономики, ценовые диспропорции ежегодно обременяют реальный сектор на сумму более чем USD 1 млрд.

В Беларуси о необходимости ликвидации перекрёстного субсидирования рассуждают давно. В 2011 представители Министерства энергетики заявляли о планах

по ликвидации перекрёстного субсидирования в течение *четырёх* лет — до 2015 года. Одним из условий при этом предполагался рост средней заработной платы населения до уровня USD 1000 к 2015 для смягчения ценового эффекта. После девальвации белорусского рубля в 2011 эта перспектива стала сомнительной.

О необходимости ликвидации перекрёстного субсидирования вновь заговорили в 2013 году, когда серьёзно обострились проблемы со сбытом белорусской продукции, а также была достигнута договоренность в рамках ЕЭП о ликвидации изъятий с 2015 года. По заявлениям первого вице-премьера В. Семашко и заместителя премьер-министра П. Прокоповича, уход от перекрёстного субсидирования будет осуществлён в *две* стадии: апрель 2014 — ликвидация субсидирования электроэнергии; 2015 год — тепловой энергии. Две стадии, очевидно, запланированы для снижения давления на платёжный баланс республики. Так, по оценкам Минэкономики, ликвидация субсидирования потребует до USD 3.5 млрд вложений при условии сохранения золотовалютных резервов страны. Привлечение необходимых средств предполагается осуществить за счёт размещения государственных облигаций на внешнем и внутреннем рынках.

Вместе с тем ликвидация изъятий в торговле в рамках ЕЭП формально позволит крупным потребителям закупать электроэнергию и газ в России по ценам для внутренних потребителей. Для сравнения, в 2012 стоимость 1000 м<sup>3</sup> газа для российских предприятий составила USD 97.8, электроэнергии — 6.8 цента за 1 кВт·ч.

В ноябре 2013 с подписанием президентского указа № 499 «О сооружении Белорусской атомной электростанции» фактически дан старт работам по сооружению Белорусской АЭС. Поводом к подписанию указа явилось завершение работ по созданию фундамента АЭС и сооружению необходимой для строительства инфраструктуры. Подрядчиком строительных работ выступит российское ЗАО «Атомстройксэпорт»; суммарная мощность станции составит 2.4 МВт; срок запуска первого реактора — 2018, второго — 2020 год.

В 2013 затраты на сооружение необходимой для станции инфраструктуры составили около USD 120 млн, в 2014 году предполагается их удвоение. Ожидается, что производимая станцией энергия на пике составит до 40% от общего энергобаланса страны.

Хотя строительство АЭС снизит зависимость белорусской энергосистемы от поставок газа, станция не решает проблему зависимости от единственного поставщика топлива. По соглашению, заключённому с российской стороной, Беларусь не только получает российский кредит на строительство станции в размере USD 10 млрд, но также обязуется закупать в России оксид урана. Кроме того, при сотрудничестве со сторонними поставщиками возникает вопрос учёта конструктивных особенностей станции для изготовления урановых стержней или кассет. Однако в этом случае Беларусь в меньшей степени подвергается влиянию «политической» составляющей формирования цены на топливо, тем более что цены на оксид урана после прохождения 30-летнего пика в 2007 году находятся на весьма низком уровне.

## **Заключение**

В 2013 году нефтяные «сверхдоходы», генерируемые белорусской нефтянкой, снизились вследствие сворачивания «разбавительной» схемы. Нефтепереработка при этом по-прежнему вносит значительный вклад в доходы страны как в номинальном выражении, так и в процентах к ВВП.

Переход Беларуси на поквартальный баланс в оплате поставок российской нефти как никогда ярко показал степень зависимости белорусской экономики от устойчивости льготных поставок нефти из России. Вместе с тем геополитическая лояльность теперь перестала быть единственным условием стабильности этих поставок. В 2013 году Россия увязала поставки нефти с объёмом возврата выработанных из неё нефтепродуктов в количестве 3.1 млн т, усилив контроль над выполнением этого обязательства. Кроме того, Россия увязала нефтяной баланс на *второе* полугодие с прогрессом в реализации «пяти

интеграционных проектов». Таким образом, Москва увеличила эффективность нефтяного рычага, не прибегая к необходимости ввязываться в открытые конфликты ввиду отсутствия у Беларуси возможностей по диверсификации источников поставок энергоносителей.

Несмотря на то что ликвидация перекрёстного субсидирования значительно облегчит функционирование белорусских промышленных предприятий, «окно возможностей» здесь представляется упущенным. С одной стороны, Беларусь испытывает необходимость в повышении конкурентоспособности собственной продукции за счёт снижения издержек производства; с другой же стороны, процесс ликвидации перекрёстного субсидирования потребует финансирования, которое в данной ситуации с наибольшей вероятностью будет осуществляться за счёт внутренних и внешних заимствований, что в среднесрочной перспективе повысит нагрузку на платёжный баланс.

## ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ: ФОКУСИРОВКА НА ЗАЙМСТВОВАНИЯХ

Мария Акулова

### Резюме

В 2013 году темпы притока иностранного капитала в Беларусь продолжали оставаться низкими. Официальное отношение к приватизации не изменилось, что привело к полному отсутствию приватизационных сделок в прошедшем году. Такая установка вынуждает и далее прибегать к внешним займам и кредитам как основному источнику иностранного капитала. Сложная экономическая ситуация затрудняет процессы размещения еврооблигаций на мировых площадках, что стимулирует более интенсивное освоение рынка внутренних заимствований.

Принят ряд законодательных актов, нацеленных на улучшение бизнес- и инвестиционного климата Беларуси. Одним из основных акцентов является защита прав инвесторов и гарантирование права урегулирования споров.

### Тенденции:

- привлечение внешнего финансирования, в основном кредитов и займов, как серьёзная насущная проблема;
- отсутствие подвижек в приватизационном процессе;
- освоение нового инструмента привлечения финансирования – продажи валютных гособлигаций на внутреннем рынке ввиду сложностей на рынках внешних.

В 2013 году правительство планировало привлечь порядка USD 2 млрд прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на чистой основе, без учёта внешних заимствований, и USD 2.5 млрд за счёт продажи активов государственной собственности. Согласно статистическим данным, в 2013 объём привлечённых прямых иностранных инвестиций составил USD 2.233 млрд.<sup>1</sup> То есть план по привлечению ПИИ был выполнен; налицо также рост в сравнении с 2012 годом, когда объём ПИИ составил USD 1.442 млрд.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Платёжный баланс, международная и инвестиционная позиция и валовой внешний долг Республики Беларусь за 2013 год (предварительные данные); см.: <http://nbrb.by/statistics/BalPay/Comment/2013.pdf>.

<sup>2</sup> Там же.

С другой стороны, в 2013 сальдо финансового счёта составило минус USD 8.135 млрд, тогда как в 2012 году – минус USD 961.2 млн. Следовательно, в 2013 году приток иностранного капитала происходил в основном за счёт повышения уровня внешних обязательств перед нерезидентами. При этом внешние обязательства за год выросли на USD 7 млрд и составили USD 48.29 млрд. Одновременно с этим продолжает вызывать беспокойство динамика роста внешнего государственного долга: по состоянию на 1 января 2014, внешний госдолг достиг 58.5% от ВВП, что составляет USD 39.124 млрд. С учётом того что на 1 января 2013 объём внешнего долга составил USD 33.766 млрд, или 54.6% от ВВП, – очевидна негативная тенденция.

Необходимо учитывать, что на 2013–2014 годы приходятся основные выплаты по внешнему государственному долгу. В 2014 сумма составит порядка USD 1.4 млрд. В связи с этим скорость увеличения внешнего госдолга обостряет вопрос об источниках его обслуживания.

### **Прямые иностранные инвестиции и приватизация**

2013-й год нельзя назвать прорывным для экономики Беларуси в разрезе привлечения прямых иностранных инвестиций. Как сказано выше, за год Беларусь смогла привлечь USD 2.233 млрд в форме ПИИ. Следует отметить, что порядка USD 1.2 млрд из этой суммы составили реинвестированные прибыли белорусских предприятий (54.0%); 26.0% привлечённой суммы составил акционерный капитал, оставшаяся доля (20.0%) пришлась на операции с долговыми инструментами.

В целом, анализируемый период мало чем отличался от предыдущих. Макроэкономическая нестабильность, высокие девальвационные ожидания и высокий уровень инфляции продолжали оказывать влияние на активность как иностранных, так и внутренних инвесторов. Инвестиционную активность, в частности, не стимулировали события в кондитерской отрасли, когда за счёт увеличения доли государства по сути произошла национализация компаний «Коммунарка» и «Спартак». Как результат,

приватизационный план не удалось выполнить, продажа госсобственности практически не осуществлялась. Несмотря на это, зафиксирован ряд сделок слияния и поглощения (M&A) с участием иностранного капитала. Однако в большинстве случаев обе стороны были представлены частным капиталом.

В начале 2013 года *RTL-Holding*, который владеет сетью универсамов «Рублевский», выкупил 78.5% акций ЗАО «Невель» за USD 3.3 млн. Осенью сеть расширила своё присутствие на рынке Беларуси, выкупив контрольный пакет акций универсама «Волгоград» за USD 6.7 млн. Следует отметить также покупку 95.5% уставного капитала «Белорусского банка малого бизнеса» финансовым холдингом *Getin Holding*. Сумма сделки составила порядка EUR 4.87 млн. К концу года стало известно о том, что власти страны достигли договорённости с российским инвестором о продаже пакета акций ОАО «Минский завод колёсных тягачей», которая будет произведена за счёт дополнительной эмиссии акций. Наконец, 99.5% ОАО «Белгипс» проданы российской корпорации «Волма» за USD 5.27 млн.

Одна из особенностей анализируемого периода — рост сделок по выкупу белорусскими инвесторами как местных, так и иностранных компаний. Так, белорусский агрохолдинг СЗАО «Серволюкс» приобрел 49.93% акций ОАО «Смолевичская бройлерная птицефабрика» за Br 430.2 млрд. Кроме того, весной 2013 совместное белорусско-немецкое предприятие «Санта Бремор» выкупило группу компаний ЗАО «Русское море» за USD 52 млн.

ООО «Евроторг» расширил своё присутствие в России и довёл количество своих магазинов до *одиннадцати* единиц. Летом компания приобрела фанипольскую фирму «Превар», тем самым продолжив развитие собственной мясоперерабатывающей базы. Наконец, группа компаний «Алютех» в сентябре приобрела немецкую компанию *Gunther-Tore*, которая является производителем секционных и рулонных ворот. Эта сделка позволила «Алютех» получить доступ на рынки стран Западной Европы, Азии и Африки, а также закрепиться в числе лидеров по производству комплектующих для ворот в Европе.

## Портфельные инвестиции

Непростая экономическая ситуация оказывала влияние на рынок портфельных инвестиций. В 2013 Беларусь предпринимала активные попытки рекламирования своих долговых инструментов, велись разговоры о размещении суверенных облигаций на площадках Европы, Сингапура и Китая. Страна провела ряд *road-show* в Германии, Швейцарии, Великобритании и странах Азии. Однако все эти меры не обеспечили должного эффекта.

Неоднозначная картина наблюдалась и с уже размещёнными инструментами. Так, первая половина года оказалась весьма благоприятной для белорусских еврооблигаций с погашением в 2015 и 2018 годах. В мае 2013 зафиксированы минимальные значения годового уровня доходности. Для 5-летних евробондов с погашением в 2015 году уровень составил 5.83%, в то время как при размещении он составлял 8.7%. Для 7-летних евробондов с погашением в 2018 году доходность в мае упала до 6.19%, тогда как при размещении процентная ставка купона составляла 8.95%.

Разразившийся конфликт между «Уралкалием» и белорусской стороной оказал крайне негативное влияние на положение белорусских долговых бумаг, и к осени их доходность возросла до 11.9% (с погашением в 2015 году) и 11.46% (с погашением в 2018 году). Урегулирование конфликта позволило стабилизировать ситуацию, к концу года доходность белорусских бумаг вышла на уровень 7.55 и 8.5% соответственно, в то время как цены закрепились на уровне USD 101.2 и 101.4.

Сложности с выходом на мировые площадки стимулировали более активные действия правительства по выпуску и размещению валютных долговых бумаг на внутреннем рынке. Уже в декабре 2012 проведены *два* первых выпуска валютных гособлигаций, суммарный объём которых составил USD 50 млн. В январе и мае 2013 проведено размещение следующих выпусков на общую сумму USD 100 млн. В сентябре осуществлена очередная попытка разместить валютные гособлигации на общую сумму USD 100 млн, однако продать населению удалось лишь на USD 22.51млн.

Следует отметить, что правительство возлагает достаточно серьёзные надежды на использование данного источника финансирования в будущем. В 2014 Минфин Беларуси планирует осуществить внутренние заимствования в объёме USD 900 млн, при этом средства физических и юридических лиц составят соответственно USD 100 млн и 800 млн.

### Другие внешние обязательства

Объёмы других внешних обязательств значительно выросли (USD 4829.1 млн.), тогда как за соответствующий период 2012 года они уменьшились на USD 578.5 млн. Таким образом, в 2013 доля других внешних обязательств в общем объёме привлечённого иностранного капитала составила 69%. Основная доля привлечена через внешние обязательства правительства и коммерческие кредиты.

В январе и апреле в Беларусь поступили *четвёртый* и *пятый* транши кредита Антикризисного фонда ЕврАзЭС в общем объёме USD 880 млн. *Шестой* транш кредита ожидался в ноябре-декабре, однако его выделение было отложено на полгода: Совет Антикризисного фонда выразил неудовлетворённость тем, как белорусская сторона выполняет условия получения последнего транша. На сегодняшний день не выполнено *десять* из 14 выставленных условий, при этом *пять* из них (напр. приватизация госсобственности на сумму не менее USD 2.5 млрд в год) являются контрольными.

Среди других привлечённых займов следует выделить экспортный кредит на сумму USD 377.8 млн, который предоставила Россия для строительства Белорусской АЭС. Кроме этого, банки Китая предоставили средства на сумму USD 333.8 млн., а Международный банк реконструкции и развития выделил USD 105.5 млн.

Сложности с привлечением внутреннего финансирования вынудили частные компании прибегнуть к поиску внешних кредиторов. Так, группа компаний «А-100» получила 7-летний кредит от Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) на сумму USD 10 млн.

Предполагается, что данные средства пойдут на расширение сети автозаправок. ЕБРР также выделил 8-летний кредит частной компании «Кроноспан» на строительство деревообрабатывающего предприятия, которое будет специализироваться на производстве ориентированно-стружечных плит.

ОАО «Белорусский металлургический завод» достигло договорённости с Евразийским банком развития (ЕАБР) и ОАО «Беларусбанк» о предоставлении средств на общую сумму USD 280 млн с целью строительства мелкосортно-проволочного стана. Осенью подписано соглашение между ООО «Евроторг» и «Сбербанк России» об открытии кредитной линии на сумму USD 150 млн, целевым назначением которой является строительство нескольких торговых центров в Минске. Следует также отметить привлечение в декабре ОАО «Беларусбанк» очередного синдицированного кредита в размере USD 110 млн от ряда российских коммерческих банков.

## **Меры по привлечению внешнего финансирования и улучшению инвестиционного климата**

Летом 2013 года принято *два* законодательных акта, которые признали *Инвестиционный кодекс* утратившим силу. Однако принятие этих законодательных актов, так же как и некоторые другие действия властей, вызвали неоднозначное отношение инвесторов и экспертного сообщества.

### *1. Закон № 53-З «Об инвестициях» от 12 июля 2013 года*

Дата вступления данного закона в силу — 24 января 2014 года.<sup>3</sup> Закон расширил понятие «инвестиций», теперь оно включает в себя движимое и недвижимое имущество, права и требования, имеющие оценку стоимости, а также иные объекты гражданских прав, имеющие оценку стоимости.

---

<sup>3</sup> См.: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11300053&p1=1>.

В законе прописаны основные принципы осуществления инвестиций; закреплена недопустимость вмешательства в частные дела инвесторов; утверждено равенство прав инвесторов и защита их прав при нарушении. Также закрепляется возможность получения инвестором компенсации в случае национализации в любой валюте. Кроме этого, в соответствии с принятым законом разрешение инвестиционных споров будет соответствовать нормам международных договоров, а разрешать их, помимо судов Беларуси, можно будет в арбитражном суде либо в Международном центре по урегулированию инвестиционных споров.

## *2. Закон № 63-3 «О концессиях» от 12 июля 2013 года*

Вступление закона в силу датировано 26 января 2014 года.<sup>4</sup> Следует отметить, что возможность заключения концессионных договоров существовала и ранее, однако ключевым нововведением закона явилось то, что после его принятия допускается заключение концессионных договоров не только на республиканском, но и на местном уровне. Также инвесторам гарантируется невмешательство в их деятельность, обеспечивается защита их прав, в частности — при изменении законодательства. Кроме того, предоставляется опция урегулирования возникших споров в международном арбитражном суде. Наконец, в случае успешного выполнения соглашения инвестору предоставляется возможность заключения нового договора на льготных условиях в отсутствие конкурса.

Таким образом, данные законодательные акты вносят определённые изменения в инвестиционный климат страны, а также, по сути, уравнивают права иностранных инвесторов с местными игроками. На протяжении последних лет неравноправие инвесторов расценивалось как один из серьёзнейших барьеров для входа в экономику Беларуси.

---

<sup>4</sup> См.: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11300063&p1=1>.

*3. Постановление Совета министров № 241  
«О некоторых мерах по обеспечению развития малого  
и среднего предпринимательства в Республике Беларусь»  
от 30 марта 2013 года*

Данное постановление нацелено на повышение роли малого и среднего бизнеса в экономике Беларуси.<sup>5</sup> Оно содержит утверждение ряда показателей развития на 2013—2015 годы, а также комплекс мер по их достижению. Одной из утверждённых мер обозначено проведение подготовки проекта закона, который внесёт определённые изменения в закон о приватизации госимущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в ОАО. Этот законопроект предполагает введение такой меры поддержки частного бизнеса, как установление запрета на пересмотр результатов приватизации госимущества после её проведения.

Известно, что, с одной стороны, ежегодно ставятся задачи по приватизации объектов государственной собственности; с другой стороны, события, связанные с национализацией лидеров кондитерской отрасли ОАО «Коммунарка» и «Спартак», безвозмездная передача 21% акций ОАО «Луч» государству, а также вероятная передача контроля над ОАО «Красный пищевик» и ОАО «Керамин» государству, вызывают сильное беспокойство со стороны инвесторов в разрезе рисков, связанных с защитой прав собственности. Следовательно, такое решение — сигнал внешнему инвестору об улучшении ситуации и повышении инвестиционной привлекательности экономики.

### **Заключение**

План по приватизации на 2014 год предполагает продажу госсобственности на общую сумму не менее USD 4 млрд. Весьма вероятно, что в 2014 Беларусь будет вынуждена расстаться с частью своих крупных государственных активов: приватизация осталась практически единственным источ-

<sup>5</sup> См.: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21300241&p1=1>.

ником получения внешних средств, столь необходимых для экономики.

Коственным подтверждением изменения официального отношения к приватизации является то, что в конце 2013 власти пошли на снижение заявленной стоимости госдоли СООО «МТС». Таким образом, предлагаемая цена за 51% акций составила USD 863 млн (первоначальная цена – USD 1 млрд). Вторым сигналом нацеленности на приватизацию является то, что в начале 2014 правительство санкционировало вывод непрофильных активов из состава госкомпаний. Это может повысить эффективность активов и вызвать к ним интерес со стороны инвесторов, которые неоднократно отмечали необъективность цен на предлагаемые объекты белорусской собственности.

В 2014 году продолжится выпуск и размещение валютных гособлигаций на внутреннем рынке. Что касается евробондов, то Беларусь будет пытаться привлечь порядка USD 700–800 млн путём размещения своих бумаг с помощью компаний *VTB Capital* и *Sberbank CIB*. Однако финальное решение о новом выпуске будет зависеть от экономической ситуации в Беларуси и в мире.

Накопившиеся проблемы в экономике позволяют предположить, что в 2014 году ситуация с привлечением внешнего финансирования будет отличаться от прежних лет. Остаётся актуальной проблема реформирования. Необходимость решения этой проблемы вынуждает власти пересмотреть своё отношение к приватизационному процессу и рассматривать его как способ обновления фондов и введения инновационных технологий, способных повысить общую конкурентоспособность экономики Беларуси.

## СЕЛЬСКАЯ ГАСПАДАРКА: МАЛОЧНАЯ ПЕРАМОГА І МЯСНЫ КАЛАПС

Алесь Сержановіч

### Рэзюмэ

Спрыяльная знешняя кан'юнктура дазволіла беларускай харчовай прамысловасці паказаць пазітыўныя вынікі, найперш у малочнай прамысловасці. У мясной прамысловасці ад пачатку году назіраліся негатыўныя з'явы, якія ў выніку прывялі да амаль месячнай забароны на экспарт свініны ў Расію. Фінансавы стан прадпрыемстваў харчовай прамысловасці быў вельмі розны: малочныя прадпрыемствы паказвалі вельмі добрыя вынікі, мясныя – найгоршыя сярод усіх прадпрыемстваў.

Для сельскай гаспадаркі 2013 год стаў не самым лепшым. Паказчыкі ўраджайнасці па цэлым шэрагу відаў прадукцыі істотна зменшыліся ў параўнанні з папярэднім годам. Афрыканская чума свіней істотна зменшыла іх пагалоўе, па шэрагу прычын адбывалася змяншэнне надояў малака. Фінансавая сітуацыя ў сельскай гаспадарцы працягвала пагаршацца, а дзяржава мусіла па-ранейшаму падтрымліваць гаспадаркі.

### Тэндэнцыі:

- далейшая арыентацыя экспарту на расійскі рынак;
- пагаршэнне фінансавага стану сельскай гаспадаркі;
- змяншэнне ціску Расіі на беларускую харчовую прамысловасць;
- узмацненне спаду вытворчасці асноўных відаў харчовай сыравіны.

### Вынікі вытворчасці

2013 год стаў адным з самых неспяховых за апошнія дзесяцігоддзе з пункту гледжання ўраджаю прадукцыі раслінаводства. Ні па адным з відаў сельскагаспадарчых культур, якія адсочвае *Белстат*, не было зафіксавана максімальнага аб'ёму вытворчасці. Наадварот, напрыклад па бульбе быў адзначаны найменшы ўраджай за апошнія 14 гадоў.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Гл.: *Валавы збор асноўных сельскагаспадарчых культур* // [Электронны рэсурс] Кропка доступу: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/agriculture.php>.

У 2013 было сабрана зерневых і зернебабовых культураў 7.6 млн т, што на 17.6% менш за 2012 год, ільнавалакна — 45 тыс. т (на 13.5% менш), цукровых буракоў — 4.3 млн т (на 9.0% менш), рапсу — 676 тыс. т (на 4.0% менш), бульбы — 5.9 млн т (на 14.5% менш). Рост збору быў адзначаны толькі па гародніне, ураджай якой склаў 1.6 млн т, што на 2.8% больш за 2012 год.

Змяншэнне аб'ёмаў збору сельскагаспадарчых культур было абумоўленае не вельмі спрыяльнымі ўмовамі надвор'я, што паўплывала на ўраджайнасць. У 2013 годзе прырост ураджайнасці паказалі толькі рапс (на 0.1 ц з га) і гародніна (на 1 ц з га). Па ўсіх астатніх відах культур было адзначанае змяншэнне ўраджайнасці.

Змяншэнне збору асноўных культур пакуль істотна не паўплывала на харчовую бяспеку Беларусі. Разам з тым, напрыклад, недахоп якаснай бульбы прывёў да праблем у працы крухмальных заводаў. Змяншэнне збору збожжа можа прывесці да неабходнасці павелічэння яго імпарту ў 2014 годзе, бо штогод патрэбы ў збожжы часткова пакрываліся за кошт запасаў папярэдняга году, якія ў 2014 будуць меншыя за 2013 год.

Жывёлагадоўля, якая з'яўляецца апірышчам беларускай харчовай прамысловасці, у мінулым годзе дэманстравала негатыўныя тэндэнцыі. Па ўсіх пазіцыях толькі птушка здолела паказаць рост пагалоўя — на 7.8%, або да 45.7 млн галоў. Часткова гэта можна патлумачыць паступовай мадэрнізацыяй магутнасцяў вытворчасці мяса птушкі (напр. на Смалявіцкай бройлернай птушкафабрыцы, над якой у 2013 годзе ўсталяваў кантроль магілёўскі бізнесмен Яўген Баскін).

Адначасова адзначалася змяншэнне пагалоўя буйной рагатай скаціны (на 1.1% у параўнанні з 2012 годам, да 4 321 тыс. галоў), пры гэтым колькасць кароваў крыху павялічылася (на 0.3%, да 1 525 тыс. галоў). У 2013 пагалоўе свіней зменшылася да мінімальнага ўзроўню з 2003 года — 3 300 тыс. галоў. За год скарачэнне склала 22.3%, што найперш было абумоўлена афрыканскай чумой свіней (АЧС). АЧС была выяўленая спачатку ў Гродзенскай вобласці (напрыканцы чэрвеня), затым — у Віцебскай вобласці (у

ліпені). Неафіцыйна паведамлялася яшчэ пра некалькі ўспышак чумы, аднак афіцыйна гэтая інфармацыя не была пацверджаная.

Выяўленне АЧС прывяло да абмежавання экспарту свініны і прадуктаў са свініны з Гродзенскай і Віцебскай абласцей, а з канца жніўня<sup>2</sup> да сярэдзіны кастрычніка — з усёй тэрыторыі Беларусі. Зрэшты, забарона на экспарт беларускай свініны і прадукцыі са свініны з усіх рэгіёнаў Беларусі мела пад сабой палітычныя падставы (прычынай паслужыў канфлікт паміж «Уралкаліем» і «Беларуськаліем») і пазней была знятая. Неабходна адзначыць, што зніжэнне пагалоўя свіней працягваецца і ў 2014 годзе, што ўжо ў сярэдзіне гэтага года можа прывесці да недахопу сыравіны для беларускіх мясаперапрацоўчых прадпрыемстваў.

У 2013 назіралася змяншэнне вытворчасці сыравіннага малака. Паводле *Белстату*, аб'ём вытворчасці малака склаў 6 651 тыс. т, што на 1.7% менш за 2012 год. Недахоп малака негатыўна паўплываў на забеспячэнне сыравінай перапрацоўчых прадпрыемстваў, якія ў 2013 годзе маглі павялічыць аб'ём экпартных паставак малочных прадуктаў па спрыяльных коштах, але былі абмежаваныя наяўнасцю сыравіны. Праз гэта некаторыя буйныя прадпрыемствы былі вымушаныя прастойваць.

### **Экспарт — у напрамку Расіі**

У 2013 годзе перапрацоўчая галіна традыцыйна часткова залежала ад стану сельскай гаспадаркі, часткова — ад кан'юнктуры знешняга рынку. Рост цэнаў на расійскім рынку, выкліканы сістэмным крызісам, стварыў спрыяльныя ўмовы для экспарту беларускай малочнай прадукцыі ў Расію. Паводле Нацыянальнага саюза вытворцаў малака Расіі, у 2013 вытворчасць малака ў Расіі склала 10% ад рэальных аб'ёмаў малака, якое

---

<sup>2</sup> Россельхознадзор ввёл ограничения на поставку продукции свиноводства из Беларуси до момента искоренения вируса АЧС // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://doingbusiness.by/roselhoz nadzor-vvel-ogranicheniya-na-postavku-produkcii-svinovodstva-iz-belarusi-do-momenta-iskoreneniya-virusa-achs>.

накіроўваецца ў пераапрацоўку.<sup>3</sup> Аднак, расійскі рынак сутыкнуўся з вострай патрэбай у малочнай прадукцыі.

Паводле *Белстату*, у 2013 экспарт малака і вяршкоў нязгушчаных склаў 292 тыс. т, або на USD 237.6 млн. У натуральным аб'ёме экспарт скараціўся на 3.0%, у вартасным – павялічыўся на 17.4%. На Расію прыйшлося 96.7% вартаснага аб'ёму экспарту назгушчаных малака і вяршкоў.

Экспарт малака і вяршкоў згушчаных і сухіх стаў лідарам паводле росту. У натуральным выражэнні ён склаў 238.2 тыс. т, што на 13.0% больш за 2012 год. У вартасным аб'ёме экспарт малака і вяршкоў згушчаных і сухіх вырас на 50.4%, да USD 859.3 млн. На Расію прыйшлося 90.7% вартаснага аб'ёму экспарту сухога і згушчанага малака і вяршкоў.

У 2013 годзе пастаўкі пахты, ёгурту і кефіру ў натуральным выражэнні выраслі на 46.1%, або да 72.8 тыс. т, у вартасным аб'ёме – на 65.1%, да USD 103.0 млн, прычым у Расію было пастаўлена 86.8% ад агульнага аб'ёму экспарту. Экспарт сметанковага масла ў натуральным выражэнні ў мінулым годзе зменшыўся на 19.0%, або да 69.3 тыс. т. Пры гэтым вартасны аб'ём экспарту павялічыўся на 18.4%, да USD 373.9 млн. На Расію прыйшлося 92.5% вартаснага аб'ёму экспарту сметанковага масла з Беларусі.

У 2013 экспарт сыроў і тварагу склаў 141.0 тыс. т, што на 2.3% менш за 2012 год. Аднак у пераліку на даляры экспарт сыроў і тварагу вырас на 5.6%, да USD 650.8 млн. Расія спажыла 96.7% вартасных аб'ёмаў экспарту сыроў і тварагу.

Такім чынам, у 2013 годзе Расія стала асноўным спажывцом беларускіх малочных прадуктаў. Гэта не дзіўна, бо цэны на расійскім рынку істотна перавышалі сусветныя. Гэтым перакосам і скарысталіся беларускія пастаўшчыкі. Тым не менш канцэнтрацыя толькі на расійскім рынку ўтрымлівае пагрозу ў выпадку раптоўнай забароны імпарту беларускай малочнай прадукцыі з боку расійскіх санітарных уладаў. Такая спроба адбылася ў жніўні 2013, калі Рассельгаснагляд знайшоў патагенныя арганізмы ў

<sup>3</sup> В Правительстве состоялось совещание по молочной отрасли // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.souzmoloko.ru/news/news\\_2247.html](http://www.souzmoloko.ru/news/news_2247.html).

прадукцыі некалькіх беларускіх вытворцаў.<sup>4</sup> Разам з тым у Расіі пакуль няма неабходнасці ў абмежаванні беларускіх прадуктаў, таму актыўных дзеянняў супраць яна прадпрымаць не будзе.

У 2013 экспарт мясной прадукцыі быў падпарадкаваны шэрагу рознанакіраваных тэндэнцый. У пачатку года адзначалася тэндэнцыя нізкіх коштаў на ўсе віды мяса, прычым цэны на мяса птушкі заставаліся на крытычна нізкім узроўні на працягу ўсяго 2013 года, што рабіла немэтазгодным яго экспарт пры высокіх цэнах на ўнутраным рынку.

Цэны на свініну ў пачатку 2013 былі нізкімі, аднак з распаўсюджаннем афрыканскай чумы свіней па тэрыторыі Расіі яны павялічваліся. Пік цэнаў прыйшоўся на пачатак восені, калі беларуская прадукцыя апынулася пад забаронай. Пазней у беларускіх прадпрыемстваў так і не з'явілася магчымасці экспартаваць свініну ў значных аб'ёмах. У 2013 экспарт свініны ў натуральных аб'ёмах зменшыўся на 29.4%, або да 42.6 тыс. т, у вартасным выражэнні — на 40.3%, да USD 130.4 млн. Доля Расіі ў агульным аб'ёме экспарту склала 97.5%.

Цэны на ялавічыну на працягу 2013 года ў сярэднім былі ніжэйшымі за ўзровень 2012 года. Разам з тым праблемы з рэалізацыяй свініны на знешніх рынках абумовілі неабходнасць павелічэння адгрузак ялавічыны. Экспарт свежай або ахалоджанай ялавічыны ў натуральным выражэнні склаў 99.0 тыс. т, што на 32.5% больш за 2012 год. Аднак у вартасным выражэнні экспарт гэтага віду ялавічыны вырас толькі на 14.5%, да USD 432.9 млн. На Расію прыйшлося 99,8% аб'ёмаў экспарту свежай або ахалоджанай ялавічыны.

Экспарт замарожанай ялавічыны вырас у натуральным выражэнні на 63.4%, або да 52.6 тыс. т, у вартасным — на 33.6%, да USD 196.2 млн. На Расію прыйшлося 83.4% экспартаванай ялавічыны. Меншая доля Расіі ў экспарце за-

<sup>4</sup> «Савушкин продукт»: *Полагаем, что кишечная палочка обнаружена Россельхознадзором в фальсифицированном твороге* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://doingbusiness.by/savushkin-produkt-polagaem-chto-kishechnaya-palochka-obnaruzhena-rosselkhoznadzorom-v-falsificirovannom-tvoroge>.

марожанага мяса ў параўнанні з ахалоджаным тлумачыцца большым плячом яго дастаўкі.

У 2013 годзе экспарт каўбасных вырабаў склаў у натуральным выражэнні 69.7 тыс. т, што на 1.1% менш за 2012 год. У вартасным выражэнні экспарт знізіўся на 2.7%, да USD 261.8 млн. На Расію прыйшлося 97.5% экспарту каўбасных вырабаў.

У 2013 годзе пастаўкі гатовых або кансерваванных прадуктаў з мяса ў натуральным выражэнні склалі 25.7 тыс. т, што на 16.0% менш за 2012 год. У вартасным выражэнні экспарт знізіўся на 12.9%, да USD 130.1 млн. Доля Расіі ў экспарце гатовых або кансерваванных вырабаў з мяса склала 98.0%. Змяншэнне аб'ёмаў экспартных паставак гатовых мясных вырабаў тлумачыцца і часовым абмежаваннем іх экспарту разам са свінінай, і нізкімі коштамі на само мяса, што рабіла немэтазгодным для спажываццоў набыццё каўбасаў ды кансерваў.

Сярод іншых відаў прадукцыі неабходна вылучыць цукар, па якім быў паказаны значны прырост паставак у Расію. У натуральным выражэнні аб'ём паставак у Расію склаў 373.6 тыс. т, што амаль у 2 разы перавышае ўзгоднены з расійскім бокам баланс на 2013 год і на 53.3% — узровень паставак 2012 года. Зрэшты, Расія ніяк не адрэагавала на перавышэнне аб'ёмаў. Аднак значны аб'ём паставак цукру ў Расію ў 2013 годзе ўтрымлівае істотныя пагрозы для экспарту гэтай прадукцыі ў далейшым.

У 2013 годзе на долю Расіі прыйшлося 73.0% экспарту цукру, у той час як у 2012 — 54.0%. Імклівы рост вагі Расіі ў экспарце цукру пагражае зваротам да сітуацыі 2006—2007 гадоў, калі суседняя дзяржава прад'яўляла прэтэнзіі да беларускага цукру праз яго паходжанне. Сёння беларускаму боку будзе цяжка даказваць паходжанне цукру, які пастаўляецца ў Расію.

## **Фінансавы стан АПК**

На канец 2013 года фінансавы стан беларускай сельскай гаспадаркі выклікаў трывогу. Паводле *Белстату*, на 1 студзеня 2014 колькасць стратных арганізацый склала 101 адзінку, што ў 5.1 раза больш за паказчык на 1 студзеня 2013 года. Доля

стратных арганізацый у агульнай іх колькасці склала 6.8% супраць 1.3% напачатку 2013 года. За год сума чыстых стратаў стратных арганізацыяў павялічылася ў 9.7 раза, да Br 1.2 трлн.

Па выніках 2013 года, за выняткам дзяржпадтрымкі колькасць стратных арганізацыяў у сельскай гаспадарцы склала 921 адзінку, што ў 1.9 раза больш за вынікі 2012 года. Удзельная вага стратных арганізацый у агульным аб'ёме гаспадарак склала 61.8% супраць 32.7% па выніках 2012 года. Сумма чыстых стратаў стратных арганізацый вырасла ў 3.9 раза, да Br 3.8 трлн.

На 52.9% вырасла крэдыторская запазычанасць сельскай гаспадаркі – да Br 39.6 трлн. Прычым пратэрмінаваная крэдыторская запазычанасць павялічылася на 76.3%, да Br 7.7 трлн. Рост пратэрмінаванай крэдыторскай запазычанасці ў сельскай гаспадарцы прывёў да таго, што ў пачатку 2014 пастаўшчыкі ўгнаенняў і сродкаў аховы раслінаў прыпынілі адгрузкі, пакуль урад не прадаставіў гаспадаркам дадатковыя рэсурсы.

Трэба адзначыць, што Мінсельгасхарч Беларусі абавязвае перапрацоўшчыкаў авансаваць гаспадаркі, каб тыя маглі хаця б плаціць заробкі. Разам з тым у 2013 годзе вырасла і працягвае расці колькасць арганізацый сельскай гаспадаркі, якія маюць запазычанасць па зароботнай плаце. А авансаванне ставіць пад пагрозу эканоміку пераапрацоўчых прадпрыемстваў, што вымушаныя браць крэдыты на абаротныя сродкі пад падвышаныя працэнтныя стаўкі, якія ўсталяваліся на рынку.

У 2013 годзе фінансавы стан малакаперапрацоўчых заводаў, згодна з іх бухгалтарскімі балансамі, быў добры. У мясапераапрацоўцы наадварот – толькі лічаныя прадпрыемствы з Заходняй Беларусі змаглі паказаць чысты прыбытак. У бягучым годзе сельская гаспадарка і харчовая прамысловасць будуць развівацца згодна з тэндэнцыямі пачатку 2014 года.

## Высновы

2013 год быў вельмі спрыяльным для малочнай галіны, якая змагла выціснуць максімум з сітуацыі высокіх цэнаў у Расіі.

Мясная галіна наадварот пакутавала спачатку ад нізкіх цэнаў на ўсе віды мяса, а пасля і ад афрыканскай чумы свіней, якая фактычна прыпыніла экспарт свініны ў другім паўгоддзі.

Фінансавы стан сельскай гаспадаркі імкліва пагаршаўся. Кепскія ўмовы надвор'я, а таксама развіты сістэмны крызіс у сельскай гаспадарцы прывялі да змяншэння аб'ёмаў вытворчасці большасці відаў сельскагаспадарчай прадукцыі.

У 2014 годзе можна чакаць пагаршэння сітуацыі ў жывёлагадоўлі, што абумоўлена як афрыканскай чумой свіней, так і дрэнна пастаўленай працай па гадаванні скаціны. Фінансавы стан сельскай гаспадаркі будзе непасрэдна ўплываць на прадуктыўнасць харчовай галіны, што ўрэшце можа адмоўна адбіцца на эканоміцы перапрацоўчых прадпрыемстваў.

Магчымасці для экспарту ў 2014 будуць цалкам залежаць ад сітуацыі ў Расіі. Можна чакаць захавання пазітыўнай рэнтабельнасці паставак малочнай прадукцыі, у той час калі перспектывы паставак мясапрадукцыі ў гэту краіну знаходзяцца пад пытаннем.

## АВТОРЫ

### **Анатолий Паньковский**

Доктор философских наук; редактор проекта «Наше мнение» ([www.ntnby.eu](http://www.ntnby.eu)), редактор и составитель *Белорусского ежегодника. Сфера научных интересов*: история политических идей, политическая теория, трансформации институтов постсоветского пространства, политическая коммуникация, динамика научно-экспертных сред.

### **Валерия Костюгова**

Политический аналитик, руководитель Агентства социальной и политической экспертизы (Вильнюс, Литва), координатор проекта «Наше мнение», редактор и составитель *Белорусского ежегодника. Сфера интересов*: российско-белорусские отношения, проблемы политического и социально-экономического развития стран постсоветского пространства.

### **Николай Буров**

Магистр политических наук (Белгосуниверситет, Минск). *Специализация*: политические трансформации в странах постсоветского пространства.

### **Инна Ромашевская**

*Master of Public Administration*; директор исследований проекта *VIPART* (Белорусский институт реформы и трансформации публичного администрирования). С 2009 года — приглашённый лектор магистерской программы «Публичная политика» Европейского гуманитарного университета (Вильнюс, Литва). *Научные интересы*: реформирование системы государственного управления, оценка эффективности деятельности государственных организаций, управление кадрами на государственной службе.

### **Алексей Медвецкий**

Независимый эксперт. Создатель и участник проекта «Открытые данные» ([opendata.by](http://opendata.by)). *Сфера интересов*: анализ

государственной кадровой политики и политических элит; анализ системы силовых структур; анализ статистических данных.

### **Андрей Поротников**

Руководитель аналитического проекта *Belarus Security Blog*; член Совета организации «Правый Альянс» (2010–2011). *Сфера интересов*: внутренняя политика и проблемы национальной безопасности Беларуси, международная и региональная безопасность, проблемы климатических изменений.

### **Андрей Егоров**

Магистр политических наук; директор Центра европейской трансформации. Сооснователь и заместитель главного редактора журнала *Палітычная сфера. Исследовательские интересы*: гражданское общество, политические трансформации в Беларуси и регионе Восточного партнёрства, европейские исследования.

### **Дмитрий Кухлей**

Магистр политических наук и международной экономики, выпускник Высшей школы государственного управления (Белосток, 2006), Восточно-Европейской школы политических наук при Совете Европы (Страсбург, 2009). *Сфера научных интересов*: политические институты, органы местной и представительной власти, региональная политика.

### **Дмитрий Брюховецкий**

Магистр политических наук (Белгосуниверситет, Минск). Стажировался в Центре международных отношений (Варшава). Приглашенный аналитик Белорусского института стратегических исследований (*BISS*, Литва). *Специализируется* на политических трансформациях в странах постсоветского пространства.

### **Татьяна Манёнок**

Журналист, аналитик, экономический обозреватель газеты *Белорусы и рынок* ([www.belmarket.by](http://www.belmarket.by)). *Специализируется* в во-

просах энергетики, нефтехимической промышленности и приватизации.

### **Денис Мельянецов**

Магистр политических наук (Институт международных отношений и политических наук при Вильнюсском университете, Литва), старший аналитик Белорусского института стратегических исследований (*BISS*, Литва). *Сфера научных интересов*: внешняя политика Беларуси, белорусско-европейские отношения, международная и европейская безопасность, дипломатия, Евросоюз.

### **Андрей Фёдоров**

Кандидат физико-математических наук, независимый эксперт *в области* международной политики, внешней политики и безопасности.

### **Anna Maria Duper**

Политолог, аналитик Института международных отношений (*The Institute of International Affairs*, Варшава, Польша). *Сфера интересов*: восточно-европейская политика (Беларусь, Россия).

### **Олег Богуцкий**

Политолог, политтехнолог. *Сфера интересов*: анализ государственной кадровой политики и политических элит; белорусско-украинские отношения.

### **Андрей Елисеев**

Магистр исторических наук (Белгосуниверситет, Минск), магистр политических наук (Европейский гуманитарный университет, Литва), магистр международного и европейского права (Рижская высшая школа права), выпускник Эстонской дипломатической школы в Таллинне; аналитик Белорусского института стратегических исследований (*BISS*, Литва). *Исследовательские интересы*: международные отношения в регионе Балтийского моря, отношения Беларуси и Евросоюза, международное публичное право, международное право прав человека, визовая политика.

**Ирина Дунаева**

Кандидат философских наук. *Сфера научных интересов*: гражданское общество, гражданское образование, гендерная политика.

**Юрий Чаусов**

Политолог, юрист исполнительного бюро Ассамблеи неправительственных организаций. Член редакционного совета журнала *Палытычная сфера. Область профессиональных интересов*: институты белорусской политической системы, права человека и свобода ассоциаций, правовые условия деятельности некоммерческих организаций.

**Елена Артёменко**

Бакалавр социальной и политической философии (Европейский гуманитарный университет, Вильнюс), специалист по информации и коммуникации (Белгосуниверситет, Минск), магистр социологии (Белгосуниверситет, Минск). Аналитик Белорусского института стратегических исследований (*BISS*, Литва). *Исследовательские интересы*: общественное мнение, социальные контракты (благополучие населения, рейтинг доверия власти), геополитические ориентации населения, техническая помощь Европейского Союза, человеческий капитал (образование, рынок труда), миграция, демография, влияние СМИ на аудиторию.

**Михаил Дорошевич**

Специалист в области сетевых медиа, интернет-аналитик. С 1996 по 2004 участвовал в создании и запуске более полутора десятков медийных интернет-проектов стран СНГ. С 2001 руководит проектом *e-belarus.org*. С 2008 в партнёрстве с *Gemius* проводит регулярное ежемесячное исследование белорусской интернет-аудитории.

**Марина Соколова**

Кандидат исторических наук; аналитик независимой исследовательской инициативы *eBelarus*, эксперт Центра правовой трансформации, член *Internet Society* (ISOC).

**Владимир Дунаев**

Кандидат философских наук, руководитель Агентства социальной и политической экспертизы, член Общественного Болонского комитета. *Сфера научных интересов*: сравнительная образовательная политика, реформирование высшего образования, регионалистика.

**Андрей Лаврухин**

Кандидат философских наук, доцент Европейского гуманитарного университета (Вильнюс, Литва). *Сфера интересов*: образовательная и научно-техническая политика, теория и практика инноваций.

**Наталля Васілевіч**

Магістр тэалогіі, палітолаг, рэдактар беларускага хрысціянскага партала «Царква». *Сфера інтарэсаў*: сацыялогія рэлігіі, нацыянальная і рэлігійная ідэнтычнасць, свабода рэлігіі.

**Андрей Витушко**

Магистр политических наук, врач. *Сфера интересов*: политика в области здравоохранения, социальные проблемы медицины.

**Максим Жбанков**

Кандидат философских наук, культуролог, журналист, киноаналитик; преподаватель Европейского гуманитарного университета (Вильнюс, Литва); автор и ведущий авторских программ на «Радио Рация» и телеканале «Белсат». Автор книги *No Style. Белкульт между Вудстоком и “Дажынками”*. *Сфера интересов*: трансформации постсоветской культуры, кино, культуриндустрия.

**Борис Тасман**

Журналист, спортивный аналитик. Обозреватель газеты *ПРЕССБОЛ* ([www.pressball.by](http://www.pressball.by)).

**Андрей Вардомацкий**

Доктор социологических наук, кандидат философских наук. Руководитель частной исследовательской лаборатории

аксиометрических исследований *НОВАК* (Минск), располагающей собственной социологической сетью. Член международных организаций социологов *WAPOR*, *ESOMAR*, участник их конгрессов в Давосе, Гааге, Стамбуле, Берлине, Париже. Автор более *шестидесяти* научных работ, в том числе книг *Система моральной регуляции поведения личности* (1987), *Аксиометрия – наука об измерении ценностей* (1992).

### **Дмитрий Крук**

Магистр экономики, экономист Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (*BEROC*, Минск). *Сфера научных интересов*: монетарная политика, финансово-кредитные системы, экономический рост, развитие стран с переходной экономикой.

### **Александр Муха**

Аналитик *BusinessForecast.by*. *Сфера научных интересов*: макроэкономика, финансовые рынки, монетарная политика, государственные финансы, международные рейтинги, экономическая интеграция, иностранные инвестиции, эконометрика, многомерный статистический анализ.

### **Владимир Валетко**

Кандидат экономических наук, доцент. Старший научный сотрудник Центра социальных и экономических исследований (*CASE*), старший исследователь *CASE Belarus*, консультант Всемирного банка. *Сфера исследовательских интересов*: реструктуризация экономики, рынок труда, экономическая демография, развитие городов и регионов.

### **Александр Автушко-Сикорский**

Магистр политических наук (Европейский гуманитарный университет, Вильнюс). Младший аналитик Белорусского института стратегических исследований (*BISS*, Литва). *Исследовательские интересы*: демократизация авторитарных режимов, политическая экономия нефти и газа, политическая экономия авторитарных режимов, институциональные трансформации, системы экономического регулирования.

**Мария Акулова**

Магистр экономики, экономист Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (*BEROC*, Минск). *Сфера научных интересов*: инвестиции, приватизация, рынки труда, малый и средний бизнес.

**Алесь Сержанович**

Журналист, обозреватель. *Специализируется* в вопросах развития фондового рынка, пищевой промышленности, развития малого бизнеса.